

E V O L U C I O N D E L O S C O N T R O L E S
Y D I A G N O S T I C O D E L A S I T U A -
C I O N A C T U A L .

En el presente tema se abordará la evolución en los controles del sector paraestatal mexicano: de un modelo centralizado a uno descentralizado. Se planteará asimismo la existencia de objetivos inmediatos en los controles que son de carácter axiológico y, por tanto, evalúan de acuerdo a la escala que el tipo de control propone; por otra parte, se considera el aseguramiento de la eficacia y la eficiencia como objetivos remotos de todo control, en virtud de su propósito teleológico. Se deslindará también el alcance de los términos eficacia y eficiencia, previo examen de la confusión técnica que impregna aún el debate -- ideológico; además se propondrán clasificaciones -- propias para la eficacia y la eficiencia en términos menos omnicomprendidos, pero señalando su interrelación. Se pretende, por las limitaciones del trabajo, hacer un comentario acerca de la eficacia del sector paraestatal, -- particularmente a través de hechos relacionados con la -- eficacia social y económica; de la misma manera se intentará dar un diagnóstico muestral de la eficiencia productiva y financiera, acompañando las diversas relaciones, -- indicadores y razones, con una breve glosa. El objetivo general del tema es proporcionar alguna base datos y convenciones

terminológicas que permitan la mejor identificación de los problemas que se plantearán subsecuentemente.

La hipótesis de apoyo es que existe una confusión terminológica cuya imprecisión motiva la desorientación de la opinión pública mexicana y favorece la polémica sobre la capacidad administrativa del Estado y su consecuente justificación como empresario.

La hipótesis central es que a partir de significados precisos de eficacia y eficiencia, se puede demostrar la existencia de niveles aceptables de eficacia en la empresa pública mexicana, si bien aún superables, lo que sugiere también un cumplimiento similar de los controles; en tanto -- que, precisar los niveles correspondientes de eficiencia, demanda determinar la verdadera estructura de costos de la economía mexicana.

1 EVOLUCION DE LOS CONTROLES Y SUS OBJETIVOS INMEDIATOS Y REMOTOS.

Sólo del examen acusioso de la evolución de la empresa pública mexicana se podrán derivar las causas políticas, económicas e ideológicas, que determinaron en cada momento histórico el surgimiento del sector paraestatal más allá de la impronta de nuestra versión -- oficial. Independientemente de los móviles de la estatización de un sector inicialmente desarrollado por -- agregación, para impartir estabilidad al sistema bancario e impulsar la reforma agraria, la necesidad de

determinar los controles de su gestión fue evidente.

Para continuar con nuestra lógica de exposición debemos ahora describir la evolución histórica de tales -- controles. Para esta tarea, hemos de desprender el -- planteamiento de Alejandro Carrillo Castro (1) sobre lo que ha llamado los modelos del control de las em-- presas públicas en México.

- a) La evolución de los controles del sector paraes-- tatal.

Se afirma que es factible hablar de dos períodos diversos y determinarlos cronológicamente: el -- primero comprende de 1947 a 1976 y se caracteriza por ser un modelo de tipo centralizado; el -- segundo abarca de 1976 hasta nuestros días y se caracteriza por ser un modelo llamado descentra-- lizado o sectorial.

La participación del Estado en la vida económica del país fue resultado de las circunstancias posteriores a 1917. La necesidad de satisfacer necesidades del sistema económico así como proporcionar condiciones políticas adecuadas, requirió de la aparición de entidades paraestatales que con su creación trajeron consigo los problemas de coor--

dinación, control y vigilancia. Ello obligó al - Ejecutivo Federal, en 1947, a enviar una iniciativa de Ley con el fin de subsanar tal situación. Dicha ley resultó un modelo centralizado en el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público - -- (SHCP) ejercía esas funciones; por otro lado, la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa se encargaba de todo lo relacionado con la adquisición de bienes muebles e inmuebles de las entidades paraestatales. No se contempló la sujeción de las instituciones de docencia y - cultura ni de las empresas de participación estatal minoritaria, pero se incluyeron los fideicomisos a cargo de la SHCP.

La Secretaría antes citada para establecer di-- chos controles hacía uso de la solicitud de in-- formes financieros, la práctica de auditorías y la glosa de cuentas; asimismo, podría proponer al ejecutivo federal un plan de operaciones el - cual, en caso de ser aprobado por el Presidente, sería un ordenamiento al que tenían que ajustarse los organismos y empresas paraestatales. Fue im-- perioso promulgar nuevas normas para hacer facti-- ble tales disposiciones así el 27 de enero de 1948 se expidió el decreto que creó la Comisión Nacional

de Inversiones, mismo que limita la forma de regulación inserta en la propia Ley al ceñir y establecer controles que anulan algunos de los artículos de ésta. Como no logró sus objetivos el 6 de diciembre de 1949 se expidió un decreto derogatorio. Dicho decreto establece ya una diferenciación entre el control de las instituciones nacionales de seguros con las demás empresas de participación estatal. Queda a cargo de las primeras, la Comisión Nacional Bancaria y de las segundas, la Comisión Nacional de Seguros; ambas se integraron posteriormente en la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Se afirma que el mencionado decreto expresa la primer modalidad del esquema centralizado en virtud de la diferenciación de entidades, que permitió paulatinamente a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa compartir funciones de vigilancia y control con la SHCP. Al finalizar 1949 y en junio de 1951 la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa ejercería funciones de vigilancia y control sobre los Ferrocarriles Nacionales de México y sobre la Comisión Federal de Electricidad.

Para 1953 el modelo centralizado de control de las empresas públicas se apartaba ya de su concepción original; la SHCP se marginó del proceso de vigilancia de las entidades paraestatales que no fuesen de tipo financiero; surgen así los atisbos -- del estilo sectorial.

Durante el régimen del Presidente Ruíz Cortínes -- se intentó una mayor coordinación de las actividades económicas. Con tal fin el 27 de junio de 1953 se publicó un acuerdo que señaló la obligación de proporcionar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un programa de inversiones; a ello estaban obligadas las Secretarías y Departamentos Administrativos al igual que los organismos y empresas paraestatales, ésto dió origen más tarde a la creación de un Comité de Inversiones, que tampoco obtuvo resultados positivos. Así, -- este segundo fracaso, propició la creación de una nueva Comisión de Inversiones el 17 de septiembre de 1954 que dependía de la Secretaría de la Presidencia.

En 1958 eran tres dependencias las responsables -- de establecer mecanismos de regulación de las empresas públicas: las dos Secretarías y la Comisión de

Inversiones ya citadas. Los resultados obtenidos por esta tercera Comisión, respecto a jerarquización y coordinación de inversiones, mostró la necesidad de vincular todo lo anterior -- con una programación más detallada de actividades.

El 23 de diciembre de 1958, con varias innovaciones, se expide la nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. Surge la Secretaría de la Presidencia y se transforma la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa en la de Patrimonio Nacional (SEPANAL); el modelo de control permanecía centralizado pero las funciones quedaron divididas en tres Secretarías: - Patrimonio, Hacienda y Presidencia. Las funciones de vigilancia y control de la primera, fueron ejercidas hasta 1965 por una Junta de Gobierno.

Con posterioridad, se expidió un acuerdo presidencial que señalaba la obligación de reunir a los Consejos de Administración de las empresas públicas una vez al mes como mínimo, además, se crearon las siguientes disposiciones que sirvieron de apoyo: Control de Importaciones, Regulación de las Instituciones Nacionales de Crédito,

Programa de Inversión, y Control de Endeudamiento.

Así, debido al nuevo proceso de organización y control, se hizo necesario actualizar la primera Ley de Control al finalizar el año de 1965. Las funciones de control derivadas de esta nueva Ley se ejercían a través de las Secretarías de Patrimonio Nacional, Hacienda y Crédito Público, y de la Presidencia, formalizando las facultades de regulación centralizada a cargo del llamado "triángulo de la eficiencia administrativa". Simultáneamente desaparece en la SEPANAL la Junta de Gobierno para el Control de Organismos y Empresas y la - substituye la Dirección General de Control y Vigilancia de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, lo cual obliga a la - - creación de una Comisión Intersectorial para la - Formulación de Planes Nacionales para el Desarrollo Económico y Social del País, con la intención de coordinar las funciones de las Secretarías de - Presidencia y de Hacienda y Crédito Público en relación a planeación y presupuesto.

En 1970 se expide una tercera Ley de Control la - cual sólo exceptuaba de la vigilancia y control a las instituciones nacionales de crédito, a las --

instituciones de seguros y fianzas, y a las instituciones docentes y culturales; esto corregía una deficiencia de la Ley de Control anterior - que había disminuido las entidades sujetas a -- control por la SENAPAL. Por otro lado, se controlaba por primera vez a las empresas de participación estatal minoritaria; también, el control se vio reforzado con la participación en - los consejos de administración de los funcionarios públicos. Es a partir de entonces - afirma Carrillo Castro - que el modelo de regulación - centralizada empezó a desdibujarse y se comenzó a perfilar un nuevo modelo: el descentralizado - o sectorial (2).

En 1971 se formó la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público, a partir de la ampliación de los funcionarios de la Subcomisión de -- Inversión-Financiamiento. Al no funcionar la - comisión, el programa de inversión-financiamiento se guió de acuerdo al anterior mecanismo. A - partir de 1977 se dan cambios fundamentales en - la Administración Pública Federal, al establecer se los fundamentos del modelo descentralizado o sectorial, en cuya concepción del control sectorial

prevalece un criterio integral para concebir las funciones de coordinación, programación, control y vigilancia desarrolladas en tres niveles, el global, el sectorial y el institucional. En este esquema la vigilancia y el control, a diferencia del centralizado, se encuentra ligado al proceso de planeación programación y evaluación.

El primer nivel corresponde exclusivamente a la Secretaría de Programación y Presupuesto; el segundo a cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos; el tercero, está a cargo de los órganos de dirección y gobierno de cada entidad paraestatal.

La Secretaría de Programación y Presupuesto aglutina las funciones de planeación, programación, presupuestación, información y estadística, evaluación y control, y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la función global de financiamiento del Sector Público; a estas Secretarías se les considera "dependencias de orientación y apoyo global"; para coordinarles se formó la Comisión Gasto-Financiamiento. Por otra parte las dependencias coordinadoras de sector tienen facultades adecuadas para las entidades que agrupan. Todo -

ello, sin embargo, no implica la pérdida de facultades inherentes a las propias unidades económicas paraestatales. Debe considerarse que el modelo sectorial tiene particular cuidado con la evaluación de resultados para garantizar la eficacia y la eficiencia y por ello el resultado esperado, sin que ésto signifique una relación de dependencia entre los titulares de las empresas y los del ente coordinador.

Cabe hacer la aclaración que experiencias anteriores han sido tomadas en cuenta, por lo que se han podido integrar mecanismos o formas de control que funcionaron previamente. Las modificaciones más relevantes sin lugar a dudas son los sectores que propician una mayor coordinación, relacionados a través de la programación, y la consolidación en la SPP de las tareas de presupuestación y su respectivo control para propiciar la viabilidad del mismo. "Si bien la naturaleza jurídica de la entidad paraestatal sigue siendo la misma, su función como pieza fundamental en los procesos de desarrollo económico y social, así como el crecimiento exponencial del sector paraestatal en los últimos veinte años, han llevado a la autoridad pública a replantear los esquemas de tutela administrativa existentes hasta ahora.

Dicha responsabilidad antes encomendada a un núcleo reducido de dependencias centralizadas se ha reformulado con base a un sistema integral, descentralizado por sectores, que establece distintos niveles de operación, vigilancia y control de las empresas públicas, buscando agilizar y hacer más eficientes, eficaces y congruentes sus actividades " -- (3).

b) Objetivos inmediatos y remotos de los controles

Es conveniente recurrir ahora al concepto de control, para abordar adecuadamente el examen propuesto de los objetivos inmediatos y remotos de los controles.

El propósito general de todo control es el de seguir la huella de diversas acciones que, medidos sus efectos en comparación con lo esperado, muestran la situación guardada por una entidad con relación a sus objetivos y metas; es decir, - permite evaluar los resultados parciales o totales en una unidad de tiempo determinada.

Todo control se produce atendiendo a los sujetos de la relación y a los ámbitos en que se establece: material, espacial y temporal. El control en sí

mismo cumple sus objetivos inmediatos, axiológicamente, en función a los sujetos y ámbitos casuísticamente dados. Así, al ejercerse el control -- por parte de alguno de los poderes de la Unión -- (sea genérico o específicamente definido, como adquisiciones, contratos, endeudamientos; de tipo externo o interno; aprorí o aposteriori; en materia financiera o administrativa, etc.) al precisarse la evaluación, la función se cumple y concluye, aunque intermitentemente, un ciclo. Lo anterior no agota, sin embargo, las funciones teleológicas de los controles, los fines últimos que se persiguen. En particular, en la materia de nuestro interés, el control de las empresas públicas, conviene recordar que están presentes objetivos remotos que se expresan a través de los niveles de eficacia y eficiencia.

Los objetivos remotos implican cumplir objetivos y metas. Por una parte alcanzar estadíos o condiciones endógenas y/o exógenas, que se traducen -- en posiciones coyunturales definibles más adecuadamente en términos y correlaciones políticas, -- así como en determinadas condiciones sociales; -- por otra, lo esperado también se expresa en términos de metas concretas, de aspiraciones defini-

das, objetivas, mensurables, matemáticas, propias para el análisis económico.

