LA CONDUCCION DE LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO

PAPEL DE LOS ORGANOS DE GOBIERNO

Jorge Ruíz Ascencio

Presentación

La rápida expansión del sector paraestatal a lo largo de los últimos años, ha hecho evidente la necesidad de adecuar los sistemas conocidos de control y conducción de la economía pública.

Durante las últimas décadas, una serie importante de disposiciones y reglamentos en esta materia han contribuido a hacer más complejas las relaciones entre los administradores de las empresas y el gobierno central.

Esta diversidad de instrumentos, originados en diferentes etapas de nuestro desarrollo, respondió a la necesidad de atender coyunturas y necesidades específicas.

Un común denominador de este proceso de regulación, es el que involucra cada vez a más dependencias en torno a cada proceso

o decisión. El resultado ha sido el que hoy el ejercicio gubernamental es a veces difícil y complejo. La voluntad del gobernante se ve desdibujada detrás de la maquinaria jurídico-administrativa.

El interés prioritario de la actual administración por hacer de las empresas públicas un recurso efectivo de la política de desarrollo, se ha expresado también en el ámbito de la organización administrativa.

En los órganos de gobierno de las entidades paraestatales se ha centrado un primer conjunto de acciones, tendientes a dinamizar su actuación. Se busca básicamente, que estos foros constituyan el eje de la toma de decisiones y representen el elemento de enlace del proceso de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación, entre la administración central y la paraestatal.

Es precisamente ahí donde se define, orienta y controla, la rectoría económica del Estado en la esfera paraestatal.

El trabajo que se presenta a continuación hace un recuento sobre algunas acciones que el ejecutivo ha llevado a cabo en la materia, así como sus primeros frutos y expectativas inmediatas.

Antecedentes

La aparición de las sociedades por acciones es expresión de la concentración y centralización del capital y se expresa en el surgimiento y desarrollo de grandes empresas participantes en varias ramas de la economía. Esta dicotomía de dispersión accionaria y concentración de capital, puso a la orden del día el problema del establecimiento de mecanismos de conducción administrativa, capaces de resolver las complicaciones de un patrimonio múltiple.

La fragmentación formal de los derechos sobre el patrimonio dio origen a modalidades complejas de administración de las empresas, coincidentes con la necesidad de integrar los diversos intereses en un solo lugar y momento. La solución histórica a este reto ha sido el órgano de conducción, dirección y gobierno de la sociedad anónima, el cual integra las diversas orientaciones que cada uno de sus integrantes procura para la empresa en conjunto.

La rápida expansión de la sociedad por acciones hasta el nivel de predominancia en las relaciones de producción y financiera, extendió igualmente el tipo o modalidad de organización de los mecanismos de conducción colegiados.

En la nueva estructura organizacional (tipo), la empresa es dividida según sus características en grandes áreas operativas, al frente de las cuales existe un director o gerente encargado de todo lo concerniente a su administración y toma de decisiones operacionales y cotidianas. Las instancias inmediatas superiores son, en orden de importancia, el consejo de administración y el director general o gerente general, que se encargan de la estrategia empresarial y que, además, pueden contar con un órgano central de asesoramiento en todo lo concerniente a la empresa; a la vez, constituyen las altas esferas en la toma de decisiones, que afectan todos los aspectos de la marcha de la empresa y definen su perfil y dinámica a corto y largo plazos. Se encuentran así, dos elementos ejecutivos:

- La alta dirección (estrategia) y
- Las direcciones divisionales (operación).

El órgano de gobierno —consejo de administración en las sociedades mercantiles— es la instancia de la toma de decisiones estratégicas, la alta dirección de la empresa; en él se dirimen y concertan las opiniones sobre el presente y futuro y sus acuerdos constituyen la estrategia a seguir por las divisiones correspondientes.

El órgano de gobierno es así, el administrador por excelencia; es el elemento permanente a quien se confía la conducción, evaluación y la representación, de una sociedad mercantil. Su carácter es preponderante ejecutivo y al mismo tiempo, es un órgano de formación de la voluntad empresarial (pública o privada) y expresión de la misma.

La adopción y puesta en marcha de la administración moderna presupone una serie

de premisas básicas sin las cuales se llega inevitablemente a su disfuncionalidad. Algunos principios fundamentales serían:

Para que el modelo descentralizado dé resultados esperados, es imprescindible que previamente se tomen una serie de medidas a nivel central. Entre éstas, cabe destacar por su importancia, la creación de instrumentos adecuados de planificación, coordinación y control centralizado.

