

“OBSTACULOS OPERATIVOS QUE IMPIDEN LA EFICAZ PLANEACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

Sergio A. Vélez Márquez
Norma Fernández Sifuentes
Jorge A. Romandía García

EL grado de desarrollo de nuestro sistema ha hecho imprescindible la intervención directa, en forma creciente, del Estado, en diversos renglones de la economía, rebasando así los límites de la regulación y de la realización de actividades administrativas que le son propias.

Dicha intervención, está fundamentada en la necesidad del país, de avanzar en sentido favorable a los intereses de la mayoría de la población y que se sintetizan en el concepto de desarrollo. Esta aspiración no se alcanzaría si se deja actuar libremente a los diversos factores económicos.

En sus inicios, hace varios lustros, la actuación estatal en los procesos de producción y distribución, se realizó en forma marginal; sin embargo, actualmente es tan importante que le permite dar directrices a la economía nacional. Estas, de manera explícita o implícita se dan a través de la política económica, que entendemos como el conjunto coherente de medidas tomadas o dictadas por el Estado, para conseguir fines determinados; básicamente, el desarrollo económico.

En nuestro país, son los programas sectoriales y el plan nacional, los que dan a conocer a la población la política económica que se seguirá para los periodos que abarquen esos planes, conteniendo además de los objetivos, las estrategias y los instrumentos, mediante los cuales se buscará obtener el logro de los primeros.

Los instrumentos o medios que son las herramientas de los planes, se dividen en dos grandes grupos:

1o. Los directos, que influyen en forma precisa en la magnitud y forma que el Estado desea y que son las empresas descentralizadas y de participación estatal.

2o. Los indirectos, que son todas aquellas medidas de tipo inductivo y cuyos resultados, no son en general susceptibles de ser estimados cuantitativamente.

De lo arriba mencionado, podemos inferir entonces que las empresas sujetas a control presupuestal, son el más importante instrumento de la política económica mexicana, que como intervención del Estado en la economía a través de la ejecución de los planes afecta e interesa a todos los mexicanos.

En la última década, el sector público se ha empeñado en hacer de la planeación un método permanente de trabajo que sea la vía para encauzar las acciones de toda la sociedad hacia el logro de los grandes propósitos nacionales. Resultado de este esfuerzo, en una primera etapa, fue la formulación de diversos planes sectoriales y estatales, que proporcionaron un marco de las bases de política económica y social. Esto hará posible a partir de las experiencias y resultados de la planeación sectorial y estatal, así como de una consulta popular, elaborar un Plan Nacional de Desarrollo, el cual será el instrumento principal que exprese los propósitos, las políticas, los programas y los proyectos más importantes para avanzar en las prioridades de la estrategia de desarrollo.

Sin embargo, la integración, formulación y presentación del Plan Nacional de Desarrollo es sólo una etapa intermedia en el proceso de planeación. Su promulgación no garantiza el cumplimiento de sus propósitos y metas, es decir, la presentación del plan no significa la conclusión de un proceso, sino la iniciación del conjunto de compromisos y tareas que contiene.

Al respecto, es preciso reconocer que la instrumentación se ha venido realizando en el marco de un Sistema Nacional de Planeación, en un proceso dinámico de formación y perfeccionamiento, para lo cual se han definido cuatro tipos de mecanismos o vertientes para instrumentar el plan y los programas: la vertiente obligatoria, la de coordinación, la de inducción y la de concertación.

El mecanismo obligatorio se refiere al Sector Público Federal y se manifiesta mediante la programación de sus actividades. En este ámbito destaca la integración del programa de acción del sector público como un instrumento de política económica, que busca ubicar los objetivos y metas de cada uno de los sectores administrativos, en un esquema de acciones específicas e interrelacionadas en el que se incluye el manejo de todos los instrumentos para dirigir el proceso de desarrollo en los correspondientes sectores.

Es necesario esclarecer, que la promoción de la instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto, no implica de ninguna manera, su injerencia en niveles programáticos detallados

que competen sólo a los sectores. La función de la Secretaría de Programación y Presupuesto es la de contribuir a la formación del Sistema Nacional de Planeación, de ahí que la formulación metodológica, así como la identificación de necesidades de información presentadas a continuación, se realizan a niveles de agregación mayor que permitan el desarrollo de una mejor programación y evaluación de las actividades del sector público.

La programación de los diferentes niveles comprende dos etapas, la primera, referente a la ubicación cualitativa y cuantitativa de éstos en relación a los planes nacionales, sectoriales o regionales, según sea el caso específico, en función de su jerarquía. Esta parte del proceso es clara, ágil y flexible; es decir, se realiza de manera expedita, pudiendo además a través de los controles institucionales corregir cualquier desviación que se presente.