Obviamente los resultados producto de las mediciones que los controles fijan deberán conducir a acciones correctivas, previo examen de los cursos de acción viables, del análisis de "árboles de decisión" y de la ponderación de los costos de oportunidad, tanto económicos como políticos y sociales.

El control en el proceso administrativo, menester es convenirlo, es un elemento dependiente. Sin políticas, planes y programas que definan conjuntos plurales de objetivos y metas, escasearán los puntos de referencia, se medirá sin evaluar y, en el mejor de los casos, se obtendrán datos imperinentes más no información útil. Asimismo, sin estructura precisa que establezca competencias para fijar correctivos y dirección dispuesta y capaz para ejecutarlos, el control contribuirá marginalmente en la macroadministración así como en la correlativa gestión de las unidades para es tates de producción y de servicio. Lo anterior, aunque obvio, no parece estar siempre presente en nuestro ánimo. Si bien los diversos controles --

establecidos para el sector paraestatal serán - siempre perfectibles además de objeto de adaptaciones, no se puede afirmar, después del resumen histórico dado anteriormente, que se haya carecido de dichos instrumentos como de disposición política para hacerlos vigentes en toda su extensión.

2 CONCEPTUALIZACION DE LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA PARA EL PROPOSITO DE CUMPLIMIENTO DE OBJETIVOS Y MEDICION DE METAS.

Hemos confirmado que los objetivos remotos del control, desde una acepción teleológica, se manifiestan a través de la obtención de niveles predeterminados de eficacia y eficiencia; nos proponemos ahora sugerir la distinción de los dos vocablos mencionados al relacionar el primero con los objetivos previstos, al exterior y al interior de la empresa, en tanto que, al segundo lo vincularemos con las metas y los resultados deseados y eminentemente cuantificables. Es claro que la intención, al definir con ciertos contenidos estos términos tan indiscriminadamente usados en la literatura administrativa y económica, es meramente práctica; persigue establecer puntos de referencia desde cuya óptica --ciertamente arbitraria y discutible-- se pueden dar algunos elementos de juicio sobre la empresa pública mexicana y por ende de los resultados que los controles han logrado.

a) La confusión conceptual.

No parece necesario aportar mayores elementos de prueba para afirmar que existe en la literatura económico-administrativa una gran variedad de concep--

tos, difícilmente conciliables, respecto a la eficacia, la eficiencia y la productividad. Basta con -- asomarse a las obras sobre la materia para encontrar tantos términos como autores consultados. Resulta importante no tanto el discutir los significados naturales o gramaticales, sino convenir en el significado contextual que deseamos darle a los términos. En nuestro medio podemos afirmar que la ausencia de acuerdos terminológicos ha exacerbado la polémica entre los empresarios públicos o funcionarios, y la iniciativa privada. Si bien no es posible ignorar que un liberalismo económico a ultranza y la retórica institucional se confrontan frecuentemente en la difícil arena de la acción empresarial pública, la excesiva ideologización en las declaraciones de prensa de los hombres fuertes de la iniciativa privada, de los funcionarios públicos, de grupos de interés no patronales y, finalmente, de los editorialistas que reflejan el - pensamiento de diversos núcleos de la sociedad mexicana a la vez que se constituyen en líderes de opi-- nión, han confundido a la gran masa de lectores ur-- banos que se afilian a las ideas más próximas a su - intuición y sentimiento, careciendo de los más ele-- mentales datos para el examen del tema. Cabe decir que quizá por ello en México se cultivan dos mitos -

respecto a la empresa pública. El primero - - - es el radicar el éxito de la operación del --- sector paraestatal en controles abrumadores --- y rígidos que restan autonomía de gestión; el segundo, es el considerar como válida la existencia de -- una relación entre la magnitud del sector paraesta- tal y la tendencia política del gobierno.

Haremos a continuación un repaso sobre las expresiones, vinculadas al tema, que se han vertido en la - prensa mexicana: La nota dominante en las declara-- ciones de los voceros de los grupos de poder econó- mico, es su reticencia para aceptar que el gobierno participe en la actividad económica del país; su -- aceptación eventual se debe a que reconocen que es- tas son parte ya de un aparato institucional, que - no puede modificarse fácilmente. Con la imprecisión de los conceptos que se manejan en los campos de la política económica y la administración, un destaca- do vocero del sector privado ha externado su idea - de economía mixta, no sin antes advertir que el término es suficientemente amplio y vago. Identifica-- mos por sistema de economía mixta, o de mercado in- tervenido -dice-, a aquel en que se respeta la libertad económica, pero dentro del cual se admite la -- adopción de medidas gubernamentales susceptibles de

influir en los procesos de oferta y demanda (cf. - Jorge Sánchez Mejorada, Presidente de la Confederación de Cámaras Industriales, Excélsior, 29.6.76).- Sin embargo, no ha desaprovechado ninguna oportunidad para señalar que los únicos abocados a la propiedad de las empresas son los miembros del sector empresarial privado. El talón de Aquiles de las empresas públicas se localiza en su ineficiencia, en su falta de productividad, que deriva en la constante inyección de fondos financieros mediante el mecanismo del subsidio. En el caso de empresas manejadas por el gobierno, apuntó el mismo Sánchez Mejorada, su eficiencia es muy cuestionable ya que tiene ventajas sobre las particulares como recursos extraordinarios, subsidios, créditos, excenciones.

En ningún momento se han destacado cuáles son los beneficios obtenidos de las empresas públicas y -- por supuesto que nunca presentan un análisis riguroso y bien fundamentado sobre el funcionamiento de las empresas, tanto públicas como privadas, dentro del aparato productivo mexicano. Los enfoques de la iniciativa privada son sentenciosos y doctrinarios; sin embargo, no gustan de la polémica abierta. En sus declaraciones los conceptos están sobreentendidos; no se precisa qué comprenden por eficiencia y -

productividad. Las empresas, afirman, deben ser rentables, pero este concepto de rentabilidad es absoluto, no presenta matices ni opciones. El estado es dispensioso y crea pesadas burocracias con sacrificio de la productividad (cf. José Pintado Rivera, - Presidente de la Asociación de Banqueros, Excélsior, 8.11.64). La mayor amenaza a la salud económica del país la localizan en la incapacidad de las empresas públicas para generar rendimientos. Luis Guzmán de Alba, Vicepresidente de la Concamín, Excélsior, --- 28.6.65) acusó implícitamente de negligencia a los encargados de administrar las empresas públicas; y pidió que se revisará el índice de productividad de todas las empresas sobre todo el de la Comisión Federal de Electricidad.

En la controversia destaca el tema de los subsidios: reflejo de su "ineficiente manejo". A mediados del -- año de 1975, sector privado y gobierno polemizaron - sobre la función y necesidad de los subsidios dentro de la muy peculiar estructura económica en la - que se mueven las empresas mexicanas. Jorge Sánchez Mejorada dijo que no todas las empresas del estado que funcionaban con números rojos "pierden por subsidiar a empresas privadas (...) sería cuestionable qué tanto es la pérdida de una determinada empresa

estatal que pueda atribuirse a esos subsidios y qué tanto pierde por tener costos demasiados elevados, por exceso de personal, hay un concepto social pero un beneficio para la empresa privada" (Excélsior, 12.6.75).

Los voceros del sector privado se niegan a reconocer los beneficios que les acarrea el funcionamiento de precios y tarifas de la empresa pública. En enero de 1977 se planteó la pregunta ¿a quién beneficia el subsidio? Juan Betanzos, Presidente de la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana, expresó así su punto de vista: "Si se dice que las empresas del estado subsidian al sector privado debe también decirse que subsidian al resto de los habitantes que compran -- sus productos y servicios (...) El camino de las -- paraestatales es cambiar de actitud y trabajar igual que el sector privado, a base de eficiencia; que -- produzcan utilidades o cuando menos que no operen -- con pérdida y mantengan las fuentes de trabajo (...) El sector privado no tiene la culpa de que las em-- presas estatales estén mal manejadas y que desde -- siempre hayan sido operadas con un criterio de servicio y no con producción y utilidades (Excélsior, 12.6.75). Cabe mencionar que no todos los empresa--

rios privados muestran la misma actitud. Hay quienes reconocen la bondad de su existencia en ciertos renglones, por ejemplo, en el del beneficio social; pero aun aquí, señalan, la empresa debe trabajar con eficiencia y ser rentable. Luis Guzmán de Alba, cuando ocupaba la presidencia de la CONCAMIN, en otro -- clima político, criticó que se siguiera sosteniendo a las empresas que sufrían pérdidas graves y que no se les reintegraran las que estaban en situación de mejorar su eficiencia (El Día, 20.12.78).

Las palabras centrales en las declaraciones estudiadas de los voceros de la iniciativa privada, son, como ya se había apuntado, eficiencia y subsidios: dos términos que para ellos parecen estar en razón inversa. De sus declaraciones se desprende que la empresa pública debe responder a los mismos imperativos de la privada: los rendimientos de la inversión deben, en el peor de los casos, seguir a las tasas de interés ¿Cuál sería la reacción, de haber lucro? parece que hasta ahora ningún empresario privado ha reflexionado sobre este tema.

Eugenio Clarion Reyes, Presidente de la Asociación Nacional para el fomento de las Exportaciones Mexicanas, declaró en una ocasión que en la Comisión Fede

deral de Electricidad hay ineficiencia y que su problema no es económico sino político. Dijo que todas las paraestatales deben operar con eficiencia y rechazó que el subsidio que se otorga a través de sus productos o servicios, la haya colocado en una situación deficitaria. La energía eléctrica es 200% más cara ¿Dónde está el subsidio? se preguntó (Excelsior, 13.1.77).

Para los industriales de la zona de Vallejo las empresas paraestatales no producen como debieran, se subsidia a las improductivas lo que origina grandes desequilibrios presupuestales. En 1978, Héctor M. de Uriarte, Expresidente del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas, hizo referencia al tema de la productividad y las empresas del sector público: "Es fácil apreciar en muchas dependencias y empresas descentralizadas una gran cantidad de empleados sin quehacer (...) Es absurdo abatir el desempleo a base de contratación innecesaria. Lo importante es lograr productividad, ya que en esta forma se obtendrán recursos para generar nuevas fuentes de trabajo, de otra forma, solamente repartiremos pobreza a través de la ineficiencia, lo que a la larga nos llevará a la ruina" (Ovaciones, 18.12.78).

En síntesis, podemos afirmar, apoyados en las declaraciones de los voceros del sector privado, recogidas por la prensa, que para éstos el concepto de empresa pública es tan vago como el de la economía mixta; no todos tienen claro como está formado el sector de empresas públicas y por qué el Estado se ha convertido en algunos casos en dueño de empresas que originalmente les pertenecían. Igualmente la falta de homogeneidad de las empresas públicas no la toman en cuenta en su crítica de la ineficiencia.

Las declaraciones a la prensa de los responsables de las empresas públicas, no siempre están motivadas por las opiniones hostiles de los voceros del sector privado. Es interesante notar el tono sutil de agresividad que adoptan los reporteros cuando interrogan a políticos y directores de empresas públicas. Las respuestas son defensivas y en todo momento buscan justificar la ineficiencia que tanto le señala el sector privado. Defienden la presencia de las empresas públicas, pero nunca definen con claridad cuál es su función y en qué se diferencian de las empresas privadas. No definen qué entienden por eficiencia, productividad y rentabilidad; recogen las palabras del sector privado para dar forma a sus respuestas y, replegados, tienen di

ficultades para ilustrar a la opinión pública sobre el papel de las empresas inscritas dentro del marco de funcionamiento del Estado.

Números negros y rojos, subsidios, eficiencia y desempleo son términos que con frecuencia se citan en las declaraciones de los funcionarios públicos. Cabe destacar que en su terminología siguen la pauta que les dicta el sector privado; más de una vez, éste ha acusado a las empresas del sector público de ser sólo agencias de empleos, y más de una vez, los funcionarios públicos han flaqueado al apuntar un enfoque economicista sobre las empresas públicas. El aspecto de los subsidios no está suficientemente aclarado. Por un lado, se entiende que son una necesidad, pero al mismo tiempo se les considera un lastre.

Cuando fue Subsecretario de Ingresos, Francisco Javier Alejo anunció que se modificaría el régimen de subsidios tanto para las empresas del sector público como para las del privado (Excélsior, 28.11.74), pero no aclaró cual era la naturaleza de los subsidios. Hace falta un estudio amplio y bien fundamentado que ponga en claro las precisas relaciones entre buena administración, subsidios y objetivos políticos.

En el mismo año se entrevistó a Emilio Krieger Vázquez, a la sazón Director General del Combinado Industrial Sahagún, y defendió a las empresas estatales de los feroces ataques de la iniciativa privada que pugnaba, según el, por desaparecerlas, y señaló que eran factor importante en el desenvolvimiento de los países del tercer mundo; expresó en la misma entrevista que: "todos los sectores reaccionarios se lanzan -- contra las empresas del estado, calificándolas de -- honerosas e ineficaces, de corruptas, de promotoras de la inflación, etc., olvidando maliciosamente las funciones sociales que cumplen y destacando sus vicios reales o imaginarios". Insistió en que el Estado era un buen administrador (Excélsior, 13.12.74).