- II. La creación o desarrollo de instancias centrales de asesoramiento especializado, así como de órganos divisionales de la misma naturaleza, integrados en sistemas. Los órganos centrales tienen las atribuciones de coordinación, integración de normas y del control en sus sectores de actuación.
- III. La estructura divisional, que lleva a la descentralización, hace menester un mayor número de funcionarios de alto nivel, con la capacidad y la voluntad de decidir y, por tanto, de asumir riesgos precalculados. Con tal fin, deben intensificarse los esfuerzos para formar y capacitar ejecutivos y directivos.
- IV. La operación de esta estructura presupone la fijación de objetivos y principios generales bien definidos, que puedan orientar de manera uniforme las decisiones y acciones descentralizadas de los titulares de las instancias operacionales.

- V. La acción coherente de los responsables de las unidades de la empresa con este modelo divisional, exige una larga capacitación que, en la entidad pública, es una capacitación política.

Esbozo Histórico de la Conducción y Control Paraestatales

Las acciones emprendidas por el gobierno federal en materia de control y vigilancia de la empresa pública, se originaron en la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, promulgada en 1947. En ella, se facultaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para ejercer el control sobre las entidades paraestatales.

Al entrar en vigor la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en la década de los sesentas, el control de la administración paraestatal quedó encomendado a la Secretaría del Patrimonio Nacional, la que a través de este instrumento legal, quedó facultada para vigilar el cumplimiento de las disposiciones que dictara la Secretaría de la Presidencia, en materia de inversiones y las relativas al ejercicio de su presupuesto, dispuestas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Puede afirmarse en general, que el control revistió en esa forma un carácter global o centralizado, especialmente en las actividades de planeación, programación, presupuestación, financiamiento y evaluación, del sector público en conjunto, lo que a veces restaba a las entidades paraestatales oportunidad y flexibilidad.

Resulta del mayor interés histórico observar que la conducción de empresas públicas se abordó en principio como una preocupación genérica de control y no tanto en su acepción de mecanismo para la fijación de objetivos, estrategias, políticas específicas y metas.

En 1970, la ley para el control incluyó a las empresas de participación estatal minoritaria y fideicomisos; y afianzó fórmulas para el control, con la participación de funcionarios públicos en los órganos de gobierno de aquéllas. Al respecto, la ley facultaba al gobierno federal para nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno y otorgaba a la Secretaría del Patrimonio Nacional la atribución para designar un representante, con voz, pero sin voto, en cada uno de los órganos de gobierno donde no tuviera representante permanente. Este fue el germen de la figura del comisario público.

Posteriormente (1975), se emitieron lineamientos que establecen la obligación de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, de informar a sus respectivos órganos de gobierno acerca de sus actividades con una periodicidad mínima bimestral. Este informe debería reportar la situación operativa, financiera y administrativa, de la entidad; así como el avance de los programas anuales y desviaciones que se hubieran presentado en el transcurso del ejercicio.

No obstante los ordenamientos legales mencionados, la operación de los órganos de gobierno de las empresas públicas se sustentaba en los marcos establecidos por el derecho privado, cuyas previsiones no eran suficientes

para los requerimientos de una administración paraestatal creciente.

Puede apuntarse que ello obedeció, en gran medida, al avance limitado que se dio en aspectos fundamentales de la organización y operación de las entidades, que el Estado iba incorporando o creando de acuerdo a múltiples razones de política económica.

Al final de la década de los setentas, la reforma administrativa se orientó básicamente a efectuar cambios en la estructura de las dependencias a cargo del ejecutivo federal.

Se procuró, en esta fase, la delimitación de responsabilidades y la aplicación de criterios, para eliminar sustancialmente la duplicación de funciones. Se planteó entonces la necesidad de sentar bases de coordinación administrativa y de interrelación entre las dependencias centralizadas y las entidades paraestatales. Estas últimas se agruparon comparando la afinidad de sus objetivos con los propósitos y funciones de las secretarías de Estado y de los departamentos administrativos, que habrían de adoptar el papel de coordinadores de sector y a los cuales quedarían adscritas las entidades.

En esta etapa, destaca la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, como dependencia globalizadora de las funciones de normatividad, regulación y evaluación, las cuales se encontraban dispersas en las secretarías de la Presidencia, Hacienda y Crédito Público y Patrimonio Nacional.

La siguiente fase de la reforma fue la de la sectorización propiamente dicha; en ella se asignaron a los titulares de las dependencias

centralizadas responsabilidades de coordinación sectorial; y se sectorizaron casi la totalidad de entidades paraestatales que se encontraban registradas.

