

**EVOLUCION, CONTROL Y EVALUACION
DE LA EMPRESA PUBLICA
EN MEXICO**

Guillermo Teutli Otero.

Ponencia presentada durante el seminario *Planificación y Desarrollo*. La Habana, Cuba, mayo de 1985.

Teutli Otero, Guillermo, nació en la ciudad de México, es Abogado. Hizo cursos de posgrado en España y el doctorado en Economía del Desarrollo en la Universidad de París. Actualmente, desempeña el cargo de comisario del Sector Comercio en la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

I. La Empresa Pública en el Desarrollo Nacional

La Constitución Política de 1917 estableció los principios básicos del sistema político y económico del México actual. Un sistema que fundamenta una aspiración permanente de justicia social y de soberanía nacional.

Nuestra carta magna establece un régimen de economía mixta en el que participan los sectores público, privado y social; y es clara al otorgar al Estado la rectoría indiscutible sobre el proceso de desarrollo y al imponerle la obligación de satisfacer las demandas políticas, sociales y económicas requeridas por su comunidad.

A partir de entonces, la gestión gubernamental se legitima en función del nivel de su respuesta frente a esas demandas y frente al cumplimiento de las exigencias mayoritarias traducidas en mandato constitucional.

Es así que los gobiernos de la post-revolución han venido cumpliendo su responsabilidad, por un lado, a través del fomento y regulación de la participación de la sociedad civil y, por el otro, llevando a cabo en forma directa las inversiones necesarias para asegurar los bienes y servicios requeridos para impulsar el desarrollo.

En este marco de acción, la empresa pública ha sido un factor fundamental en el desarrollo nacional de los últimos sesenta años. Resulta verdad estricta el afirmar que el México de hoy sería cuantitativa y cualitativamente distinto si el Estado —a través de sus empresas— no hubiera impulsado a los sectores productivos y sociales, con efectos importantes en la creación de obras de infraestructura, la producción de bienes y servicios,

y el aporte a la satisfacción de necesidades sociales como la salud, vivienda, educación y el abasto popular, entre otros.

Políticamente, las empresas públicas han fortalecido a las instituciones nacionales con la fuerza de inducción suficiente, para asegurar el logro de los objetivos y programas que anteponen el interés nacional frente a las fuertes y constantes influencias y presiones provenientes de grupos minoritarios y del exterior.

Hoy en día, la empresa pública es, a la vez, puntal de la rectoría del Estado y también punto de apoyo decisivo para avanzar en la recuperación de la crítica situación por la que atraviesa la economía nacional. Un punto de apoyo que promueve el esfuerzo combinado y concertado de los tres sectores de nuestra economía.

Para comprender mejor el papel que las empresas públicas han jugado en el México contemporáneo, resulta indispensable precisar la diversidad de factores que les han dado origen. En este sentido, se distinguen tres momentos.

En el primero está el surgimiento y expansión de las empresas creadas o asumidas por el Estado, para impulsar actividades estratégicas, para garantizar la soberanía nacional, fortalecer la estructura productiva y para distribuir con mayor equidad los frutos del desarrollo.

En esta época se crean las instituciones financieras como el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, el Nacional de Comercio Exterior, la Nacional Financiera y el propio Banco de México con funciones de banco central. Estas y otras instituciones financieras permitieron la canalización de recursos en favor de obras públicas de infraestructura, importantes para articular la economía del país y para impulsar la inversión de los demás

componentes de nuestra economía mixta.

En el ámbito productivo se destaca la nacionalización de empresas extranjeras que operaban en sectores básicos y estratégicos, y sobre las cuales era imprescindible un cambio de orientación de su operación para nacionalizar los centros de decisión de nuestro desarrollo.

Más tarde, en un segundo momento, las necesidades de impulsar y consolidar los avances en el proceso de desenvolvimiento hacen que, para cumplir su responsabilidad, el Estado invierta en proyectos cuyos altos montos de recursos y largos tiempos de recuperación rebasan la perspectiva de un incipiente sector privado y social.

