

CRITERIO PARA LA PLANEACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

René Lazo de la Vega

EL Estado mexicano ha participado en aquellas actividades estratégicas con características de servicio social y en las que se manejan bienes no renovables, como la minería y los energéticos. Esta participación no siguió un plan definido, sino que ha dado respuesta a necesidades que se han presentado en el acontecer histórico de nuestro país. Podemos encontrar tres momentos en la evolución del conglomerado de empresas públicas.

— Entre 1934 y 1945, las empresas públicas tuvieron como propósito central, el de complementar a la inversión privada y mantener fuentes de ocupación. Además, fue la etapa de recuperación de recursos naturales controlados por capital extranjero.

— De 1945 a 1960, una vez integrados los recursos naturales e industrias básicas, las empresas públicas apoyan al capital privado al través de la producción de energéticos, hierro, acero, papel, etc. Desde entonces, aparece el fenómeno del contratismo, convirtiéndose el sector público en una verdadera fábrica de nuevos empresarios.

— En la década de los sesentas, se mantiene el papel de apoyo estratégico a la inversión privada. Paralelamente, se empieza a expandir la empresa pública a ramas que implican una tecnología compleja, así como volúmenes cuantiosos de capital. En esta etapa la empresa pública destaca por:

- a) El monto de capital por hombre empleado.
- b) Profundización del proceso de sustitución de importaciones.
- c) El impulso de la investigación científica y tecnológica.

— No obstante que la empresa pública cumplió satisfactoriamente con su papel, la economía del país se caracteriza por:

- a) Retraso de ramas claves de la economía (petróleo, electricidad, siderurgia, fertilizantes, etc.).
- b) Estancamiento del sector agrícola.
- c) Estancamiento de la inversión privada.
- d) Rezago acumulado en la oferta de servicios públicos.

— El deterioro del sector público se debió a:

- a) Política de privilegio a la estabilidad financiera (precios y tipo de cambio) que implicó un manejo conservador de las finanzas públicas en términos de ingreso-gasto.
- b) Sistema fiscal impositivo regresivo que fue acumulando la presión sobre el gasto, provocándose con ello un crecimiento de la deuda interna y externa del Estado.
- c) Congelamiento de los precios de bienes y servicios de la empresa pública.

En el momento actual, se empiezan a vislumbrar cambios en la política económica de las empresas públicas, entre las que se destaca una nueva política de precios para los bienes y servicios que produce, a fin de evitar subsidios y transferencias de recursos al resto de la economía. El crecimiento de estos precios deberá tener la suficiente elasticidad para responder a los incrementos en los costos de producción.

Existen otras dos áreas críticas y es impostergable tomar medidas que reviertan las tendencias mostradas en el pasado; éstas son:

1.— A nivel de la capacidad instalada actualmente, así como en su estructura administrativa, la empresa pública debe de buscar un mejor aprovechamiento de los recursos utilizados, esto implica:

- Racionalidad en el uso de insumos productivos, lo cual debe de traducirse en sistemas de control sobre el gasto de operación industrial, donde se establezca el principio de corresponsabilidad de los servidores públicos que intervienen, tanto en la adquisición de insumos, como en la utilización de los mismos.

- Modificación de la estructura del empleo. En este punto, bajo un marco de respeto a los derechos laborales, es necesario intensificar los procesos de capacitación del personal ocupado, paralelamente a una política de reasignación del personal, que tienda, en el mediano plazo, hacia una profesionalización de los puestos públicos, entendida ésta como un dominio del puesto adquirido en base a la experiencia y/o capacitación específica para ello.

2.— Para combatir la ineficiencia en el otro gran rubro del gasto de la empresa pública, esto es, el gasto de inversión, se requiere de un proceso más complejo y por ello más urgente.

La experiencia ha demostrado que a nivel del sector público, la inversión no puede realizarse atendiendo sólo a oportunidades de carácter coyuntural. Esto es así, por la doble naturaleza o determinación de la empresa pública, como instrumento de política económica y como empresa productiva de bienes y servicios.