En otra etapa del proceso, se procuró imprimir congruencia a las actividades desarrolladas por las dependencias y a los niveles superiores de la administración pública, dando así origen a los gabinetes especializados, como el económico, el agropecuario, el de salud y el de comercio exterior. Además, se establecieron las comisiones intersecretariales requeridas para esta coordinación.

Es pertinente mencionar, que los ordenamientos básicos sobre los que se sustentó el proceso de reforma administrativa fueron:

- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y derogó, en lo que se oponía, la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1970.
- La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, que abrogó la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y, en lo que se opusiere, a la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación.
- La Ley General de Deuda Pública, que derogó el artículo 26 de la Ley Orgánica de Nacional Financiera, S.A., en lo relativo a la Comisión Especial de Financiamiento Exterior.
- Las Leyes sobre el Control de Adquisiciones, Control de Contratos y Obras Públicas

y Enajenación de Bienes Muebles e Inmuebles.

- Primer Acuerdo Presidencial de Sectorización.

Estas disposiciones y los reglamentos que de ellas se derivaron, se constituyeron en el cuerpo normativo para la coordinación del sector paraestatal, adoptando características particulares en cada sector.

La reforma administrativa representó un paso importante, que contribuyó a que se avanzara en la sistematización, regulación y control de las entidades paraestatales y dio una nueva configuración a la administración pública federal, con base en la delimitación de responsabilidades entre las secretarías de Estado. No obstante, ello fue insuficiente para vincular los objetivos nacionales y sectoriales a los aspectos específicos: la estructura y funcionamiento de las coordinadoras de sector se encarninó básicamente al control financiero-presupuestal de las entidades, desatendiendo sus objetivos y funciones operativas.

La circunscripción de las entidades paraestatales a sectores de la administración central, si bien representó un primer paso en el proceso de desarrollo de la administración paraestatal, permitió continuar aplicando criterios de conducción coincidentes con pautas tradicionales, que no respondían a la exigencia de reorientación con base en nuevos procedimientos de organización del gasto público y esquemas de programación más precisos. Asimismo, se observó una falta de normatividad y precisión en los tramos de responsabilidad que corresponderían a cada nivel de la estructura gubernamental, en la preparación y en la toma de decisiones.

La falta de una delimitación clara de las facultades decisorias en cada nivel, propició actividades desarticuladas y poco sistemáticas, que a la vez repercutieron en la dinámica de operación de los órganos de gobierno de las entidades paraestatales, cuya integración y funcionamiento se fundamentaba en el derecho privado, y por ello se centraba en aspectos particulares de la empresa sin considerar en ocasiones su carácter público y por ende, las repercusiones en el conjunto de la economía.

La reforma administrativa iniciada en 1977 se propuso la reorganización integral de esquemas de programación de actividades del sector público, a efecto de ajustar las disponibilidades de recursos financieros a requerimientos de atención prioritaria en el conjunto de objetivos y metas de desarrollo económico y social.

La experiencia reportó efectos en campos diversos de la actividad pública, y propició la implantación de esquemas administrativos orientados a garantizar el mejor aprovechamiento de los recursos por el sector central y de manera especial, por las entidades paraestatales.

La reforma administrativa constituyó un hito en la historia del desarrollo de la administración de empresas paraestatales, y constituye el inicio de una adecuación necesaria en los procedimientos de la administración paraestatal. La organización de las actividades en sectores de la administración pública federal, permitió delimitar los campos de actuación gubernamental, con miras a reorientar y compactar los mecanismos de conducción, hacia una mayor eficacia y eficiencia al encauzar el desarrollo nacional.

Sin embargo, ya en 1982, la operación sectorial de la administración pública federal fue asentándose y evidenciando deficiencias, por lo que se hacía ya necesaria su adecuación y precisión.

La consulta popular emprendida en 1982-83, reportó conclusiones de trascendencia en relación a los problemas de administración de las empresas públicas. Destacaron las preocupaciones en torno a procedimientos de conducción inadecuados y se apuntaron las premisas para la formulación de normas de conducción de entidades paraestatales y aunque el proceso fue asociado a la necesidad de vigilar la aplicación rigurosa de normas para el ejercicio del gasto público programado, el mayor énfasis se puso en la necesidad de reforzar los criterios y mecanismos de conducción estratégica.

Lo anterior es explicado adicionalmente a la luz de la preocupación del nuevo régimen por acopiar las fuerzas y la coherencia necesarias para enfrentar la crisis económica y a la vez proceder a una inaplazable reordenación de la economía del país.