En estas actividades el Estado asumió un papel fundamental en el proceso de sustitución de importaciones, tanto al crear empresas como Altos Hornos, Guanos y Fertilizantes, Siderúrgica Nacional, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril y, entre otras, las empresas de la petroquímica básica, como por la puesta en marcha de esquemas de estímulos y facilidades para impulsar la inversión industrial privada.

En otro sentido, el papel del Estado a través de empresas públicas se extendió hacia el abasto y la distribución de bienes de consumo popular, con lo que protegió el poder de compra de la población con menores ingresos y, en general, de la fuerza de trabajo nacional.

El impulso y la protección estatal no sólo fortalecieron la infraestructura del desarrollo, sino que sirvieron como base de apoyo para la inversión privada. Entre 1940 y 1954, la inversión privada creció a una tasa anual del 11.5 por ciento, en tanto que la inversión pública lo hizo al 7.9 por ciento. En estos años, más

del 58 por ciento de la inversión total es privada y alrededor del 42 por ciento es pública.

También en este período se constata, además, un cambio en la orientación de la inversión pública total, que reduce la participación en obras de infraestructura e incrementa la parte relativa a la inversión productiva, que pasa del 30 por ciento en los años cuarenta a más del 50 por ciento en los cincuenta.

Importa resaltar que, si bien los montos de inversión son cada vez mayores, su financiamiento reposó menos en los recursos fiscales, que redujeron su tendencia de crecimiento al pasar del 11.7 por ciento del PIB en 1950 al 13.3 por ciento en 1960, y cada vez más en recursos originados en el propio sector paraestatal, que aumentaron de 1.8 por ciento al 3.1 por ciento del PIB para los mismos años. Lo anterior, a pesar de que las empresas públicas, en general, operaron con una orientación más de fomento al desarrollo que de rentabilidad económica.

Finalmente, en un tercer momento, el origen de las empresas públicas en México se encuentra en un efecto de coyuntura y complementariedad. En este caso, se trata de empresas originalmente del sector privado ubicadas en sectores no prioritarios o estratégicos, pero que ante el peligro de perder las fuentes de empleo y la producción de sus bienes por ineficiencias en su operación, el Estado las tuvo que absorber.

Las razones que se han mencionado como explicación del origen y expansión del sector industrial paraestatal no son exclusivas de economías como la mexicana. En realidad, circunstancias similares han producido efectos equivalentes tanto en los países llamados desarrollados como en los en vías de desarrollo. En todos los casos, la importancia de impulsar las economías nacionales y de articular con alguna autosuficiencia a sus defe-

rentes sectores de actividad, han ampliado la inversión directa de los gobiernos.

En México, en un amplio marco de respeto y fomento a la economía mixta, el sector paraestatal ha llenado vacíos necesarios para mantener y acelerar el proceso de desarrollo. La participación pública dentro de la formación bruta de capital fijo se elevó de un promedio del 36 por ciento durante 1971-76 al 44 por ciento en 1977-82. De estos porcentajes la formación bruta de capital fijo atribuible al sector paraestatal fue de 56 por ciento en 1971-76 y 62.3 por ciento en 1977-82.

Otro indicador de la importancia que ha adquirido el sector paraestatal en el ámbito productivo, corresponde a su participación dentro de la inversión productiva total, que pasó de un promedio de 35 por ciento en 1971-76 al 45 por ciento en 1977-82.

Por cuanto se refiere a la ocupación, entre 1978 y 1983 el personal ocupado en las empresas públicas aumentó en un promedio superior al del resto de la economía.

Mientras que la ocupación a nivel nacional disminuyó 1 por ciento en 1982 y 1.5 por ciento en 1983, el personal ocupado por las empresas públicas creció 8 y 15 por ciento, fundamentalmente derivado de la incorporación del personal bancario a raíz de la nacionalización de las instituciones financieras.