La segunda etapa, que se lleva a cabo en sentido inverso a la primera, es decir, parte de los niveles operativos hacia la cúpula, se refiere a las acciones concretas que las entidades proponen a manera de planes y programas propios, buscando su validación por parte de las autoridades correspondientes. Sirve además esta etapa para retroalimentar los diversos planes macroeconómicos.

Es en esta mitad del proceso donde se dan problemas que le restan eficacia. Los principales, de acuerdo a nuestra experiencia en las tareas de planeación, son:

1. La Validación. Una parte importante de los programas que se presentan para su validación fueron aprobados después de lapsos considerables, restándoles así oportunidad; los menos se aprobaron oportunamente.

2. Coordinación Intersectorial. Al presentarse proyectos específicos para su aprobación y una vez lograda ésta, se ha enfrentado muchas veces el problema de la falta de recursos; es decir, se autoriza una inversión y un apoyo financiero y el dinero no llega por cualquier motivo, habitualmente porque no existen recursos. Entonces, el proyecto no puede realizarse y sin embargo, en algunas áreas de control administrativo, se supone que la inversión está en marcha y realizan sus propios programas y evaluaciones con esta creencia.

3. Coordinación Intrasectorial. Algunas ocasiones, el titular de la cabeza de sector aprueba programas o proyectos, pero al iniciarse el trámite respectivo, éstos son rechazados por sus subordinados, de tal manera que los niveles inferiores se constituyen en obstáculos difíciles de salvar.

4. Flexibilidad. El aparato burocrático encargado de autorizar planes, programas y proyectos de las entidades operativas, se aferra a criterios previos, ámbitos

establecidos, que las condiciones políticas, económicas y sociales, han rebasado y anulan así el esfuerzo de los solicitantes por adecuarse rápidamente, en beneficio del país, a los cambios súbitos, tan comunes hoy en día.

5. Supervisión. Otra causa que afecta la ejecución de los programas institucionales y sectoriales, es que no se ha establecido una norma respecto al nivel de detalle que cada nivel de decisión debe adoptar. Así, se dan casos de proyectos que no han sido autorizados pese a cumplir con los objetivos, prioridades y metas generales de desarrollo, porque funcionarios de la dependencia globalizadora o bien de la cabeza de sector, han querido o demandado intervenir a niveles muy altos de detalle.

Los resultados de la problemática señalada, son el que las entidades operativas busquen la aprobación y el respaldo de sus programas y proyectos de maneras no establecidas, que a la postre también resultan poco prácticas, porque muchos recurren a ellas.

Han existido ocasiones en donde se ha ido más lejos, iniciándose la ejecución de obras no aprobadas. Sin embargo, todos estos problemas afectan el desarrollo y adecuada marcha de los programas sectoriales y del plan nacional, y en última instancia, retrasan el logro de los objetivos nacionales.

CONCLUSIONES:

- El proceso de planeación que ha sistematizado el sector público es necesario para el logro de los objetivos nacionales.
- Las empresas sujetas a control presupuestal y la planeación de sus actividades de desarrollo, son parte principal de la planeación del sector público.
- La planeación del sector público es flexible y ágil, al pasar de los lineamientos generales a la determinación de objetivos y políticas específicas por parte de las empresas públicas.
- La sanción por parte de los niveles directivos de los planes y programas de las empresas públicas, está descoordinada en cuanto a criterios de aprobación y es un cuello de botella que obstaculiza la adecuada planeación del sector público.
- Existe en el aparato administrativo un grave problema en cuanto a la asignación de recursos financieros, ya que ésta no es paralela a la aprobación de los programas de las empresas y dificulta la realización en el lapso estimado, la consecución de los objetivos y la evaluación de la labor de dichas entidades.

– El sistema administrativo carece de flexibilidad, que en momentos de cambios violentos es imprescindible y así los criterios de selección y aprobación de los planes y programas de las empresas públicas se ven rebasados, si éstas sí logran adecuarse rápidamente a los cambios en las directrices o de coyuntura económica.

– Se requiere reelaborar el procedimiento de retroalimentación de los planes nacionales que parte de las empresas públicas, para que tenga funcionalidad.

– Se requiere reelaborar el procedimiento actual de aprobación de los planes y programas de las empresas públicas para hacerlo más ágil y expedito.

– Se requiere mejorar la coordinación entre las entidades encargadas de validar en sus diversas fases los planes y programas de las empresas públicas.

– Se requiere mejorar la coordinación entre las entidades encargadas de dar aprobación para la realización de obras y las que deben otorgar los recursos necesarios.

– Se requiere de un sistema de evaluación que como parte del proceso de planeación detecte anomalías como las señaladas y proporcione una base para su corrección inmediata.