La vaguedad de los conceptos se convierte en un excelente recurso para salir al paso de los acosos de los enemigos y excépticos que, con cierta periodicidad, se hacen presentes en la prensa mexicana. Todo esto conduce a la confusión sobre la importancia, el peso específico y el verdadero papel que juegan dentro de la sociedad mexicana las empresas públicas. A propósito de la empresa paraestatal Teléfonos de México, su director de Finanzas y Administración -- declaró: es inaplazable elevar la productividad nacional y la empresarial, tanto en el sector privado

como en el paraestatal, lo que significa el uso optimo de los recursos financieros, tecnológicos y humanos, de tal manera que se consiga fortalecer la estructura a través de un crecimiento menos dependiente de la inversión física y siempre en busca de su mejor aprovechamiento a través de una buena administración". (Excélsior, 6.8.75). Esta es una de las pocas declaraciones en que se aventura una tímida definición de conceptos.

En el Congreso sobre Presupuesto Público celebrado en 1975, Fernando Solana, que ocupaba entonces el cargo de subdirector de la CONASUPO, dió la pauta para un criterio de eficiencia al declarar que la descentralización presupuestal sería la base de la mayor eficiencia administrativa, lo que podría conseguirse con una reforma a fondo de la Ley de Egresos de la Secretaría de Hacienda (Excélsior, 6.8.75).

Dentro del sector público se pueden identificar dos tendencias bien definidas: una que propugna porque el Estado adquiriera cada vez más control sobre el desenvolvimiento de la economía nacional; la subordinación para cumplir metas y planes dentro de proyectos macroeconómicos se considera imperativa en ciertos aspectos, como el financiero y el de distribu--

ción. La otra tendencia busca ajustarse más al juego conciliatorio que ha caracterizado al Estado mexicano frente a las distintas instancias de poder económico y político; busca apoyarse en la sugerencia indicativa y apela a ciertos valores morales.

Un conspicuo representante de la segunda tendencia es Mario Ramón Beteta, quién declaró en la entrevista que se le hizo con motivo de su nombramiento como Secretario de Hacienda, que cree en la economía mixta: "que es una combinación de actividades del sector público con el privado. Por ello el sector público tienen que pugnar porque sus empresas y la actividad general del sector público sea eficiente, rendidora y capaz de darle al país suficiencia en los aspectos esenciales de la producción, en los transportes, en la petroquímica, en el acero, en los fertilizantes, en los alimentos" (Excélsior, 27.9.75).

La actitud de los funcionarios públicos sobre las empresas que dirigen y que han sido calificadas de no lucrativas, siempre es optimista. Eugenio Mendez Docurro, Secretario de Comunicaciones durante el sexenio de Luis Echeverría, declaró en cierta ocasión a propósito de la compañía aérea Aeroméxico: "Se tiene que enfrentar a los problemas de alza de precios

en los carburantes y a los fenómenos de contracción de turismo. Pero en cuanto a la administración puedo decir que es sana" (Excelsior, 8.11.75). Por su parte Luis Gómez Zepeda siempre ha tenido dificultades para justificar el enorme déficit que caracteriza la administración de los Ferrocarriles Nacionales. En 1975 se le atribuyó un déficit de 3,333 millones; él defendió la cifra de 500 millones en una entrevista de ese mismo año en la que se le exigió explicar cuál era, según su punto de vista, la situación que guardaban los ferrocarriles, ya que durante una reunión en la campaña presidencial de López Portillo se había calificado a esta empresa de desastre nacional. En esa ocasión se citaron las palabras de este último, quién sobre los subsidios dijo: "El Estado tiene en ocasiones no sólo el derecho sino la obligación de establecer una política de subsidios orientados a ciertos estímulos. Pero no disimulemos el subsidio ni hagamos que lo reporte el organismo que proporcione el servicio porque así se va enfermando la administración pública. Esa es una política equivocada que ha dado una imagen muy defectuosa del sector descentralizado y de la participación estatal: quien debe otorgar el subsidio es la entidad que representa el interés general, que no puede ser más que el Estado. Es el Estado en sí y por sí el -

que debe resolver en primer lugar, racionalmente, - en donde y para qué se va a otorgar el subsidio y no imputárselo a la entidad que proporciona el servicio sino reconocerlo en su fondo común como una carga general de la sociedad que requiere estimular -- las actividades en su propio beneficio. De otra manera no se explica el subsidio (...) esto nos permitirá llevar claras las cuentas del sector descentralizado y entonces calificar con realidad la eficiencia de los organismos correspondientes. ¿Cómo preguntó- podemos calificar la eficiencia de Petróleos Mexicanos? ¿Cómo podemos calificar la eficiencia - de los Ferrocarriles Nacionales de México? si hay - una situación de subsidios ocultos, indiscriminados, en muchas ocasiones sin destino cierto ni claro. En cambio, si orientamos el subsidio hacia un propósito específico estaremos controlando nuestra economía y manejando los estímulos como una formula de -- lograr efectos de planeación democrática."

Sobre las compañías aéreas Aeroméxico, de propiedad - estatal, y Mexicana de participación estatal minoritaria, el entonces candidato José López Portillo, - declaró que la separación de ambas empresas rayaba en el absurdo: "Una y otra son ineficientes, con -- una ineficiencia que se incrementa", afirmó (Excél--

sior, 12.11.75).

Francisco Javier Alejo, que ocupó posiciones destacadas durante el sexenio de Echeverría, se identificó con la tendencia de los funcionarios públicos que consideran al Estado como máxima instancia rectora de la economía nacional. Desde su puesto de Secretario del Patrimonio Nacional declaró: "en el futuro debe evitarse la adquisición de empresas improductivas o que no respondan a los programas de expansión e integración de la industria nacional; es indispensable mejorar la administración de las empresas, eliminar subsidios y estimular la eficiencia, al mismo tiempo que se fomente el crecimiento de una inversión del ingreso y de una equitativa distribución de los beneficios. No es justa la política de subsidios, porque dichos subsidios no llegan a los sectores -- que deberían; en la economía mixta no debe ser un mecanismo para que las mayorías sufran costos altos (El Día, 12.3.76).

Alfonso Cebreros Murillo, que en 1976 ocupaba el -- puesto de Subsecretario del Patrimonio Nacional, en el segundo Congreso Nacional de Presupuesto justificó la presencia del Estado en la vida económica del país y dió una de las mejores definiciones del pa--

pel del Estado en la economía en países de econo--
mías subdesarrolladas. Las empresas paraestatales
tienen, dijo, la función de regular los mer--
cados y por eso no pueden guiarse por criterios de
eficiencia como se entiende ésta por la empresa pri
vada; en una parte de su intervención afirmó: "La -
maximización de las utilidades no necesariamente in
dica la medida de eficiencia de la empresa pública,
pues ésta tiene objetivos que no son medibles con cri
terios cuantitativos simples, como son la reafirma
ción de la soberanía del país, evitar la explotación
de grupo sociales" (Excélsior, 27.8.76).

Las declaraciones de los funcionarios en el sexenio
de Echeverría se caracterizan por el tono enérgico
que adoptaron cuando se referían al sector privado.
La polémica sobre las empresas públicas llevó a la
anatematización mutua, como ejemplo de declaración
áspera en el sexenio pasado, José Campillo Sainz, -
Secretario de Industria y Comercio, afirmó que "el
Estado no financiará la ineficacia del sector priva
do para que éste construya grandes fincas de recreo"
(Excélsior, 22.10.76).

Una de las características de las declaraciones de
los funcionarios públicos sobre las empresas paraes

tatales en el presente sexenio, es su preocupación por destacar que las empresas paraestatales deben obtener rendimientos de todo tipo. El actual Secretario del Patrimonio y Fomento Industrial, José Andrés de Oteyza, declaró: "Las empresas estatales tienen una amplitud de miras mayor que las empresas -- privadas. Las empresas privadas generalmente se mueven por la obtención de un lucro; es el móvil tradicional de la inversión privada. Creo también este -- móvil debe estar presente en las empresas públicas, en las empresas del estado (...) Pero las empresas públicas tienen otros elementos adicionales que se deben considerar: tienen que atender al desarrollo nacional en su sentido más amplio, sin perder el objetivo de la capitalización (...) porque si no hay excedentes no hay posibilidad de capitalizarlos. -- Las empresas públicas pueden en un momento dado, -- atender en esta política de estímulos, de apoyos, -- de subsidios transitorios, a ciertos grupos de industriales o en aras del interés nacional (...). -- Sin embargo, estos deben ser criterios transitorios, no permanentes, y además cuando así ocurra debe hacerse explícito, debe separarse con claridad este -- tipo de apoyos, de ayudas o de estímulos, para no -- confundirlos con la ineficiencia que pueda darse en la operación de las empresas" (Excélsior, 6.1.77).--

Dentro de este contexto político, Hugo Cervantes -- del Río, actual Director de la Comisión Federal de Electricidad, aseguró que la generación de energía eléctrica no necesita ya subsidios y que "requerimos en forma paulatina que las tarifas correspondan a los costos" (Excélsior, 7.1.77).

En el presente sexenio la Reforma Administrativa -- busca establecer una coordinación en los actos administrativos de todas las dependencias gubernamentales, cualesquiera que sea el sector a que pertenezcan. En una de sus primera declaraciones, Alejandro Carrillo Castro, Coordinador General de Estudios -- Administrativos de la Presidencia de la República, -- afirmó: "vamos a poner en orden al país", refiriéndose a la necesidad de una organización seria del -- sector paraestatal "esta medida -dijo- tiende a racionalizar el gasto público y mejorar la productividad y eficiencia de las entidades con que cuenta el Estado, a fin de que se cumpla con los fines encomendados, que deben estar dirigidos al beneficio de la nación (...) lo que queremos ahora es aumentar -- la productividad y eficiencia de esas empresas". En otra parte de sus declaraciones se refirió a los subsidios en los siguientes términos: "El Estado en -- ocasiones ha tenido que subsidiar actividades de em

presas estatales o de organismos como CONASUPO y - la C.F.E., porque su creación obedece no a que tengan ganancias sino a que cumplan una función pública (El Día, 19.1.77).

Durante el presente sexenio han sido frecuentes en la prensa las declaraciones de empresarios públicos y privados sobre la conveniencia de que el - Estado siga siendo dueño de ciertas empresas. José Andrés de Oteyza, durante una conferencia de prensa afirmó: "No creo que la mera venta de empresas fuera a mejorar la situación (...) no creemos que si - no son rentables vayan a serlo por el hecho de cambiar de propietarios (...) somos un mismo país y -- con un mismo grado de eficiencia (El Día, 20.1.77). Por su parte Carrillo Castro, en sus declaraciones, ha insistido en que la Reforma Administrativa tiene entre sus objetivos "eliminar aquellas entidades -- cuya eficiencia tenga algún problema o que esté impidiendo la realización más eficiente y eficaz de las tareas que correspondan a cada sector" (Universal, 23.7.77). En otra declaración señaló que la Segunda Etapa de la Reforma Administrativa comprendería la reorganización de las empresas estatales y fidei comisos que irá desde el fortalecimiento de unas, - fusiónamiento de otras y de ser necesario, su desa-

parición (El Día, 8.8.77). El Secretario de Programación y Presupuesto habló sobre la responsabilidad del gobierno para dictar políticas que redunden en obtener la máxima eficacia de las empresas (Excélsior 8.9.77), pero no explicó cuáles eran esas políticas.

Mario Ramón Beteta, ya como Director de Somex se -- pronunció por la eficacia de la empresa, al comen-- tar: "La eficacia debe ser compartida tomando muy - en cuenta el interés común con base en la justicia social, no una eficacia cruel y ciega como podría - ser la de una empresa que quiera producir bien y efi-- cientemente a cualquier precio sin pagar inclusive, el salario mínimo o el seguro social (Excélsior, - 22.10.78).

La mayor parte de las declaraciones efectuadas desde el año de 1978 hasta la fecha han abundado sobre el tema de los déficit crónicos de las paraestatales, de la posibilidad de cancelarles subsidios - cuando no obtengan excedentes. Por su parte, el Director de Auditoría Fiscal de la Secretaria de Hacienda analizó los conceptos de utilidad y eficiencia en las empresas públicas y privadas. Preciso que el concepto de "utilidad aritmética" manejado en los registros contables "no es comparable -

entre empresas del sector privado y organismos estatales", pues los negocios privados tienen como objetivo fundamental la mayor utilidad económica posible, en el menor tiempo y en la menor cantidad. La empresa pública por su parte, también busca ser rentable pues no deja de ser un ente con vida propia, y su fortalecimiento económico redunda en las economías nacionales. Sin embargo, aquí el énfasis de la utilidad es distinto. Y señaló que la "utilidad social" representa un concepto obligado para la empresa pública. (Uno más Uno, 8.11.78).

Jesús Puente Leyva en otra defensa de las paraestatales precisó "que no debe ser preocupante el hecho de la deficitaria situación económica de las paraestatales, si el Estado tiene habilitado un sistema global de captación fiscal y no fiscal que le permitirá cubrir sus costos" (El Heraldó, 2.12.78). En 1980 las declaraciones de los funcionarios públicos dejan entrever la preocupación por cancelar la imagen desfavorable de las empresas públicas. La nueva generación de funcionarios públicos ha tenido problemas para conciliar sus proyectos técnicos, mejor fundamentados y más meditados que antes, con las necesidades políticas del sistema al que pertenecen.