Los aportes en inversión y en ocupación de las empresas públicas han sido un fuerte apoyo para la recuperación económica, pues además de las fuentes de empleo que significan, han registrado aumentos en el índice de productividad por trabajador superiores a los obtenidos en el resto de la economía. En tanto

la economía nacional logró un crecimiento del 3.9 por ciento en la productividad en el período 1978-1983, las empresas públicas registraron un incremento del 79 por ciento. Lo anterior significó elevar la participación del sector paraestatal en el PIB, que pasó al 6.6 por ciento en 1975, al 14 por ciento en 1982 y al 18 por ciento en 1983.

No obstante la importancia que ha logrado la empresa pública en los fines económicos y sociales del gobierno, la necesidad de fortalecer su participación y de hacer más eficiente su gestión global han hecho necesario racionalizar su estructura. Una racionalización que no significa abdicar de una obligación constitucional sino que por el contrario, significa una vigorización de la rectoría del Estado sobre el desarrollo nacional.

Por una parte, la racionalización implica la puesta en práctica de mecanismos mejores y políticas explícitas que eviten inversiones no indispensables; que mejoren los niveles de productividad de cada empresa en función de su misión económica y social; que eleven la eficiencia con que contribuyen al desarrollo nacional y que, en el contexto de un paulatino pero firme apoyo a una creciente autonomía de gestión, vinculen estrechamente su programación particular con los grandes programas sectoriales y con el Plan Nacional de Desarrollo.

Por la otra, la racionalización implica la revisión de la participación pública en aquellos sectores no prioritarios y que permiten al gobierno federal liberar recursos que le amplíen sus posibilidades de participar con mayor intensidad en las áreas estratégicas o prioritarias.

La racionalización tiene como fin, en síntesis, aumentar la eficiencia en la gestión del sector paraestatal y fortalecer la rectoría del Estado sobre la economía nacional.

II. El Proceso Administrativo Gubernamental y la Empresa Pública

La gestión pública en México se desarrolla y organiza en un proceso administrativo que se divide en las etapas de planeación, programación, presupuestación, ejecución, control y evaluación.

El propósito que se busca con lo anterior es dar permanencia a la gestión y a sus objetivos, en un contexto de mayor optimización de los recursos y de mejora permanente en los sistemas y procedimientos aplicados.

Si bien la planeación no es una actividad nueva en México, la importancia que se le ha atribuido como una técnica para el desarrollo nacional dio lugar, en 1983, a elevar a rango constitucional la obligación del Estado de organizar y aplicar un Sistema Nacional de Planeación Democrática. Un sistema en el que se prevé el concurso activo y participativo de los sectores público, social y privado de la economía mixta.

La norma constitucional dio lugar, a su vez, a la expedición de la Ley de Planeación que constituye la normatividad del sistema, haciéndolo obligatorio para el sector público, concertado para los gobiernos de las entidades federativas e indicativo para los sectores social y privado.

La Ley de Planificación, entre otras disposiciones, señala la obligación de elaborar un Plan Nacional de Desarrollo en forma periódica y de manera coincidente con el inicio de cada nueva administración sexenal. Un plan que constituya el entorno respecto del cual, tanto las dependencias como las empresas públicas, deberán sujetar sus respectivas actividades. En otro nivel, la misma ley obliga también a las secretarías de Estado, en su

carácter de coordinadoras de un sector administrativo, a elaborar un programa sectorial de mediano plazo.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática es el que garantiza la continuidad de los planes del país, al ser un instrumento para visualizar los requerimientos y perspectivas nacionales en el corto, mediano y largo plazos.

Cada corte sexenal representa la oportunidad de actualizar la estrategia y redefinir el rumbo con el que se lleva a cabo la política de desarrollo.