La crisis financiera por la que atraviesa nuestro país, es el resultado de una deficiente planeación, la que fue determinada por su estructura social, económica y política.

Nuestro país se ha desenvuelto en este campo formulando proyectos sólidamente concebidos, coordinando sus realizaciones mediante sus presupuestos, demostrando con ello la posibilidad de crecer a un paso rápido, pero con una planeación parcial. Este tipo de proyectos, generalmente de corto y mediano plazos, demostró serias desventajas dentro del marco de políticas económicas y de medidas tendientes a la promoción del desarrollo integral, porque si bien éstas tienden a elevar los niveles de vida, a extender los servicios sociales o a substituir importaciones, no se ha concretado en un Plan Global de Política Económica a largo plazo, con una programación de los proyectos claramente definidos. El derroche en el financiamiento de multitud de empresas públicas que trabajan en diversos "proyectos", a veces similares, ha creado una situación dispendiosa en el uso de los recursos de gasto corriente y de inversión pública, dando como resultado una dispersión de los escasos recursos económicos, en demasiados proyectos pequeños e inconexos, que no lograron resultados en cuanto a incremento real de la producción, contribuyendo así a los problemas de inflación, de balanza de pagos y de otra índole.

Ciertamente, la situación actual de nuestro país obliga a reflexionar acerca del papel que han jugado las empresas públicas, con objeto de vincularlas cada vez y en mayor medida a los objetivos sociales y de política económica que persigue el Estado, los cuales deben ser plasmados en el Plan Global que formula la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Es indudable que la acción de la empresa pública, vista como oferente de bienes y servicios, al contribuir al consumo intermedio y final de la economía, y por otro lado, al situarla como demandante de factores de producción y muy especialmente como generadora de valor agregado, tiene los elementos necesarios para asegurar que la empresa de participación paraestatal se convierta en un instrumento eficaz de política económica capaz de inducir la economía a un equilibrio de ingreso-gasto nacional; comprendiendo dentro de estos grandes indicadores, la política monetaria y fiscal y las relaciones comerciales con el exterior.

La empresa pública, aparte de ser un instrumento de política económica como redistribuidor del ingreso, debe evitar el convertirse en una carga financiera del Gobierno Federal. Es decir, debe ser altamente eficiente, de tal modo que los beneficios que genere sean canalizados directa o indirectamente al grueso de la población, para así cumplir su cometido.

Decir que la empresa pública debe cubrir la demanda nacional de "x" producto, resulta fácil; sin embargo, en el momento en que determinada empresa desea ampliar su capacidad productiva, se encuentra con limitaciones financieras, técnicas, de recursos materiales que no se encuentran en el país y que necesariamente se tienen que importar.

En otras palabras, los planes de expansión de las empresas públicas deben limitarse a lo que la economía nacional puede ofrecer y seleccionar escrupulosamente las importaciones; de otra forma las exportaciones se quedarían rezagadas a mediano plazo, que junto con el saldo que arroja la balanza de capital (generalmente negativo), significa afectación de nuestro tipo de cambio.

Entonces, como puede observarse, las alternativas no son muchas, salvo administrar y eficientar la producción con los escasos recursos con que se cuenta.

La planeación como medio para alcanzar el desarrollo económico debe enfocarse a un esquema de sistematización, es decir, que todos los elementos se encuentren en interrelación, interacción e interdependencia.

La definición de objetivos y metas tiene que ser otro factor importante de la planeación, de tal manera de asociar en el tiempo los logros que se desean alcanzar al combinar los recursos humanos, materiales y financieros de que dispone el sector público.

SECTOR PUBLICO:

Las empresas públicas juegan un papel importante como apoyo en la ejecución de programas específicos y en la obtención de bienes y/o servicios que tienden

a satisfacer las necesidades de la población, a captar divisas vía exportación o a substituir importaciones.