Las declaraciones de personas no vinculadas expresamente ni al poder público ni a la iniciativa privada sobre las empresas públicas no representan una gran aportación a la controversia. La mayoría de -- ellos son investigadores de temas económicos o polí-- ticos; se esperaba, por lo tanto, que contribuye-- ran a despejar la confusión terminológica. Sin em-- bargo algunos se concretan a aportar cifras sobre -- la monumentalidad del dispendio que representan al-- gunas empresas públicas. En ocasiones menudean las declaraciones sobre la ineptitud de los funcionarios (Excélsior, 3.11.75). El presidente de la asocia--- ción de ingenieros electromecánicos de Guadalajara responsabilizó al Director de la C.F.E., Arsenio -- Farrell, de la crisis de la empresa (Excélsior, ---- 18.5.75); por su parte el líder electricista Rafael Galván aportó el dato de que la magnitud del déficit del sector eléctrico lo imposibilitaba para cumplir con la recomendación del Banco Mundial para finan-- ciar con recursos internos, por lo menos un 25 % de las nuevas inversiones (Excélsior, 31.7.75).

El Director de la División de Estudios Económicos -- del IPN señaló que "la mala planeación económica -- por la que atraviesa el país mantiene un permanente subsidio a las clases pudientes, dueñas del capital,

a través de Conasupo, Pemex" y todas las empresas descentralizadas y pidió que ya no se actuará con la limitante: "no es aparato de lucro" (Excélsior, 4.1.77). El Director del Instituto de Investigaciones de la UNAM, Arturo Bonilla, aportó su opinión sobre el tema de los subsidios y las empresas públicas, dijo que: "los representantes del sector privado critican la ineficiencia de las empresas descentralizadas (...) pero no dicen que gran parte de esa ineficiencia obedece a una política de subsidios que sólo a ellos beneficia" (Excélsior, 5.1.77).

Armando Labra, Presidente del Colegio Nacional de Economistas, en un análisis sobre el "contexto de la empresa pública en una economía subdesarrollada y dependiente", comenta que: "la empresa pública ha devenido en insuficiencia creciente -y en casos irreversibles-, al subsidiar por largos períodos al capital, a costa de su propia capitalización y a fin de cuentas, del erario que la sustenta" (Univرسال, 15.3.78).

No es necesario abundar sobre el hecho de que los editorialistas a pesar de su voluntad de ser objetivos, representan tendencias ideológicas que se hacen manifiestas en sus opiniones.

Los editorialistas no hacen ninguna aportación conceptual sobre eficacia y eficiencia; algunos de ellos con un sólido conocimiento de la economía, destacan por ser acerbos críticos de los funcionarios públicos a quienes señalan a menudo las inconsistencias en las que incurren al declarar a la prensa (cf. Excélsior, 14.5.75 y 5.11.75). Podría decirse que la debilidad de algunos periodistas es considerar sólo los aspectos técnicos del problema sin elementos conceptuales para el debate. Así, en algunos de los periódicos más conservadores del país, se han citado cifras proporcionadas por voceros de la iniciativa privada, para destacar la supuesta ineficiencia de PEMEX (cf. El Heraldo, 29.6.76).

Uno de los más sobresalientes editorialistas de la corriente marxista es sin duda Raúl Olmedo, quien ha dedicado una serie de artículos a las empresas públicas y a los reclamos del sector privado sobre éstas. Según él, los conceptos de rentabilidad y de utilidad "son diferentes para el capital privado y para el capital del Estado" (...) "Si en algún momento las empresas del Estado logran obtener una rentabilidad y una utilidad para sí, esto es secundario frente a la rentabilidad y utilidad que el conjunto del capital privado recibe de ellas, gra-

cias a los bienes y servicios baratos que hacen posible disminuir los costos de producción, y fundamentalmente el costo de producción de la fuerza de trabajo (...). El capital privado exige al Estado -- que antes de transmitir sus empresas a los empresarios privados realice, por un lado, una 'limpia' -- que las haga más productivas, es decir, que disminuya al máximo la cantidad de trabajadores que laboren en ellas aumentando al mismo tiempo los rendimientos y por otro lado, que los precios de los bienes y servicios que producen se eleven al nivel adecuado para que el capital invertido obtenga ganancias suficientes" (Excélsior, 12.1.77). En otro artículo establece una relación entre ineficiencia y empresa pública cuando escribe: "De lo que se acusa hoy a las empresas estatales es de ineficacia. Esta ineficacia, es preciso decirlo, no es resultado propiamente de lo económico, sino de lo político. Mejor dicho: la ineficacia económica de las empresas estatales es simultáneamente la contrapartida de su eficacia política para resolver situaciones embarazosas para el capital privado en su conjunto (...). Si las empresas estatales funcionaran con eficiencia económica, con rentabilidad al estilo de la empresa privada, con utilidades y ganancias, perderían su eficacia política. Y la eficacia política es lo esencial de la empresa estatal, no la eficacia económica" (Excélsior, 17.1.77).

b) Concepto de eficacia en función al cumplimiento de objetivos de las empresas públicas.

Ya hemos reconocido el panorama confuso que la terminología acarréa, agravando la polémica no sólo - técnica sino ideológica. Abordar el contenido de - la eficacia de la empresa pública en función al -- cumplimiento de los objetivos fijados a la empresa pública mexicana, implica determinarlos mediante - una homogénea agrupación de los mismos; por su parte, los objetivos particulares son advertibles solamente en los decretos o actas constitutivas respectivas. Para atender a lo primero, podemos mencionar algunos objetivos fundamentales de la empresa pública mexicana (4) -no necesariamente expresos y públicos- entre otros:

- . Prestar un servicio público
- . Promover el desarrollo industrial
- . Fungir como intermediaria del crédito
- . Suplir la inacción de la iniciativa privada en - rubros de alto riesgo y/o baja rentabilidad.
- . Controlar el mercado de satisfactores de primera necesidad.
- . Subsidiar la economía nacional
- . Redistribuir vía precios el ingreso per capita de las mayorías.
- . Ampliar la cobertura del bienestar social

- . Amortiguar la inconformidad social
- . Realizar actividades reservadas al dominio nacional.
- . Mantener o ampliar las fuentes de ocupación
- . Explotar recursos estratégicos
- . Corregir distorsiones del mercado
- . Redistribuir la riqueza.

En nuestro concepto encontramos al menos tres diversas formas de la eficacia que revisten características complementarias y no excluyentes; estas son la eficacia social, la económica y la funcional. Las dos primeras las referimos a un ámbito externo y se relacionan con el proceso macroeconómico tanto global como sectorial. Por su parte a la eficacia funcional le damos un ámbito interno y microadministrativo, ya que se vincula a la gestión de la empresa pública y sus efectos son reflexivos aunque eventualmente relacionados con los sectores administrativo y económico a los que pertenece. La eficacia, es conveniente recordarlo, se refiere a la adecuada pertinencia de las decisiones, más que a los resultados incrementalistas de éstas.

Los objetivos, que en una empresa pública son múltiples y variados, de acuerdo a su grado de consecución

sión logran determinados niveles de eficacia. Los objetivos deben cumplir con diversas misiones de política social y de política económica, asimismo, deben al lograrse satisfacer las funciones básicas de la gestión. De ahí pues nuestras convenciones propuestas de eficacia social, económica y funcional.

1. La eficacia social se refiere a las necesidades de la colectividad que el sistema económico social -- considera prioritarias. Son por lo tanto no sólo demandas que el Estado requiere satisfacer en virtud de la ideología inmersa en sus fundamentos, si no aquellas que se reclaman para sostener su equilibrio y la correlación de las fuerzas sociales.

Implica opciones sociales y se relaciona con el modelo de beneficio-costos social predeterminado más allá del sistema de precios de mercado. La eficacia social implica un criterio evaluatorio de las consecuencias en la sociedad de la actividad de la empresa pública.

- ii. La eficacia económica está íntimamente relacionada con la eficacia social, pero sus criterios de evaluación se definen en términos de política económica, todo ello referido desde la óptica de la empresa pública. Así, será influida por la orientación de la política de empleo; la progresividad y pro-

porcionalidad de la política fiscal; la correc---
ción de distorsiones del mercado; la externaliza-
ción de las economías públicas; los niveles y ti-
pos de endeudamiento, etc. Lo anterior implica que
no entendemos como fin de la política económica
la simple maximización del producto nacional, si-
no los fines y medios para influir sobre él. Como
ya se ha hecho notar los términos de eficacia so-
cial y eficacia económica están insertos en el en-
torno político y económico de la empresa pública
sobre el que se tienen intenciones precisas de in-
teracción, expresadas en los objetivos explícitos
e implícitos de la entidad.

- iii. Al interior de la empresa pública la pertinencia -
en la toma de decisiones merecerá determinadas ca-
lificaciones de eficacia funcional, implicando la
calidad de la gestión, la capacidad gerencial, la
eventual certeza de la función directriz. Componen
el complejo sistema de la organización, la planea-
ción, la estructuración, la dirección, el control
-desde la perspectiva endógena- considerando la -
acción reticular que matricialmente se repite en -
las áreas funcionales. La auditoría administrati-
va es el instrumento propio y adecuado para --
evaluar la eficacia funcional. Por otra parte, ya
que la dirección es la función por antonomasia de

la gestión y considerando ésta como un con
tinuo de decisiones fundamentado en un sis
tema de información, la auditoría operacional
dada su naturaleza resulta ser el método
más completo para someter tales decisiones
a comprobaciones a posteriori de eficacia.

- c) Conceptos de eficiencia en función a la medición de metas en las empresas públicas.

Hemos de examinar ahora lo concerniente a la eficiencia, como un concepto que permite la medición de resultados relacionados con las metas previstas en función a los insumos aplicados. Este término para nosotros pretende reflejar si --
tuaciones eminentemente cuantificables; es propio de la económica de mercado e implica un criterio de rentabilidad clásica para decidir precios e in
versiones; por ello, resulta inadecuado para las empresas públicas evaluarlas en función exclusiva de tal concepto ya que, no son los análisis costo-
beneficio, ni las funciones incrementalistas de utilidades, las que orientan los objetivos y las misiones conferidas a ellas. Tan poco se debe des
preciar la posibilidad de fijar la posición compa
rada de estas entidades públicas, pero es recomen
dable matizar y no convertirla en índice capital pues el lucro no es móvil propio para éstas. Una ventaja de estimar los resultados de la eficien-

cia, y que nosotros dividimos en productiva y financiera, es propiciar el análisis comparativo y observar los efectos de las transferencias al sistema económico general y a la empresa privada, estableciendo cierto control sobre el riesgo de que tal justificación de lucros bajos encierre además ineficacia funcional.

- i. La eficiencia productiva implica la maximización de bienes o servicios al mínimo costo. La noción más común implica relacionar el trabajo humano aplicado a la unidad producida; igualmente la fuerza de trabajo se suele relacionar con el capital empleado, se trata en este caso del mayor o menor uso de capital requerido en función de cierta cuota de trabajo empleado para la obtención de un producto o servicio. Otra forma es el coeficiente resultante del capital aplicado a cada unidad producida. Alrededor de estos conceptos existe el de productividad marginal, mismo que se define como el aumento del producto resultante de aplicar la última unidad de alguno de los factores de la producción y que tiende a ser decreciente. Como se puede observar las medidas resultantes son comparables

con la rama industrial correspondiente, independientemente de quien sea el propietario de los medios y, en términos generales, refleja una importante parte del papel que el estado patrón desea jugar en el entorno económico y político. En nuestro contexto la actitud del Estado hacia temas correlacionados con este tipo de eficiencia productiva, tales como la extensión (40 a 48 hrs.) de la jornada semanal, los convenios sindicales para incrementar los días de --descanso según coyuntura del calendario, -- los incentivos sobre cuotas y calidad del trabajo, etc., manifiestan no sólo opciones para orientar la productividad nacional sino también mecanismos de negociación política. Por otro lado definirse eventualmente en algunos campos por el uso intensivo del capital, puede implicar actitudes concretas hacia problemas macroeconómicos como lo es el del empleo.

- ii. La eficiencia financiera refleja el nivel de las utilidades, montos de transferencia vía precios y tarifas, subsidios a --determinados sectores, el nivel de autofi-

nanciamiento y, en términos generales, re presenta una cuantificación de la eficacia funcional financiera; nuevamente nos encon tramos con la necesidad de referir la efi ciencia al contexto propio de la empresa pública, combinándolo con otros factores de medición. Por otra parte, la medición que se lleva a cabo a través de una serie de -- coeficientes aporta información sobre la gestión de las funciones técnicas, comercia les y financieras de la empresa pública, de gran utilidad tanto por el contexto inflacio nario mexicano, como para constatar algunas repercusiones de la devaluación.

d) Interrelación conceptual.