Por su parte, las etapas de programación y presupuestación —que emanan de la planeación— comprenden la traducción anual de los objetivos en programas que incluyen la cuantificación de metas, las acciones específicas y las unidades responsables, así como los recursos presupuestales asignados para llevarlos a cabo.

El actual Plan Nacional de Desarrollo define, para la empresa pública en forma general, un papel regulador e impulsor de la actividad económica y social del país, para lo cual le señala 8 propósitos fundamentales:

1. Fortalecer el carácter mixto de la economía, participando en sectores estratégicos que le son reservados por mandato constitucional al Estado, impulsando las áreas prioritarias del desarrollo.
2. Participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios y en aquellas actividades de producción básica que no sean cubiertas suficientemente por el sector privado.
3. Apoyar la integración vertical y horizontal del aparato productivo.

4. Modernizar su organización, elevar sus niveles de productividad y propiciar su reestructuración de acuerdo a las condiciones actuales de la economía.
5. Regular la actividad de los mercados de bienes y servicios necesarios y estratégicos, a través de su participación directa o indirecta.
6. Promover el desarrollo regional del país, descentralizando la operación de sus unidades a las zonas del territorio nacional.
7. Contribuir al sano financiamiento del desarrollo mediante la generación de ahorro corriente y mayor disponibilidad de divisas, y
8. Adoptar mecanismos y políticas que garanticen el cumplimiento de sus objetivos y la moralidad en su administración.

Siendo éste el marco de referencia para el desenvolvimiento de la empresa pública, es indispensable analizar su importancia en el contexto administrativo global.

A manera de racionalizar la estructura gubernamental, la actual Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, emitida a iniciativa del presente gobierno, fortalece el esquema de sectorización. Un esquema que responsabiliza a tres secretarías de Estado —Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público y Contraloría General de la Federación— como las dependencias de apoyo y orientación global, y a casi todas las demás secretarías les otorga una función de coordinadoras sectoriales. Esta función significa que además de las responsabilidades que como secretarías de Estado les son atribuidas, deben también coordinar la acción de aquellas entidades paraestatales que realizan actividades y objetivos afines y cuyos programas

particulares deben ser analizados bajo la óptica de conjunto de la programación sectorial. Se conforman así los sectores administrativos del gobierno federal.

De esta manera, se busca eliminar duplicidades, cuellos de botella y áreas prioritarias insuficientemente atendidas, ya que la congruencia programática se promueve a dos niveles: primero, entre los programas particulares de las paraestatales y de las dependencias con la programación definida para el sector y, segundo, entre los programas sectoriales con el Plan Nacional de Desarrollo.

Las unidades administrativas del gobierno federal cierran e inician el siguiente ciclo del proceso administrativo con las etapas del control y la evaluación.

A través del control las entidades verifican que las decisiones adoptadas para conseguir objetivos determinados, así como los sistemas y procedimientos aplicados para lograrlos, han sido los convenientes y producen los resultados esperados. En este sentido, el control se orienta a detectar las desviaciones y variaciones que registre el desarrollo de una actividad, permitiendo instrumentar acciones correctivas o fortalecer las positivas en función a obtener los objetivos deseados.

El control se aplica con varios fines y en varios momentos. El control puede servir para prevenir, para vigilar o para corregir y, como instrumento de apoyo a la gestión, se aplica antes y durante el cumplimiento de los programas.

Por su parte, la evaluación permite juicios de valor sobre las actividades realizadas o los resultados logrados. Cuestiona la razón de ser de lo emprendido y es base para reorientar la gestión de una entidad.

La evaluación es así un instrumento que promueve que la gestión de las unidades gubernamentales se realice en función de satisfacer las demandas políticas, económicas y sociales de la población, que han sido reproducidas en los programas de gobierno.

Su aplicación es también a varios niveles y momentos. Se evalúa la gestión de las entidades, de las dependencias, de los sectores y global de la administración pública, y se aplica en la formulación, ejecución y al término de los programas.