A este respecto la comisión de empresas públicas, formada por servidores públicos, dirigentes sociales y empresariales e intelectuales, con el objetivo de conformar el plan de gobierno 1982-88, destacó, entre otros, los problemas clave siguientes:

- Las coordinadoras sectoriales no habían logrado conjuntar en la práctica administrativa la capacidad de mando y la autoridad técnica para el ejercicio de sus funciones.
- La asignación sectorial de las empresas en ocasiones fue inadecuada, lo cual repercu-

tió como factor limitante en la capacidad de coordinación sectorial, en la medida en que no se contemplaban bajo la coordinación de cada dependencia todas las entidades que influían en el desarrollo del sector.

- La empresa pública opera atendiendo el interés general, lo cual impide que le sean aplicados criterios simples de rentabilidad; su actuación se encuentra limitada por relaciones rígidas que impiden un manejo gerencial autosuficiente.
- Entre los órganos colegiados de conducción de las empresas prevalecía una inactividad que obstruía su desempeño.
- Los procesos de planeación, programación y presupuestación que determinan el desarrollo del sector paraestatal, se realizaban en forma arbitraria a nivel global o sectorial, sin considerar suficientemente los requerimientos y objetivos de las entidades particulares.
- El control y la evaluación como instrumentos correctivos de la acción pública, se aplicaban parcialmente y por instancias dispersas, además de que se enfocaban a cuestiones presupuestales, sin incidir en otros renglones sustantivos del sector paraestatal.

Estas inquietudes exigían avanzar en la adecuación administrativa, considerando la incorporación de elementos de refuerzo de la coordinación sectorial; delimitando con claridad las responsabilidades y atribuciones en la esfera de las relaciones entre las secretarías globalizadoras y las entidades y la creación o desarrollo de instrumentos para perfeccionar las instancias de conducción específicas de cada empresa.

Las conclusiones de la comisión de empresas públicas hicieron énfasis en materia de la conducción de éstas y, además, se establecieron sobre esta base, líneas para la acción tendientes a reordenar e imprimir eficacia y eficiencia a las instancias de conducción: los órganos de gobierno y las áreas de coordinación paraestatal de las dependencias centrales.

Reordenación de los Esquemas de Conducción Paraestatal

La incursión del Estado en la actividad económica responde a principios trascendentes de racionalidad social, toda vez que la fundación, constitución, adquisición y operación de empresas por el Estado se asocia generalmente a motivaciones de carácter estratégico y en términos más generales a dar vigencia y viabilidad al proyecto nacional.

La administración pública ha ido cobrando conciencia de que los órganos de gobierno de las empresas paraestatales constituyen un gozne que entrevera el poder político con la capacidad económica del Estado; es por tanto el punto de enlace entre la iniciativa empresarial y los programas nacionales de interés prioritario, voluntad política de un gobierno.

Para que la empresa pública pueda operar como instancia de expresión de la política del desarrollo, se requiere entonces que su órgano de gobierno actúe realmente como el catalizador de decisiones, previamente armonizadas las posturas, conceptos y compromisos institucionales de sus miembros.

Para lograr lo anterior, las principales características que deberán observar dichos órganos son:

- El número mínimo de consejeros determinado por la interacción que tenga la entidad con otros sectores, y/o empresas públicas. No debiera haber más de diez o doce miembros.
 - Sólo los consejeros toman decisiones; no debe haber público extraño y sólo en las discusiones para acopio de información podría invitarse, temporalmente, a personas requeridas.
 - Los miembros-consejeros deberán estar relacionados con el área específica de coordinación de la cabeza de sector o funcional de otras secretarías.
 - Los comisarios deben vigilar *que las decisiones se adopten*, no sólo dentro de la normatividad vigente, sino con *los elementos de juicio adecuados*, esto, aunque difícil, *constituye la tarea más creativa y trascendental del comisario*.
 - Invariablemente los miembros-consejeros asistirán enterados de los asuntos a tratar, autorizados para tomar decisiones y su voto será institucional, por lo que comprometerá a la dependencia o entidad que represente. El consejero público no asistirá a título personal; asistirá en función de su cargo institucional.
- Podría decirse que las premisas anteriores constituyen la infraestructura del foro en cuestión. Las funciones y características esenciales que se lograrían serían:
- Un programa de desarrollo estratégico para la entidad, que la perfila en una perspectiva nacional, sectorial y de rama, en un horizonte de mediano plazo.
 - Un programa complementario, pero imprescindible, de contexto institucional. Aquí se delinearían las condiciones y apoyos a corto y mediano plazos, que el sector público garantizaría a cambio del cumplimiento de las metas operativas y financieras de la entidad.
 - Un mecanismo ágil de información y evaluación de la gestión política y administrativa, no sólo de los administradores directos de la empresa, sino de los mismos consejeros o instituciones representadas.
 - La consolidación de la naturaleza paraestatal de la empresa pública, en la medida en que su órgano de gobierno dirima los conflictos de todo proceso político-administrativo, y oriente con agilidad los procesos de producción de bienes o servicios. Este aspecto es relevante, al reunir en un solo foro de decisión a representantes de diversos campos de competencia institucional. De esta manera se logra —si actúan a título oficial— una desregulación virtual inmediata; es pues el órgano de gobierno una promesa para desahogar a la empresa pública de los aparentes excesos normativos actuales.
 - Se facilita y precisa la conducción sectorial de las entidades paraestatales. Se desprende que con su participación en los órganos de gobierno, las dependencias coordinadoras de sector tienen la mejor instancia para transmitir las políticas, prioridades, restricciones, objetivos y metas generales para el sector y en particular, las que deben ser seguidas por cada una de las entidades que coordinan. Lo anterior perfila al órgano de gobierno, como el instrumento operativo más importante de la coordinación y política sectorial.