Conforme a las exposiciones previas respecto a la eficacia y la eficiencia, se puede colegir -- que la evaluación de la empresa pública, la apre ciación sobre el grado de cumplimiento de los ob jetivos y de las misiones encomendadas, así como la adecuada cobertura de controles idóneos, es - algo más complicado que lo comúnmente aceptado. - Es ya una tendencia clara en los economistas me xicanos (5) el pronunciarse contra las pérdidas y la inoperancia de las empresas públicas en nom bre de los objetivos de política social. Por ---

ello, se deben definir con toda precisión los objetivos y metas globales, sectoriales y de empresa, que permitan exigir niveles de actuación precisos de acuerdo a los diversos tipos de eficacia y eficiencia propuestos. De este conjunto de elementos evaluatorios se debe pretender la mayor eficacia al menor costo; es decir, las metas de eficiencia, sobre todo financieras, de la empresa pública no deben encuadrarse en la maximazación de utilidades sino en la mínima disfuncionalidad económica necesaria para alcanzar los objetivos de política social y política económica. Por otra parte, ya hemos advertido la estrecha vinculanción de los conceptos de eficacia entre sí, al igual que los de eficiencia; más aún, si bien la eficacia social y económica remiten a un ámbito macroeconómico y la eficiencia productiva y financiera a un ámbito de economía de empresa relacionado con el sector, la eficacia funcional al ser una medida de la gestión sobre las funciones microadministrativas de producción y abastecimientos, relaciones industriales, comercialización, y finanzas, refleja la situación general de los demás conceptos.

No debemos quedarnos sólo con la idea de la sim

ple interrelación conceptual; puede concluirse que la medida fundamental de la operación de las empresas públicas -conforme al esquema conveni-- do- es la eficacia en sus tres dimensiones, la - que debe obtenerse con el menor sacrificio de re- cursos; ello implicará que el costo mínimo de -- las disfuncionalidades económicas de las diver-- sas expresiones de la eficiencia no significan - un ejercicio de minimización de desutilidades, - en su caso, sino la optimización de las disfun-- cionalidades económicas a través de una mezcla - óptima de las diversas metas de eficiencia, natu- ralmente éste será el caso de las empresas públi- cas dispuestas a externalizar sus economías al - sector privado o a determinados grupos sociales; de lo contrario, si satisfechos los objetivos de la eficacia se puede generar acumulación, o bien si tal fue la variable dependiente esperada, no habrá razón alguna para que las eficiencias no - resulten convergentes con los índices del ramo.

3 ALGUNOS INDICADORES DE LA EFICACIA ECONOMICA Y SOCIAL DEL SECTOR PARAESTATAL.

Es conveniente tener algunos puntos de relación sobre el grado de eficacia, social y económica, del sector paraestatal mexicano que permitan conjuntamente con la visión microeconómica más tarde aportada, en base a los datos de eficiencia productiva y financiera, configurar un panorama de conjunto sobre el cual se pueda emitir juicios, tanto sobre los resultados como sobre los controles que, en todo caso, mostrarán ahí un importante aspecto de su debilidad o fuerza. Por otra parte, no entraremos al examen de la eficacia funcional ya que, al requerir del instrumento de la auditoría administrativa, la tarea sale de nuestro alcance. Baste decir que el proyecto de Ley sobre Auditoría y Fiscalización Central y Paraestatal incorporaría, en el evento de su aprobación y promulgación, técnicas de control de gestión apropiadas para determinar la eficacia funcional de las entidades públicas. Deberá sin embargo, para ser en su caso una aportación al conocimiento de la gestión paraestatal, establecerse un tipo de auditoría no sólo financiera, que de hecho está cubierta, sino fundamentalmente administrativa.

Podemos deducir el impacto en la economía mexicana -- del heterogéneo conjunto de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, mayoritarias y minoritarias, de la observación de veinte entidades incluidas entre las 500 más grandes empresas de América Latina (véase Cuadros I y II). No debe olvidarse que la estrategia de desarrollo de estas unidades económicas de producción y servicio, son fundamentalmente determinadas por el Estado y no tienen por eso una expansión o diversificación espontánea; ello puede ejemplificarlo PEMEX que aparece entre el tercero y cuarto lugar en el cuadro arriba mencionado, pero con mayores activos para 1978 que la suma de PETROBRAS Y PETROBRAS DISTRIBUIDORA, primero y cuarto lugar en 1978 respectivamente; ello responde probablemente a una política de exploración continua pero con una plataforma de explotación definida, así como al largo plazo de maduración de las inversiones públicas en México.

Es conveniente recordar, al confrontar los diversos indicadores de eficacia económica, la correlación que existe con la eficacia social para lograr ponderar y conseguir una perspectiva más adecuada del fenómeno paraestatal. Habría que reflexionar, a guisa de ejemplos, en los precios de los hidrocarburos de PEMEX -- que durante muchos años se mantuvieron sin variacio--

**EMPRESAS ESTATALES INTEGRADAS AL CONTROL PRESUPUESTAL
DENTRO DE LAS PRIMERAS 500 EMPRESAS EN AMERICA LATINA**

CUADRO I *

POSICION			EMPRESA	EN MILLONES DE DOLARES						NUMERO DE EMPLEADOS
				VENTAS			ACTIVOS			
76	77	78		76	77	78	76	77	78	78
3	3	4	PEMEX	2.017,7	3.393,1	4.449,1	1.954,4	7.564,3	15.348,1	93.762
10	16	9	CONASUPO	1.091,0	889,2	1.284,6	977,0	933,4	1.237,5	1.695
18	19	14	C.F.E.	655,3	836,4	967,8	5.232,2	7.422,0	10.289,7	37.335
71	18	69	Ferrocarriles Nales. de Méx.	222,6	840,0	359,5	288,3	5.232,2	1.483,9	62.493
91	119	79	DINA	193,6	216,6	319,3	288,3	376,7	397,2	6.493
93	89	82	FERTIMEX	190,4	264,9	318,5	264,0	577,4	677,3	
	148	130	Prod. Pesq. Mex.		180,4	234,8		190,0	196,7	7.529
**		218	CONASUPO			154,6			159,3	3.278
		288	SICARISA			118,1			987,4	7.080
332		352	PIPSA	73,6		99,0	70,9		85,8	463
176	150		AEROMEXICO	125,5	179,2		154,8	157,8		
	155		Ferrocarril del Pacífico		176,8					
300	339		CONCARRIL	78,0	92,7		139,7	177,2		

** Listada dos veces.

**EMPRESAS ESTATALES NO INTEGRADAS AL CONTROL PRESUPUESTAL
DENTRO DE LAS PRIMERAS 500 EMPRESAS EN AMERICA LATINA**

CUADRO II *

POSICION			EMPRESA	EN MILLONES DE DOLARES						NUMERO DE EMPLEADOS
				VENTAS			ACTIVOS			
76	77	78		76	77	78	76	77	78	78
40	42	31	TELMEX	320,1	472,2	605,8	1.825,3	2.163,5	2.426,7	24.870
56	53	34	AHMSA	264,8	384,4	579,0	1.525,6	1.730,0	1.832,7	26.220
183	143	124	Mexicana	118,8	189,6	240,9	107,6	135,6	205,9	8.047
240	238	190	Avíos de Acero	93,6	122,2	175,0	11,1	24,0	34,1	560
351	360	265	V.A.M.	69,6	88,4	128,0	58,3	63,9	76,2	1.753
268	306	267	Op. de Teatros	86,3	100,2	127,7	69,8	65,5	87,9	8.362
		318	TABAMEX			109,0			43,3	7.212

* Fuente: Revista Progreso. Enero-Febrero, 1980. pp. 33-53

nes sustanciales y que, aún hoy, representan un importante subsidio a la industria nacional. Bastaría quizá para significar la acción social de esta empresa, su relación con la industria química, particularmente con la producción de fertilizantes y el apoyo al sector primario a través de los precios del amoniaco a FERTIMEX. El caso del sector eléctrico lleva a una conclusión semejante, tanto por su aportación propia reflejada en las tarifas diferenciales, como por el insumo barato de hidrocarburos que reciben sus termoelectricas, impactando de esta manera ambas empresas los consumos populares, directa o indirectamente. Debe también subrayarse el hecho de que prácticamente la totalidad de la investigación aplicada se lleva a cabo en el sector industrial paraestatal, con frecuencia asociado a las instituciones de educación superior del Estado. Por lo que corresponde a la empresa relacionada con la transportación aérea, AEROMEXICO en adición a la función de comunicación que brinda en rutas comercialmente no favorables, --apoya la actividad turística en forma determinante. El sector ferrocarrilero por su parte significa no sólo transporte económico para innumerables puntos de la geografía nacional, sino un subsidio al comercio que para 1975 movilizó 32,542 millones de toneladas-kilometro.

Las empresas públicas mexicanas no sólo desarrollan actividades de fomento económico, sino que se abocan a la regulación de precios, atenuación de la inflación en los precios al consumidor y seguridad de abastecimiento de productos de primera necesidad; tales son los casos de CONASUPO e INMECAFE. La prioridad reconocida por el gobierno federal a las funciones descritas se estima a través de la asignación de subsidios y transferencias de apoyo (véase Cuadro III).

De acuerdo a las cifras del X Censo Industrial, con datos de 1975, en 247 establecimientos censados correspondientes a empresas de participación estatal y a organismos descentralizados, en el año mencionado trabajaron 131,246 empleados y obreros que percibieron 8'481 millones de pesos (antes de la devaluación) por concepto de remuneraciones; su producción bruta fue de cerca de 47 mil millones de pesos, con un valor agregado censal bruto de más de 17 mil millones de pesos (6).

No se ha presentado hasta ahora una información cabalmente estructurada en este punto ya que, con posterioridad a los datos publicados para 1975 inclusive, resulta un tanto compleja la confirmación y cruce de cifras actuales; sin embargo, datos confiables sobre --

ORGANISMO DESCENTRALIZADOS Y EMPRESAS DE PROPIEDAD FEDERAL
Asignación de Subsidios y Transferencias de Apoyo
(Ejercicio 1978)

	Millones de pesos	%
Total	21,134	100.0
Entidades con funciones reguladoras de precios	<u>11,047</u>	52.3
Conasupo	10,531	
Inmecafé	<u>526</u>	
Entidades de servicio prioritario que operan con limitaciones tarifarias	5,791	27.4
Ferrocarriles Nacionales de México	3,829	
Ferrocarriles Del Pacífico	978	
Ferrocarril Distribuidora del Pacífico	440	
Ferrocarril Unidad del Sureste	353	
Ferrocarril S. Baja California	<u>191</u>	
Entidades que satisfacen demanda de productos de alta prioridad	2,273	10.8
Fertimex	1,173	
Sicartsa	<u>1,100</u>	
Otras entidades, (para propósitos diversos)	<u>2,014</u>	9.5
Pemex	600	
Forestal Vicente Guerrero	125	
Aeropuertos y Servicios Auxiliares	180	
Aeronaves	700	
Indeco	409	

Fuente: Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos.
I Legislatura. 1979.

1978 (7), en adición a otros indicadores pertinentes, calculados o citados, resultan útiles para el propósito del inciso. Así encontramos que, la tasa de crecimiento promedio del PIB en relación a la correspondiente para el sector paraestatal, a precios corrientes, para el periodo 1970 a 1975, mostraba una tendencia de expansión más que proporcional del sector; --- mientras el total de la economía tuvo el 18.8% de crecimiento promedio, el del sector fue de 26%. Por -- otro lado la participación del sector en el PIB se -- proyectó en 1970 de un 12.8% al 17.8 en 1978.

En cuanto a la inversión, tenemos que la aportación -- al total nacional significó un 14.2% en 1970 y se incrementó hasta un 29.8% en 1978. Su tasa promedio -- anual de crecimiento fue de un 17% en relación al de la inversión general equivalente sólo al 5.7%.

Por lo que toca a la participación del sector paraestatal en los ingresos tributarios, en 1970 fue de -- 7.8% y de 14.8% en 1978. Durante el lapso en cuestión el promedio anual de crecimiento del total de los ingresos tributarios fue del 10.7% en tanto que el del sector ascendió a 21.9%.

Ahora bien, son las importaciones uno de los rubros -- que requieren de mayor atención ya que han contribui-

do al desequilibrio de la balanza comercial. En el período 1970 a 1975 la participación del déficit se elevó del 33.9 a 42.1%. Así, para 1980, el 60% del total de las importaciones programadas del sector público serán adquiridas por siete empresas paraestatales (8). Los datos más significativos, (excluyendo a la Impulsora del Pequeño Comercio cuyas compras por un monto de 10,549 millones de pesos en su mayoría serán hechas en el país) son los siguientes:

CUADRO IV

* *COMPRAS	NACIONALES	IMPORTADAS
Pemex	34,096	32,920
C F E	21,507	8,700
Conasupo	13,767	12,723
A H M S A	11,302	7,000 +
Fertimex	11,440	4,000
Ferronales	7,238	4,363

* (Miles de millones de pesos).

+ (Aproximadamente).

Sin embargo el mayor control de las importaciones del sector público en los últimos años pretende corregir esta situación aunado a una mejor posición de las exportaciones del sector, fundamentalmente en virtud de las ventas de hidrocarburos al exterior. En 1970 las exportaciones del sector significaban un 13% del to--

tal nacional; para 1978 la participación ascendió al 46.1%

En cuanto a la generación de empleo del sector, la tasa media anual (70-78) es del 10.1% en comparación al 4.1% de la economía en general. Debe hacerse notar - sin embargo, que el promedio de participación de 1970 a 1975 es sólo del 3.56%.