De lo que aquí se ha mencionado, la trascendencia del control y la evaluación de la gestión pública se hace evidente. Esto es particularmente importante en el caso de las empresas públicas que se desenvuelven en un régimen de economía mixta y son con frecuencia objeto de crítica por su supuesta ineficiencia e improductividad.

Las cifras y datos a los que se hizo referencia en la primera parte de esta exposición, demuestran que el origen de las empresas públicas en México es variado y que en conjunto sus índices de productividad han crecido en forma muy superior a los del resto de la economía. Queda, sin embargo, la necesidad de insistir en que los objetivos para los cuales han sido creadas explican plenamente el por qué no pueden ser medidas con criterios de rentabilidad válidos para una empresa privada, que se guía por la utilidad económica más que por la utilidad social.

En general, es preciso aceptar que la eficiencia de una empresa se califica en función del grado de obtención de los objetivos para los cuales fue creada. Si el objetivo es generar ganancia económica, sus parámetros de medición de eficiencia son claros.

No lo son tanto cuando el objetivo es ampliar la cobertura de los servicios de salud o de educación a la población, en especial a la de bajos ingresos, o cuando se busca asegurar la existencia de insumos industriales o tecnológicos, cuya producción requiere largos tiempos de maduración, pero que son necesarios para fortalecer y articular la estructura productiva de un país.

En estos casos, la eficiencia y productividad se califican por el impacto en la sociedad o en la economía más que por la utilidad económica. No obstante, la importancia de los fines no debe ser explicación para ineficiencias que cuestan caro a un país con recursos limitados.

Cada empresa pública en México debe controlarse y evaluarse en dos niveles. Primero, al nivel de la empresa misma a través de un sistema de indicadores de gestión que regulen la operación de la entidad y permitan su comparación con otras entidades equivalentes. Un sistema de indicadores que se definen en el cuadro microeconómico de la empresa de acuerdo a sus particularidades y que pueden ser concertados para grupos de empresas afines. Y, segundo, al analizar los programas y resultados de la entidad frente a los programas del sector y del país.

Es evidente que el conjunto de indicadores de gestión seleccionados requiere de la existencia de un sistema de información que asegure los elementos necesarios para el control y la evaluación. La captura y el procesamiento oportuno de la información relevante son condiciones sine qua non para asegurar un eficiente proceso de toma de decisiones.

El control y la evaluación en la administración pública mexicana se desarrollan, finalmente, en dos instancias. La primera de ellas consiste en el autocontrol y la autoevaluación que cada

unidad administrativa, empresa o sector, desarrolla a través de sus propias estructuras como expresión de su autonomía de gestión, con su vasto conocimiento sobre su problemática, recursos y objetivos y con la normatividad general emitida por la autoridad correspondiente.

En el segundo nivel se desarrolla un control y una evaluación de tipo global, dividida en tres grandes áreas correspondientes a tres secretarías de Estado con funciones de apoyo y orientación global, cuidando en no producir un exceso de regulación que obstaculice la gestión de las entidades.

En el caso de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el control y evaluación que se desarrollan son sobre el cumplimiento físico-financiero de los programas y presupuestos de las empresas y dependencias.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ejerce sus funciones relativas a la política de ingresos, de crédito interno y externo, de precios y tarifas y de subsidios, entre otras.

Por último, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación controla y fiscaliza el ejercicio del gasto público y realiza evaluaciones cualitativas sobre la gestión gubernamental.

III. El Sistema de Control, Fiscalización y Evaluación y la Empresa Pública

En la estructura actual de la administración pública mexicana, sustentada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, corresponde a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación el “planear, organizar y coordinar el sistema de control, fiscalización y evaluación gubernamental”.

En una explicación breve, el sistema reposa en el principio de respeto a las instancias directamente responsables de la gestión.