Fundamental es el prever las necesidades de materias primas, tecnología, formación de los recursos humanos, recursos financieros e infraestructura, con objeto de formular planes realistas que se puedan aplicar en las empresas del sector público.

Los objetivos y metas de los recursos disponibles con que pueda contar el país a corto, mediano y largo plazos, pueden definir las políticas y estrategias de desarrollo.

Proponemos organizar dentro de cada secretaría cabeza de sector, un sistema de información que defina la demanda de materias primas, tecnología, equipo y material de diversas empresas que lo integran, con lo cual se detecten los requerimientos físicos y los recursos financieros necesarios para su adquisición.

Estos sistemas permitirán además, orientar el crecimiento de la planta productiva encargada de satisfacer las demandas planteadas en el corto, mediano y largo plazos, pero además éstos regularán el crecimiento del grupo de empresas similares, evitando retrasos en su ejecución por falta de productos, recursos financieros, divisas, etc.

La coordinadora sectorial de las empresas deberá contar con sistemas de información que estén integradas y encadenadas para el logro del objetivo de "toma de decisiones". Para esto, deberá de contar previamente con un plan a largo plazo de su sector, ya que mediante el análisis de éste, se podrá definir la información requerida, que permitirá instrumentar con agilidad las medidas tendientes a la aprobación del presupuesto, al aprovisionamiento de recursos frescos para las empresas, etc.

Con base a lo antes expuesto, se pueden diseñar:

- Catálogo de empresas, atendiendo a su giro.
- Catálogo de demanda de las empresas.

Así como los diagramas de flujo de procedimientos para ejecutar acciones tales como:

- Contratación de servicios a otras empresas públicas y/o privadas.

- Formulación de adquisiciones.
- Administración de recursos humanos, financieros y materiales.
- Catálogos de contabilidad de costos que permitan medir el avance físico-financiero de las empresas.

Contando con los elementos antes expuestos, se pueden operar sistemas de información que permitan retroalimentar un proceso de planeación, programación, control y evaluación del Gasto Público Federal, con el cual se reordenarán los objetivos, funciones y estructuras administrativas; se unificarán criterios para realizar y controlar las diversas actividades que llevan a cabo las empresas públicas.

Al establecer los procedimientos y la tipificación de objetivos, metas y mecanismos de control, se pueden reformular y reformar las disposiciones jurídicas y administrativas con carácter general, para las empresas públicas.

De la definición de necesidades de recursos financieros disponibles, planteamiento de objetivos, determinación de políticas y estrategias, deben desprenderse los programas y presupuestos que darán vigencia a la planeación al corto, mediano y largo plazos.

La definición de necesidades de carácter social y económico del país, son esenciales para poder orientar las acciones del aparato productivo nacional hacia su satisfacción.

Para lo antes expuesto, es conveniente establecer en forma permanente, comités de análisis y consulta entre directivos de empresas públicas y privadas de la misma rama industrial. Para definir los planes que han de orientar toda su actividad.

El proceso de programación, presupuestación, control y evaluación en las empresas públicas, debe ajustarse a una metodología uniforme, que haga posible la integración y análisis de la información en forma completa y clara.

Ya en 1981, la Secretaría de Programación y Presupuesto estableció el "Sistema de Control y Seguimiento Físico Financiero" del Gasto Público Federal, mismo que sugiere sea aplicado en todas las empresas del sector público.

El sistema comprende el gasto corriente y el gasto de inversión en proyectos prioritarios; su alcance abarca la programación, presupuestación, control, seguimiento y evaluación.

Esta metodología en su aplicación, puede ser tan amplia como los directivos de las empresas requieran, en función del control que se necesite de los recursos humanos, materiales y financieros en las empresas públicas, así como el control de las áreas que ejercen el presupuesto.

Ilustramos a continuación, una experiencia en la aplicación del "Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero de Proyectos Prioritarios en FERTIMEX". Este sistema (COSEFF) se ubica en la administración de proyectos industriales. Sin embargo, las experiencias obtenidas son muy interesantes y se describen a continuación.