4 COEFICIENTES DE EFICIENCIA EN ALGUNAS EMPRESAS PÚBLICAS INCORPORADAS PRESUPUESTALMENTE AL CONTROL DEL CONGRESO DE LA UNIÓN.

Hemos tomado una muestra de 21 empresas públicas, del total de 27 que están incorporadas presupuestalmente al control del Congreso de la Unión, y se ha hecho el cálculo de diversos coeficientes de una serie de nueve años (1970-1978) no siempre continua por carecer de los datos necesarios, o bien por no estar integrados con anterioridad. Como se define en la nota metodológica, el conjunto seleccionado considera las entidades más representativas de los sectores industrial, transporte, comercio y servicios, incluidos en la cuenta pública. No se tomó del Sector Administrativo a la Lotería Nacional; del Sector Salud, al Instituto Mexicano del Seguro Social y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; del Sector Industrial, a Productora e Importadora de Papel, S. A.; del Sector Comercio, al Instituto Mexicano de Comercio Exterior; y del Sector Asentamientos Humanos, al Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular.

Por otra parte, debe señalarse que las principales --

empresas seleccionadas, además del Instituto Mexi--
cano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Segu
ridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del -
Estado (ISSSTE), significan una elevada concentración
del gasto del sector paraestatal de alrededor del --
90%. De la muestra en cuestión, sólo las entidades -
industriales representan el 61.5% del presupuesto del
sector en 1979, seguidas de las entidades de salud y
seguridad social excluidas, con un 17.5% del total.-
Adicionalmente debe decirse que de los 155 mil millon
es de pesos del presupuesto del sector para 1979, -
para formación de capital, el 86.3% fue asignado a -
las empresas industriales de la muestra. La magnitud
relativa del total de las entidades integrada al cont
rol presupuestal, en el presupuesto de egresos de la
Federación en 1979, fue del orden del 66.4% del total.

No debe olvidarse, sin embargo, que muchos de los --
coeficientes que se verán más adelante resultan de -
simples fórmulas que no pueden considerar las trans-
ferencias, vía precios y tarifas, a que se somete a mun
chas empresas públicas; igualmente se debe tener pres
ente el impacto de los subsidios en los resultados
de las empresas públicas, en términos no siempre comp
ensatorios del déficit (9). Por su parte, el sector
privado, que influye determinadamente en los índices

generales o de rama de la industria -mismos que debemos usar para establecer algunas comparaciones-, altera sus verdaderos resultados de eficiencia en la medida en que se impactan, directamente o indirectamente, en la economía de la empresa privada las tarifas y -- precios que provienen de entidades públicas, sin olvidar la política fiscal y, en general, el proteccionismo industrial, que aún en buena parte está vigente en la economía nacional. Horacio Flores de la Peña (10) menciona para años recientes, previos a una mayor flexibilidad de los precios de las empresas públicas, -- que las transferencias por esa vía significaron aproximadamente el equivalente al 15% de la inversión bruta, al 30% de la inversión privada y al 40% de la inversión pública total. El caso de las empresas ferrocarrileras es aleccionador; sus costos medios son de 41.8 centavos por tonelada kilómetro y sus tarifas sólo de 24.8 centavos; de la misma manera en 1977, la tarifa tonelada kilómetro del maíz, fue de 16.8 centavos, y la del mineral de hierro para las plantas sidorurgicas de HYLSA de 10.4 centavos (11). Todo lo anterior significa, en cuanto a la eficiencia financiera, no olvidando la prelación de la eficacia social y económica, que algunos resultados para ser comparables requerirían un previo ajuste de cifras, lo que implica la determinación de la estructura real de cos

tos de la economía y, por ello, un preciso conocimiento de las relaciones intersectoriales que lleven a determinar los "costos de oportunidad" de la economía mexicana. Sean pues, los datos mencionados y las consideraciones expuestas, explicaciones necesarias respecto a la composición del grupo y de los resultados analizados a continuación; disfuncionalidades económicas que, en muchos casos, están disueltas en utilidades, - apropiaciones, o ventajas económicas para el sistema.

Salvo comentario ex profeso la serie estudiada para -- las entidades integradas presupuestalmente corresponde a 1970-1978; en tanto que, los promedios de otras em-- presas minoritarias del Estado o bien privadas, se - - circunscriben al lapso 1975-1978 (Veanse Cuadros del V al XXXI).

Aeronaves de México.

En cuanto a la productividad se observa un deterioro en la relación T/P, ya que a partir de -- 1976 el coeficiente ascendió arriba de su promedio 0.35; implicando mayor aportación de trabajo por unidad de servicio. En cuanto a C/P cae abajo del promedio 0.82 en 1976 y se rompe una tendencia favorable; al llegar en 1978 a 0.49 - se recupera un mejor uso del capital en cuanto - a unidad de servicios prestados. En C/T se observa una declinación agudizada a partir de 1977. - En general la tendencia a una mejor productividad parece afectada, no sólo por la competividad propia del mercado de servicios de transporte - aéreo, y por la gran elasticidad de la demanda, sino por la presión de los salarios en el proceso inflacionario.

La tendencia de crecimiento del ahorro corriente es oscilante en pesos corrientes, pero decreciente si se deflaciona. 1978 marca un significativo ascenso tres veces arriba del promedio (calculado en pesos corrientes); se acusa por ello en -- los últimos años una mayor dependencia para la - operación, de transferencias del gobierno federal. Después de un "columpio" de 1974 a 1976, los excedentes, previo autofinanciamiento, son positi-

vos con un coeficiente de 3.04 para 1978, arriba del promedio 70-78 que es de 1.71. El endeudamiento para la inversión y para la amortización de la deuda ha sido particularmente agudo en los últimos años, sin embargo su pérdida neta tiende a disminuir sensiblemente. En 1978 el crecimiento se financió con endeudamiento sin nuevas aportaciones patrimoniales, y sin subsidios de operación.

Las razones de circulante y de liquidez tienden a mejorar después de los tropiezos de 1976, sin que aun puedan considerarse aceptables. En comparación con Mexicana de Aviación, que tiende a perder liquidez, aun se encuentra en desventaja. Su razón de endeudamiento, 0.84 para 1978 con un promedio de 0.98 en el período 70-78, es desfavorable respecto a Mexicana que mantiene un promedio de 0.80, con 0.78 para 1978; ello significa para el último año de la serie que Aeroméxico de cada peso de sus activos, 0.84 ctvs. provienen de acreedores. Tanto las relaciones de capital contable sobre activo total, como sobre pasivo total, son notoriamente favorables a su competidora. En virtud de lo bajo de los inventarios en esta actividad, se manifiesta una correcta rotación de los mismos, de 23.24 como promedio y de 23.38 para el período 75-78; Mexicana supera

la relación para el último lapso con un promedio de 82.61. Igualmente la rotación de cuentas por cobrar de 5.29 como promedio, es inferior a la media de 75-78 de Mexicana que es de 6.20; - más aun, la tendencia de crecimiento de deudores en la empresa estudiada, a aumentado alarmantemente con una relación de 2.81 para 1978, es decir, por cada peso de ventas a crédito sólo 2.81 es al contado. El promedio de las relaciones de rotación de activo circulante, de activo fijo y de operaciones, tanto de la serie de nueve años como del lapso 75-78, son inferiores a la empresa competidora.

Ya que el promedio, de rentabilidad sobre la inversión total, para el sector de los servicios, en el lapso 75-78, es de 4.5, tanto Aeronaves - como Mexicana se encuentran sumamente alejados de él. La primera tiene un coeficiente negativo para esta relación (0.08), así como para la rentabilidad sobre ventas que da un promedio de -- (0.10); mientras que la segunda tiene coeficientes de 0.947 y 0.04 respectivamente. Por último, la rentabilidad sobre capital contable, sobre activo fijo y sobre pasivo circulante, son negativas crónicamente en Aeroméxico, pero los promedios del cuatrienio de Mexicana son de 0.23, - 0.08 y 0.11 respectivamente.

ASA, y Caminos y Puentes Federales (C y P). Se trata de entidades difícilmente comparables, así como ineludibles en el contexto nacional del transporte. Las relaciones de productividad son mejores en ASA que en C y P, sin embargo, en -- términos generales en ambas son aceptables. En ASA, T/P tiene un promedio de 0.15, esto significa por cada unidad de producto sólo 0.15 unidad de trabajo; en cuanto a ASA, su promedio es de 0.45 y se nota un notable deterioro en particular en 1978 que está más de dos veces arriba del promedio de los nueve años, al llegar a 1.05. Los promedios de C/P son de 5.19 para C y P, y de 7.13 para ASA; obviamente aquí se hace notar la gran cantidad de capital requerido pues el índice significa las veces que se requiere de capital por cada unidad producida. Para ambas entidades, 1978 se manifiesta en esta relación como un año de mejor tendencia, ya que ambas se encuentran abajo de su promedio. El uso intensivo del capital sobre el trabajo, en ambas empresas, es notable en la relación C/T, ya que mientras ASA tiene un promedio para los 9 años de 24.54, C y P lo tiene de 40.65; debe sin embargo hacerse notar que la tendencia aumentar el factor trabajo inicia a partir de 1974, mostrando en

1978 relaciones menos favorables de 6.53 para - ASA y de 18.50 para Caminos y Puentes.

En cuanto al ahorro corriente podemos decir que ASA tiene una tendencia estable que le dá un -- promedio de cerca de \$20 millones de pesos co-- rrientes, significándose durante los dos últi-- mos años de la serie con ahorro corriente supe-- rior al promedio; en cuanto a Caminos y Puentes el promedio en pesos corrientes es de más de -- \$328 millones, y también en 1977 y en 1978 el - ahorro corriente duplica el promedio con \$654 y \$684 millones, respectivamente. Las dos ~~empresas~~ muestran excedentes después de autofinanciar, - tanto en su promedio, como en los últimos años. Por otra parte, para 1978 ambas muestran super-
avit de la cuenta de capital; es particularmen-
te importante el de C y P que ascendió al doble de ASA, con cerca de \$323 millones. Por otra par-
te las dos entidades recurren básicamente en sus empréstitos a los recursos nacionales, con índi-
ces muy favorables.

Desde 1974 para Caminos y Puentes la razón de - liquidez no es adecuada, y desciende de manera peligrosa en 1978 a 0.32, significa esto que só lo 32 centavos líquidos deben respaldar un peso

de pasivo corriente. Esta situación no se dá en ASA que, si bien ha visto disminuir su anterior tendencia, extraordinariamente buena, aun tiene para los dos últimos años de la serie índices superiores a la unidad, de 1.36 y 1.56 respectivamente, "esto significa que por cada 1.36 pesos o con cada 1.56 pesos líquidos, se respalda uno del pasivo corriente. En el caso de C y P las razones de autonomía se han visto deterioradas en los últimos años, más allá de lo conveniente; no así en el caso de ASA que se mantiene con una adecuada razón de endeudamiento, así como de capital contable sobre activo total y de capital contable sobre pasivo total. Las razones de eficiencia financiera en sentido estricto se muestran en general satisfactorias. Lo bajo de los inventarios, como debe de ser, en ambas entidades relaciones más que satisfactorias; la rotación de cuentas por cobrar para C y P es para 1978 de 24.66 y significa una tendencia ascendente que se corresponde con el sistema de cobro del servicio; en cambio ASA, tiende a disminuir su relación de rotación de cuentas por cobrar y, en 1978, ésta disminuyó por abajo del promedio que es de 4.84, descendiendo a 2.23. La rotación de activo circulante de C y P denota un uso eficiente del activo mencionado; en 1978 su coefi-

ciente fue de 4.41 arriba de su propio promedio, igual a 3.02; la misma rotación no es igualmente favorable para ASA ya que su coeficiente tiende a disminuir y, en 1978, por cada 1.09 pesos - de venta, requiere de uno de activo circulante. La misma tendencia se manifiesta en la rotación de activo fijo, pues ASA por cada 14 centavos de ventas requiere un peso de activo fijo, y C y P por cada 20 centavos de ventas, requiere un peso de activo fijo; ambas cifras en función del promedio 70-78. La relación de rotación de operaciones sólo viene a confirmar lo antes dicho; las - razones financieras de rentabilidad coinciden -- con los resultados netos que para C y P han sido expresados tradicionalmente en números negros, - con un promedio cercano a 85 millones pesos co-- rrientes anuales promedio, y una cifra de \$172 - millones para 1978, ambas cifras como utilidad - neta. En cambio ASA, a partir de 1976 ha arroja- do pérdidas netas que han sido disminuidas en -- 1978 hasta una pérdida bruta de casi \$113 millo- nes. De la misma manera, las diversas razones de rentabilidad se observan favorables para C y P, en tanto que para ASA se notan desfavorables a - partir de 1976 acusando, sin embargo, síntomas - de tender a mejorar su situación.

Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Compañía de Luz y Fuerza del Centro.