Se promueve así el autocontrol y la autoevaluación como objetivo principal y para lo cual la secretaría vigila el cumplimiento de las normas generales al respecto o, de ser necesario, está facultada para emitir las.

Por su parte, la secretaría cuenta con diversos instrumentos que aplica, por un lado, para asegurar que las unidades administrativas realicen correctamente las respectivas etapas de sus procesos administrativos y utilicen adecuadamente los recursos que les son asignados y, por el otro, para evaluar su gestión y recomendar las medidas que se ofrezcan necesarias para mejorarla.

Los instrumentos de la Secretaría de la Contraloría no son nuevos. La mayoría de ellos existían ya en la administración pública, sólo que estaban asignados a diferentes secretarías y, por lo tanto, se utilizaban en forma aislada. La nueva dependencia —La Secretaría de la Contraloría fue creada en 1983— sólo los ha conjuntado en una sola instancia y los aplica en un marco de acción articulada en proceso de integración, que permite obtener resultados integrales del control y la evaluación.

Los instrumentos del sistema son externos e internos a la contraloría. Son externos a las contralorías internas de las empresas, así como sus órganos de gobierno. En el caso de las contralorías internas, aunque funcionalmente dependen del titular de la entidad, sus actividades son normadas por la Contraloría General y es a ella a quien también reportan sobre los resultados de su función.

Los órganos de gobierno han venido siendo fortalecidos como instancias de máxima decisión en la gestión de las empre-

sas y que, aunque no son normados en su actuación por la secretaría —ni por ninguna otra instancia—, representan fuentes de análisis e información para conocer sobre la gestión de las empresas.

Los instrumentos del sistema que son internos a la secretaría son:

Las auditorías externas contratadas por la contraloría para verificar la gestión financiera de las empresas. Estas auditorías son llevadas a cabo por despachos de profesionistas que aplican los criterios de contabilidad válidos para cualquier empresa privada o pública. Su opinión es, pues, independiente.

Las auditorías directas sobre aspectos financieros, administrativos o jurídicos, que llevan a cabo personal de la contraloría en las entidades seleccionadas y con la profundidad que cada caso requiera.

Los comisarios designados por la contraloría y que, como órganos de vigilancia, son una figura antigua en el Derecho privado mexicano y que en el caso de las empresas públicas han adquirido una nueva dimensión de Derecho público como vigilante del patrimonio nacional.

Los comisarios suman atribuciones de Derecho privado y de Derecho público. El primero —Ley General de Sociedades Mercantiles— les establece una clara función de vigilancia sobre el uso y administración del patrimonio. El segundo ratifica esa función y les añade las de evaluar cualitativamente la gestión respecto a los objetivos de la empresa y respecto a los programas y planes gubernamentales.

Lo anterior se explica porque, no existiendo una figura jurídi-

ca única y expresa para la empresa pública, muchas entidades paraestatales han sido creadas siguiendo la normatividad aplicable a las empresas privadas.

El foro de actuación de los comisarios lo constituyen principalmente los órganos de gobierno y su participación tiene como producto por excelencia la elaboración y presentación de un informe anual de evaluación.

Por lo general, dichos informes que tienden a aprovechar también los resultados de los otros instrumentos, comprenden el diagnóstico de la entidad donde se señalan los resultados obtenidos al nivel microeconómico y en función de los programas sectoriales, así como sus recomendaciones para mejorar el desempeño de la entidad.

El énfasis de la evaluación queda puesto en esta última parte, se promueve así una evaluación preventiva y propositiva con consecuencias inmediatas en la gestión de la empresa.

Estos son los elementos y los lineamientos del sistema de control y evaluación que se perfecciona actualmente en México. Un sistema que parte de la microeconomía de la empresa para agregar apreciaciones hasta permitir una evaluación global de la gestión pública. Un sistema que promueve la eficiencia de la empresa pública, porque la entiende como un instrumento principal para el desarrollo nacional.