Se definió un lenguaje común entre las áreas técnicas y administrativas con la participación de técnicos que proyectan y ejecutan las obras y las áreas administrativas que controlan y evalúan el avance de los proyectos.

En el caso de FERTIMEX, este lenguaje de comunicación se ha logrado al través de un Catálogo de Centros de Costos que permite identificar claramente la ubicación física de la ejecución de los trabajos y el ejercicio financiero por las actividades o fases de la construcción de los proyectos, pudiéndose identificar un gasto y consecuentemente una actividad desarrollada dentro de un arreglo general del complejo (Lay out).

Este catálogo generó para 1982, una programación y presupuestación de las actividades a realizar en cada uno de los proyectos. Iniciando de esta forma un Sistema de Control de Costos de Proyectos dentro de FERTIMEX.

De las fases de desarrollo de los proyectos, el control físico-financiero y la evaluación periódica y sistemática juegan un papel muy importante para lograr un equilibrio en la asignación de recursos presupuestales, en la actualidad por demás escasos. Es preocupación de las instituciones gubernamentales que asignan y controlan el presupuesto de las empresas públicas, tratar de obtener la asignación de recursos más equilibrada posible, otorgando más recursos a aquellas empresas que ofrecen un mayor beneficio marginal.

El grado de eficiencia con que se cumplan estos objetivos depende de la medida del grado de adaptación del sistema a la realización física y a la aplicación financiera de recursos, debiendo ser una representación fiel de la realidad a través de un sistema de control e información.

Los parámetros que en este caso abarca el sistema de control-evaluación implantado son: la programación, la presupuestación, la contratación y la ejecución.

Para lograr la racionalización, transparencia y austeridad del gasto, es imprescindible que se expresen a nivel de cada uno de los centros de costo y que el control y seguimiento de la ejecución física y del ejercicio financiero también se exprese en estos parámetros.

El Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero de Proyectos Prioritarios que se ha establecido en la Empresa está apoyado en diversos controles que permite identificar la inversión a nivel devengable y de flujo de efectivo a través de los siguientes aspectos:

- Presupuesto autorizado.
- Presupuesto contratado.
- Inversión realizada.
- Inversión pendiente de realizar.
- Inversión pagada.
- Inversión pendiente de pago.

Ello implica la elaboración de una serie de informes, y el análisis de las cifras presentadas en ellos permite la evaluación de los resultados de la marcha de los proyectos y a su vez se convierte en un eficaz mecanismo de planeación.

La experiencia obtenida por FERTIMEX en el establecimiento del Sistema de Control, es factible aplicarla a otras empresas del sector público y privado, donde la magnitud de los proyectos de inversión hagan necesario controlar el avance físico-financiero a nivel de cada área física del proyecto y por cada actividad de desarrollo.

En este caso se han definido:

- 6 áreas.
- 178 subáreas y sus correspondientes ramificaciones.
- 4 actividades mayores de construcción.
- 61 actividades básicas y actividades secundarias.

Los resultados que a la fecha se han obtenido con la implantación de este sistema son:

Esta metodología en su aplicación, puede ser tan amplia como los directivos de las empresas requieran, en función del control que se necesite de los recursos humanos, materiales y financieros en las empresas públicas, así como el control de las áreas que ejercen el presupuesto.

Ilustramos a continuación, una experiencia en la aplicación del "Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero de Proyectos Prioritarios en FERTIMEX". Este sistema (COSEFF) se ubica en la administración de proyectos industriales. Sin embargo, las experiencias obtenidas son muy interesantes y se describen a continuación.

Se definió un lenguaje común entre las áreas técnicas y administrativas con la participación de técnicos que proyectan y ejecutan las obras y las áreas administrativas que controlan y evalúan el avance de los proyectos.