En la relación T/P las dos empresas manifiestan un promedio idéntico de 0.28. Ello quiere decir que se requiere de 28 centavos de aportación laboral por cada peso de producto; sobre esta rela-ción, sólo debe anotarse que para 1978 se nota un crecimiento superior al promedio de la relación que no es igualmente favorable y que corresponde a 0.47 para CFE y 0.54 para la Compañía. No se observa que se mantengan iguales los coeficientes promedio para la relación C/p, donde se nota más requerimientos de capital en la CFE, que en la -- Compañía; de ahí que, mientras la CFE tiene un -- promedio de \$ 7.10 de capital por cada peso producido, la Compañía requiere sólo de \$ 2.29. Por ello la relación C/T para la CFE da un índice alto que, si bien decae en 1978, significa un promedio de 27.10, en tanto que para la Compañía es de 9.23; es notable, sin embargo como decaen en su relación en 1978, requiriendo CFE \$ 16.32 de capital por cada peso de aportación de suelarios, y la Compañía, \$ 3.76 de capital por cada peso de aportación laboral. Como puede observarse ambos índices están muy por debajo de su promedio.

Las transferencias del Gobierno Federal para la operación de CFE, mantienen una tendencia que equivale a requerir 50 centavos de transferencia por cada peso de ingresos corrientes, lo que no sucede con la Compañía que durante el último ejercicio no obtuvo apoyo vía subsidios de operación. En los últimos años de la serie, la Compañía tiene a mantener un equilibrio entre su ahorro corriente más sus ingresos de capital sobre las inversiones, en tanto que CFE, acude con más frecuencia al financiamiento. De esta manera la CFE contrajo un endeudamiento neto de fuentes nacionales de casi 15 mil millones, arriba de lo previsto, aunque no acudiendo a fuentes externas, por alrededor de 14.5 millones que estaban originalmente considerados. Las razones de circulante y de liquidez son más favorables para la Compañía que para CFE; de esta manera para 1978 la razón de circulante de la Compañía es de 2:1 en tanto que, para la CFE, es de 0.52:1; la prueba ácida da a la Compañía una relación de 1.6:1 que es muy favorable, contra una relación de 0.26 a 1 para la CFE, particularmente peligrosa. En este sentido la tendencia de recuperación de la Compañía es notable, mientras que el deterioro de CFE se va agudizando, lo que implica pérdida de capacidad para

respaldar las obligaciones a corto plazo. Sin embargo, debe hacerse notar que el promedio general de la industria entre 1975-1978, para la razón de liquidez es de 0.85 a 1, lo que proporcionalmente parece significar una atenuación de la tendencia desfavorable de la CFE, y subraya la prueba ácida en 1978 para la Compañía, que es --cerca de 2 veces superior a la del promedio general de la industria. La autonomía de ambas empresas ha disminuído, pues sus relaciones quedan por abajo de los promedios generales de la industria; debe señalarse que para la Compañía ésto es particularmente grave; en tanto que para CFE, la razón de endeudamiento, si bien no es tan favorable como la de la industria, es casi aceptable en 1978 ya que es idéntica al promedio, o sea de 0.56; la relación de capital contable sobre activo total tiende a subir hasta 1978 con un resultado de 0.36, superior al promedio de 0.28 y algo inferior al del promedio de la industria, que es de 0.43; ésto último, significa una disminución de recursos propios para la adquisición del activo total. En cuanto a la eficiencia financiera en sentido estricto, a través de las relaciones de rotación, la de inventarios muestra en el caso de la CFE una tendencia al incremento;

en 1978 dicha relación fue de 2.54 y significa - una mejoría contra el promedio de 1.71; pero, para este tipo de industria, sobre todo comparado con la Compañía, no parece favorable, puesto que en 1978, y como promedio, la Compañía arrojó 10.31 y 13.33, respectivamente. La rotación de cuentas por cobrar es mejor en CFE que en la Compañía, - pero con un promedio inferior al general de la - industria; por su parte, la utilización del activo circulante se muestra mejor en el caso de la Compañía que en el de la CFE, al igual que la rotación de activo fijo y la rotación de operaciones en la que se muestra una tendencia uniforme con un promedio de 0.10 para CFE y de 0.30 para la Compañía, lo que significa dichas cifras en centavos, pero como ventas, por cada peso de activo total. Destinadas como son estas empresas para el servicio público, su rentabilidad no aparece como satisfactoria desde el punto de vista del lucro, ésto es previsible por los resultados de -- pérdida neta para la Compañía y las escasas utilidades para CFE en relación a su dimensión. Debe hacerse notar, por lo que toca a la Compañía que, si bien sufrió un deterioro en su autonomía financiera, durante 1978 no recibió apoyos de subsidios de operación.

CONASUPO e Instituto Mexicano del Café (INMECAFE). Las relaciones T/P de estas dos empresas son las más favorables de la muestra. Corresponde a CONASUPO un promedio sostenido de 0.02, y a INMECAFE el de 0.08 para el período 74-78; estos índices significan dichas cantidades en centavos, como representación del trabajo, por cada peso de producto. La relación C/P también es muy favorable a las dos. Sus relaciones para 1978 fueron de 0.18 y de 0.04 respectivamente, ambas muy por abajo de su promedio lo que es síntoma de una mayor productividad. En cuanto a C/T los resultados no son igualmente favorables, sobre todo en el caso de INMECAFE que tiende a descender para lograr en 1978 un coeficiente de 0.72 cuya expresión en centavos significa la aportación de capital sobre trabajo, que en este caso no es adecuado; igualmente, aunque sin el mismo deterioro, la tendencia en CONASUPO desciende y al invertirse llega en 1978 a 9.56 contra su promedio anual de 16.17.

Por lo que toca al ahorro corriente, las dos instituciones han logrado incrementos que en 1978 para CONASUPO ascienden a más de \$8,920 millones y en INMECAFE, a más de \$1.261 millones. Las transferencias corrientes netas menos los impuestos

tos tienden, en el caso de CONASUPO, a estable--
cerse en un promedio de 0.41, mientras que en --
INMECAFE la trayectoria de la relación es más --
errática con un promedio 74-78 de 0.11 y un re--
sultado para 1978 de 0.22. En ambos casos el aho--
rro corriente más ingresos de capital sobre in--
versiones, muestran aparentes excedentes después
del autofinanciamiento. Así el superavit de la -
cuenta de capital ha tendido a aumentar en pesos
corrientes de manera sustancial para CONASUPO, -
en 1977 y en 1978; por lo que respecta a INMECA-
FE, 1978 significa cifras negras por más de \$820
millones. Las dos empresas muestran razones de -
liquidez inferiores al promedio del comercio, --
que reporta una relación de 1.18; en el caso de
estas empresas corresponde a CONASUPO un prome--
dio de 1.11, en tanto que el de INMECAFE es de -
0.52, sin embargo ésto significa en comparación
a Aurrerá (almacenes de autoservicio) con .38, -
una situación significativamente superior, sobre
todo considerando que se encuentra entre las 500
empresas más grandes de América Latina. Ambas em--
presas muestran haber acudido al endeudamiento -
para solucionar sus problemas financieros; la --
exigibilidad de la deuda titulada en caso de CO-
NASUPO no es adecuada ya que, para 1978, los ven--
cimientos a un año representaron el 48.2% de su

deuda. Por lo que toca a la rotación de inventarios, las relaciones de estas empresas son superiores al promedio del comercio con 0.095, pero muy inferiores a Aurrerá que tuvo 11.59; mientras que, para CONASUPO resulta de 1.84 y para INMECAFE de 2. La rotación de cuentas por cobrar tiende a ser más baja que el promedio del comercio en las dos empresas, aunque en el caso de CONASUPO es de 14.57, arriba del promedio del comercio, que es de 8.96. La tendencia no especulativa de ambas empresas, se nota en la rotación de operaciones con una tendencia estable, al igual que la rotación de activo circulante y de activo fijo.

Como ya se ha comentado estas instituciones no tienen carácter lucrativo, lo que se traduce en constantes números rojos aun después de los subsidios en virtud de las enormes transferencias que vía precios hacen a la economía general. Esto ha significado para INMECAFE arrojar en 1978 un saldo rojo después de subsidios de \$699 millones que, previo a subsidios, era de \$1.255 millones por lo que toca a CONASUPO su saldo rojo fue de \$2.578 millones como pérdida neta después de subsidios, mismo que previamente era de \$9,978 millones.

Fertilizantes Mexicanos (FERTIMEX).

La tendencia de la relación T/P para FERTIMEX es estable, su promedio es de 0.13 para el período 74-78. Ello significa 13 centavos de aportación de sueldos y salarios, por cada peso de producto arrojado. La productividad medida como C/P significa para esta empresa un promedio de 1.04 en el lapso antes mencionado; esta relación perdió su favorable tendencia y en 1978 se recupera, dando por resultado un coeficiente de 25 centavos de capital necesario para producir un peso. Finalmente, después de una buena tendencia en la relación C/T, en 1978 ésta se desploma con un resultado de 1.31 contra el promedio de 5.97.

Por lo que toca al ahorro corriente, la empresa ha demostrado una tendencia satisfactoria que en 1977 se manifiesta en más de \$3.692 millones. -- Las transferencias corrientes netas menos impuestos, demuestran una dependencia de 0.28 centavos por cada peso de ingresos corrientes, lo que nos da la proporción real en que la empresa depende para su operación de transferencias del Gobierno Federal. De 1973 a 1978 la cuenta de capital se muestra errática en cuanto a sus resultados, así para 1977 manifestaba un superavit de más de --- \$2.481 millones mientras que, en 1978, se tradu-

jo en un déficit de más de \$65, millones. En términos generales salvo 1975 y 1977 no se manifiestan excedentes después de autofinanciamiento. La empresa ha recurrido tanto a préstamos internos como externos para financiar su inversión y la amortización sobre los préstamos brutos, aunque tiende a deteriorarse, aun no cobra una proporción que demande recurrir al endeudamiento para el pago de deudas previas.

La razón de liquidez no es cabalmente satisfactoria para esta empresa, no sólo por ser inferior a uno con un promedio de 0.58, sino que éste promedio es muy inferior al de la industria que se mantiene adecuadamente en 1.06 para el período 75-78. La razón de endeudamiento se ha mantenido equilibrada salvo el año de 1978 en que tiende a aumentar el pasivo total, quedando la institución menos protegida contra los acreedores.

En cuanto a las rotaciones, de inventarios, que es igual a 2, resulta muy superior a la del promedio de la industria fijada en 0.06; sin embargo, la de cuentas por cobrar es ligeramente inferior, correspondiéndole 3.71 como promedio para 73-78 en tanto que la industria tiene una de 4.3 para el período 75-78. Por lo que toca a la rota

ción de activo circulante, ésta es al menos una vez inferior en la empresa que en la industria; igualmente, la de rotación de operaciones, resulta más adecuada en la industria por alrededor de un 25%. Los resultados de esta empresa se ven afectados tanto por los subsidios recibidos, como por las transferencias que la misma hace hacia el campo.

Petroleos Mexicanos (PEMEX).

Las relaciones de productividad en esta empresa son sumamente satisfactorias. En cuanto a T/P el promedio 70-78 es declinante, lo que es favorable, y llega a 0.13, que significa una aportación de 13 centavos de salarios y sueldos por cada peso producido. Históricamente la relación C/P de 1970 a 1978 tiende a disminuir, arrojando un promedio de 2.25. En cuanto a la relación C/T ésta tiene un promedio para la serie de 10, mismo que fue superado en 1978 con 14.60 que significa las aportaciones de capital por cada aportación de trabajo.

Durante 1978 PEMEX enteró al Gobierno Federal un total de \$30.294 millones por concepto de impuestos, lo que significa un 9.8% del total de los ingresos ordinarios. Asimismo, esta cifra significó el 10.9 de los ingresos fiscales de fuente impositiva del Gobierno Federal; todos los subsidios recibidos por los organismos y empresas paraestatales, significan apenas un 57% de lo que ésta empresa ha cubierto por concepto de impuestos. Conviene pues recordar que la carga fiscal específica de la empresa, representa 50 veces su utilidad. El ahorro corriente se ha ido duplicando a partir de 1975. Para 1978 éste ascendió a -

más de \$36.183 millones. Por otra parte, 0.55 es la relación que para 1978 se manifiesta como la proporción de la inversión realizada con recursos propios; el promedio para los 9 años fue de 0.81. Por lo que corresponde a la cuenta de capital, ésta a partir de 1973 denota un fuerte déficit que llega a \$32.149 millones; en cuanto a los recursos para la inversión PEMEX denota utilizar preferentemente los recursos externos. Su amortización sobre préstamos brutos, tiene una tendencia poco recomendable de crecimiento.

La razón de liquidez de PEMEX se sitúa en 0.61 - como promedio de la serie estudiada y contrasta con el 0.85, de suyo difícil, de la industria en general. En cuanto a la autonomía de la empresa la razón de endeudamiento, sin embargo, manifiesta un promedio adecuado que la protege hasta ahora contra acreedores. La relación de capital contable sobre activo total, desde 1970 se ha mantenido alrededor del promedio que es 0.25 con excepción de 1978 que disminuyó por aumento del pasivo a 0.05; sin embargo, la relación del capital contable sobre pasivo total se ha ido estimulando, con excepción del bienio 76-77. La rotación de inventarios de PEMEX da un promedio de 3.74, - muy por arriba del promedio general de la indus-

tria que apenas logra el 0.045; en cuanto a la rotación de cuentas por cobrar, la de PEMEX es dos veces más favorable que el promedio general de la industria. La rotación de activo circulante ha tendido a crecer en el caso de la entidad estudiada, hasta llegar en 1978 a una relación de 3.04 que representan las ventas sobre el activo circulante y que es, aproximadamente, 33% mejor que la del promedio general de la industria. La magnitud de las inversiones de la empresa se demuestran en la rotación de su activo fijo; la industria en general tuvo un promedio de 90 mientras que PEMEX apenas llega al .37. De igual manera ésto se manifiesta en la rotación de operaciones, ventas sobre activos totales, que en PEMEX da un promedio para la serie estudiada de 0.31, contra 60.4 como promedio general de la industria. El propósito no lucrativo de PEMEX reporta una utilidad neta ascendente, pero discreta, que en 1978 asciende a más de \$387 millones; lo anterior en términos de retorno de la inversión, implica un índice estacionario de 0.001, y significa la utilidad neta sobre el activo total; ésto es igualmente cierto para las relaciones de rentabilidad sobre ventas, como para las de rentabilidad sobre pasivo circulante, sobre activo fijo, y sobre capital contable.

Productos Pesqueros Mexicanos.

La productividad de Productos Pesqueros Mexicanos en sus tres manifestaciones, tendía a ser adecuada, con excepción del año de 1978, que marca un tropiezo de la empresa; así, la relación T/P que mantenía un promedio de alrededor de 0.13 de 74 a 77, asciende a 6.23 en 78. De igual manera, la relación C/P que tendía a disminuir adecuadamente, sube de 0.41 en 77 hasta 8.46 en 78, lo que significa \$8.46 de capital por cada unidad producida. Por lo que toca a la relación C/T, ésta también se manifestaba en forma conveniente hasta que se registra la variación de 1978 que da una relación de 1.36 contra el 3.28 del año anterior.

La serie 1973 a 1978 muestra una oscilación en ahorro o en déficit corriente. El promedio para esta lapso es de más de \$176, millones por año, sin embargo, 1978 reportó \$1.083 millones de ahorro corriente. Por otra parte, las transferencias corrientes netas menos los impuestos son de 0.16, contra los ingresos corrientes que son igual a la unidad. Sin que sea una tendencia constante, el promedio de 73 a 78 aparenta un excedente después de autofinanciamiento. Esta situación inestable también se da en la cuenta de capital, que

tiene un promedio para los años ya mencionados - de más de \$37 millones por año, sin embargo --- 1978 arrojó un superavit en la cuenta de capital de más de \$1,122 millones. Esta empresa por lo que atañe a los empréstitos para la inversión, - recurre tres veces más a los recursos externos - que a los internos. La amortización de la deuda ha ido deteriorando la situación financiera de - la empresa por lo que, en 1978, acude a una proporción considerable de recursos para el pago de deudas previas.

La razón ácida tampoco le resulta favorable ya - que está muy por abajo de lo recomendable; en -- cuanto a la razón de endeudamiento ésta no llega a disminuir de manera adecuada. Salvo la rotación de inventarios que es conveniente, las de activo circulante, activo fijo y de operaciones son par ticularmente bajas. A pesar de las desutilidades y de la pérdida neta, hay que abonar en favor de esta empresa que en 1978 no recibió apoyo del Go bierno Federal vía subsidio de operación.

Siderúrgica Lázaro Cardenas (SICARTSA)

Por lo reciente de su creación esta empresa no cuenta aún con suficientes resultados, que históricamente pudieran determinar una tendencia; sin embargo, durante 77 y 78, tanto la relación T/P como la de C/P fueron sumamente adecuadas y manifiestan una buena productividad. Lo mismo se puede colegir de la relación C/T de 1975 a 1978.

Los ingresos corrientes menos los gastos corrientes no manifiestan una tendencia uniforme, sin embargo, el promedio anual de 1973 a 1978 podemos manifestarlo como un ahorro corriente de más de 202 millones de pesos, correspondiendo a 1978 un ahorro corriente de 1,511 millones de pesos. Esta empresa por encontrarse en desarrollo, aún recibe transferencias corrientes netas del Gobierno Federal. Por lo que toca a los endeudamientos para la inversión, ésta empresa acude tanto a los recursos internos como a los recursos externos.

Por otra parte, la prueba ácida no es favorable a la empresa en su promedio 73-78, ya que es de 0.59 mientras que para el promedio de la industria metalúrgica es de 0.77; en ambos casos se nota la falta de respaldo para hacer frente a

las obligaciones a corto plazo. Sin embargo, la situación es más difícil en cuanto a la razón de endeudamiento ya que la razón para la industria es de 0.01, contra 0.67 de la empresa. Por otra parte la relación de capital contable sobre activo total, implica una tendencia al crecimiento - del pasivo.

La rotación de inventarios es mucho más adecuada en el caso de SICARTSA, que la manifestada por - el promedio de la industria metalúrgica; para - 1978 su coeficiente fue de 0.92 mientras que el promedio en cuestión es de 0.022; igualmente, la rotación de cuentas por cobrar para 1978 es me-- jor en la empresa que en la industria metalúrgi- ca. No son, sin embargo, favorables las rotacio-- nes del activo circulante, del activo fijo, y la de operaciones.

Consolidado Ciudad Sahagún.

La relación T/P de 1974 a 1978 se muestra estable, situada en un promedio de 0.21, lo que significa que esta cifra en centavos es la aportación del trabajo necesaria para cada peso de producto. La relación C/P en 1978 mejoró notablemente en relación al año precedente, sin embargo, el promedio general es desfavorable, al igual -- que el de la relación C/T. De la muestra, este consolidado expresa las más bajas relaciones.

La Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril, dentro de este consolidado, registra un -- promedio anual de ahorro corriente equivalente a más de 86 millones de pesos, mientras que en el año 1977 lo tuvo por más de 527 millones de pesos; sin embargo, el consolidado en su conjunto manifiesta, excepción hecha del año 75 y 78, una tendencia negativa que da como promedio un déficit corriente anual de 71 millones de pesos para la serie 1973-1978. Para el período 73-78 sólo Siderúrgica Nacional (SIDENA) registra un superávit de la cuenta de capital de más de 17 millones promedio anual, en tanto que el promedio para el mismo período de todo el consolidado es de 331 millones de pesos. La prueba ácida en el --

consolidado Ciudad Sahagún, en los últimos años de la serie, no es favorable; su promedio es de 0.69 contra el general de la industria que se establece en 0.85. Por su parte SIDENA para ese mismo período tiene un promedio 0.57 en tanto -- que la industria de autopartes la tiene de 0.62. Por lo que respecta a la autonomía de la empresa, la razón de endeudamiento se ve inadecuada -- tanto para el consolidado en su conjunto como -- para todas las empresas que lo componen. Las relaciones de autonomía correspondientes al capital contable sobre activo total, y capital contable sobre pasivo total, son igualmente desfavorables en relación con el promedio general de la industria.

La rotación de inventarios es adecuada y superior a la del promedio general de la industria, tanto para el consolidado como para cada una de las empresas; no se puede decir lo mismo de la rotación de cuentas por cobrar, de activo circulante, de activo fijo y de operaciones. Las contradicciones e inadecuada operación de este grupo se manifiestan claramente, tanto en las distintas razones de rentabilidad, como en los números tradicionalmente rojos del consolidado desde 1973.

Consolidado Forestal.

La relación T/P en este conjunto muestra la participación más activa del factor trabajo con un promedio de 0.41; este promedio es prácticamente común para las dos empresas, ya que se mantienen en 0.41 y 0.40. Por otra parte, en cuanto a la relación C/P, las dos empresas muestran una tendencia favorable y constante que para 1978 se convierte para la Forestal "Vicente Guerrero" en un coeficiente de 0.81, y para PROFORMEX en 0.50. Los requisitos de este sector de la mano de obra, se reflejan en el coeficiente C/T.

La obtención de ahorro corriente es una tendencia constante en las dos empresas, mismas que registran un ahorro corriente de más de 387 millones en el año de 1978, asimismo el superávit de la cuenta de Capital de ambas empresas en el mismo año es de más 378 millones de pesos.

Tanto la razón de circulante como la razón de liquidez de ambas son particularmente favorables, asimismo la razón de endeudamiento se encuentra por abajo de 0.5 lo que les da un gran respaldo en sus obligaciones a corto plazo. La rotación de inventarios también es sumamente favorable para las dos empresas, en relación con el coeficiente

general de la industria, no así, el de rotación - de cuentas por cobrar que en 1978 se encontró ligeramente abajo del promedio general de la industria.

Consolidado de Ferrocarriles.

Históricamente la relación T/P es favorable tanto para cada una de las empresas, como para el consolidado en su promedio general y en su promedio anual. Son, sin embargo, Ferrocarriles Unidos del Sureste y Ferrocarril Chihuahua-Pacífico, los que mejor comportamiento tienen en este coeficiente. Sin embargo la relación C/P acusa una gran aportación de capital en relación en la producción de servicios; la relación C/T lo confirma al mostrar índices altos que, en el caso de Ferrocarriles Unidos del Sureste, manifiestan un uso particularmente intensivo del capital de 1974 a 1976 en relación con el factor trabajo.

El ahorro corriente promedio anual del consolidado llega a 4,684 millones; destaca singularmente la aportación de Ferrocarriles Nacionales de México, mismo que obtuvo, en 1978, 7,198 millones de ahorro corriente de un consolidado del mismo año de 9,133 millones. Ferrocarriles Unidos del Sureste es el único que muestra aceptables razones de circulante así como de liquidez, las que ha sostenido históricamente desde 1970 en forma más que adecuada. Por otra parte, la razón de endeudamiento en todas las empresas, así como en

el consolidado, se muestra muy conveniente. En cuanto al capital contable sobre el activo total, el promedio anual consolidado es 0.58; Ferrocarriles Unidos del Sureste manifiesta una tendencia histórica favorable y un promedio de 0.75 seguido del Ferrocarril Chihuahua Pacífico cuyo promedio es de 0.67. La rotación de operaciones, sin embargo, en virtud de la gran cantidad de activos totales, está muy por abajo del promedio del sector de los servicios igual a 29.75. En cuanto a la rentabilidad sobre la inversión total, es Ferrocarriles Unidos del Sureste la excepción al obtener índices con números negros, mismos que como promedio para el período 1975-1978 arrojan una tasa de 0.03, notablemente inferior al promedio para el mismo lapso en el sector de servicios que es de 3.4; esto, naturalmente, está relacionado con la utilidad neta que esta empresa mantiene históricamente y que, en 1978, fue de cerca de 101 millones de pesos.

5 CONCLUSIONES

Se han presentado a través de la exposición del tema una serie de conclusiones secundarias, en adición a las que las hipótesis sugeridas proponían como imperiosas.

A continuación se enuncian, de manera sumaria, las que pueden proporcionar un avance sobre las cuartillas precedentes:

- . Fue establecido que los controles se proponen - objetivos diversos y que, tratándose de las empresas públicas, existe una finalidad remota que se traduce en la búsqueda de eficacia y eficiencia como medida del cumplimiento de objetivos y metas.
- . Ha quedado confirmado que los conceptos de eficacia y eficiencia tienen significados difusos tanto en la terminología técnica como en la - - acepción común.
- . Se constató como la polémica sobre la eficiencia y eficacia de las empresas públicas se ha polarizado en los años recientes, sobreponiéndose al - necesario análisis argumentos no siempre objetivos.

Este es el motivo por el cual la opinión pública se mantiene desorientada y confundida. Por su parte las opiniones del sector privado se muestran, en términos generales, incomprensivas hacia el sistema socioeconómico adoptado por el Estado mexicano que históricamente les ha sido indulgente y benigno. Los directores de las empresas del sector paraestatal y en general los funcionarios, también manifiestan severas dificultades para justificar ocasionalmente su gestión al argumentar desde concepciones no siempre dispuestas a aceptar la intervención del Estado contemporáneo en materia económica; esta actitud del sector oficial parece que se ha debido a la elasticidad de nuestro concepto de economía mixta y a la insuficiente definición jurídico-política del término, así como a falta de congruencia entre los diversos planes y programas, sin que por ello olvidemos también la ausencia de controles específicos para verificar el cumplimiento de lo planeado.

Los resultados generales y particulares del sector paraestatal y de las empresas que lo componen, demuestran niveles de eficacia social, económica, de actuación gerencial, y por ende de --

control, congruentes con las condiciones del de se nv olv im ie nto n ac io n al; sin embargo, aun debe dilucidarse el grado de integración de los técnicos y administradores públicos profesionales con los políticos -que no necesariamente son -- técnicos o administradores- en una combinación armoniosa que subordine los primeros a los se-- gundos, pero que asegure pronósticos sobre los efectos de sus decisiones.

No se puede asegurar que la eficiencia y en par t i c u l a r l a p r o d u c t i v i d a d e l s e c t o r para est at al, se encuentren abajo de los niveles de la empresa privada, ya que el conjunto de entradas y sali-- das en los procesos productivos y la compleja in ter re l a c i o n sector ial, producen efectos en el -- sistema total. La medición precisa de la efica-- cia de la empresa pública, sobre todo la finan-- ciera, previa definición de la estructura real - de los costos del país, develaría cuánto de la - eficiencia privada surge del conjunto paraesta-- tal; por ello a la empresa pública debe exigirse le ef ic a cia al m í n i m o costo de su ef ic i e nc i a. -- Mientras tanto, como en alguna ocasión señaló un notable economista y funcionario mexicano: en -- vez de tolerar la ineficiencia del sector priva-- do, es preferible integrar el sector de empresas públicas.