En el caso de FERTIMEX, este lenguaje de comunicación se ha logrado al través de un Catálogo de Centros de Costos que permite identificar claramente la ubicación física de la ejecución de los trabajos y el ejercicio financiero por las actividades o fases de la construcción de los proyectos, pudiéndose identificar un gasto y consecuentemente una actividad desarrollada dentro de un arreglo general del complejo (Lay out).

Este catálogo generó para 1982, una programación y presupuestación de las actividades a realizar en cada uno de los proyectos. Iniciando de esta forma un Sistema de Control de Costos de Proyectos dentro de FERTIMEX.

De las fases de desarrollo de los proyectos, el control físico-financiero y la evaluación periódica y sistemática juegan un papel muy importante para lograr un equilibrio en la asignación de recursos presupuestales, en la actualidad por demás escasos. Es preocupación de las instituciones gubernamentales que asignan y controlan el presupuesto de las empresas públicas, tratar de obtener la asignación de recursos más equilibrada posible, otorgando más recursos a aquellas empresas que ofrecen un mayor beneficio marginal.

El grado de eficiencia con que se cumplan estos objetivos depende de la medida del grado de adaptación del sistema a la realización física y a la aplicación financiera de recursos, debiendo ser una representación fiel de la realidad a través de un sistema de control e información.

Los parámetros que en este caso abarca el sistema de control-evaluación implantado son: la programación, la presupuestación, la contratación y la ejecución.

Para lograr la racionalización, transparencia y austeridad del gasto, es imprescindible que se expresen a nivel de cada uno de los centros de costo y que el control y seguimiento de la ejecución física y del ejercicio financiero también se exprese en estos parámetros.

El Sistema de Control y Seguimiento Físico-Financiero de Proyectos Prioritarios que se ha establecido en la Empresa está apoyado en diversos controles que permite identificar la inversión a nivel devengable y de flujo de efectivo a través de los siguientes aspectos:

- Presupuesto autorizado.
- Presupuesto contratado.
- Inversión realizada.
- Inversión pendiente de realizar.
- Inversión pagada.
- Inversión pendiente de pago.

Ello implica la elaboración de una serie de informes, y el análisis de las cifras presentadas en ellos permite la evaluación de los resultados de la marcha de los proyectos y a su vez se convierte en un eficaz mecanismo de planeación.

La experiencia obtenida por FERTIMEX en el establecimiento del Sistema de Control, es factible aplicarla a otras empresas del sector público y privado, donde la magnitud de los proyectos de inversión hagan necesario controlar el avance físico-financiero a nivel de cada área física del proyecto y por cada actividad de desarrollo.

En este caso se han definido:

- 6 áreas.
- 178 subáreas y sus correspondientes ramificaciones.
- 4 actividades mayores de construcción.
- 61 actividades básicas y actividades secundarias.

Los resultados que a la fecha se han obtenido con la implantación de este sistema son:

- Proporcionar elementos basados en la información resultante de los reportes COSEFF, para que las autoridades de las empresas tomen decisiones adecuadas y oportunas y con ello optimicen el desarrollo de los proyectos.

- En el aspecto de control, éste se establece desde el momento de la programación-contratación y ejercicio físico y financiero, siendo con ello además de un eficaz mecanismo de control, un eficiente instrumento de evaluación, abarcando con ello todas las fases de desarrollo de los proyectos.
- En la fase de planeación, los resultados obtenidos permiten la realización de estudios de factibilidad técnico-financieros con gran acercamiento a la realidad.
- En la fase de programación-presupuestación, permite que los programas de ejecución y los presupuestos de inversión sean más realistas y que oportunamente sea posible efectuar reprogramaciones cuando sea necesario.
- En la fase de ejecución de los proyectos, es de gran utilidad, pues revela a las áreas responsables las desviaciones que registran las actividades de ingeniería, procuración de equipo, obra civil y montaje; además de puesta en marcha de los proyectos, a nivel de cada área física del mismo, haciendo posible corregir con oportunidad dichas desviaciones.