Evidentemente, este punto encierra fuertes implicaciones para las dependencias que actualmente pretenden —quizá a falta de mejores ideas—, intervenir, controlar, supervisar y hasta administrar, a detalle e in-extenso, a las entidades cuya coordinación les fue encomendada. Bajo el esquema delineado aquí, las dependencias coordinadoras de sector requerirían de ajustes estructurales: menos controles, información, contabilidad, normas, sistemas, etc.; menos personal y mayor nivel ejecutivo, personal más preparado y con funciones de integración analítica y capacidad de gestoría en apoyo a la operación paraestatal.

Acuerdos de Empresa Pública

Desde su creación, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, asumió su responsabilidad de propiciar las adecuaciones y desarrollo que las fórmulas y mecanismos de conducción paraestatal requerían.

El esfuerzo de la Secretaría en la materia ha abarcado un período de más de año y medio y con el riesgo de caer en un exceso esquemático, a continuación se describen tres etapas importantes al respecto:

Primera Etapa:

En esta primera etapa se procuró revisar y adecuar la normatividad vigente a un esquema que delimitara y precisara el ámbito de actividad de las entidades de la administración pública paraestatal; en este proceso, como se ha mencionado, desempeñó un papel muy importante la comisión de empresas públicas. Los trabajos se orientaron a fundamentar y sistematizar los conceptos del derecho público,

coincidentes con los propósitos de reorganización de las entidades paraestatales.

Esta estrategia fue avalada por el plan nacional de desarrollo, en el cual se destaca la importancia de reorganizar la administración pública paraestatal, como factor coadyuvante para la reordenación de la economía del país.

Como fruto de aquellos trabajos, el 19 de mayo de 1983, el ejecutivo federal dio a conocer los acuerdos sobre el funcionamiento de las entidades de la administración pública paraestatal y sus relaciones con el ejecutivo federal y sobre la obligación de las entidades de la administración pública federal, para elaborar los programas que se indican en materia económica; ambos, expresión del esfuerzo de adecuación normativa orientada a lograr la mejor conducción de las entidades paraestatales. Se establece, en el primer acuerdo citado, la necesidad de emitir lineamientos generales para la integración y funcionamiento de órganos de gobierno y la atribución de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación para vigilar la aplicación de las normas y políticas señaladas.

El contenido de ambos acuerdos presidenciales es poco conocido, a pesar de los esfuerzos realizados por divulgarlos. El "económico" plantea una serie muy compacta de objetivos operativos que las entidades deberían buscar para ayudar al gobierno a sortear la crisis. El origen de los planteamientos fue un cuidadoso estudio e integración de las recomendaciones de los más experimentados administradores de empresas públicas.

El acuerdo "administrativo" tuvo igual extracción y señala en forma inequívoca una 143

serie de medidas y caminos a seguir, para conducir las entidades paraestatales; el objetivo es evitar la dispersión y contradicción de las acciones de los administradores, asegurar que cada funcionario, desde su instancia administrativa, tenga forma de saber lo que el titular del ejecutivo espera de él y de la institución donde sirve.

Las implicaciones de ambos acuerdos son aún menos entendidas que su contenido. La administración pública, por sus dimensiones y variedad de funciones, ha llegado a límites que parecerían absolutos, en cuanto a su capacidad de respuesta oportuna a la directriz del ejecutivo. A partir de ahora, se erige como precondition de toda mejoría en la eficacia estatal, la racionalización política de las estructuras administrativas.

Segunda Etapa:

En atención a los "Acuerdos de Empresa Pública" mencionados en el punto anterior y en virtud de que marcaban un plazo perentorio, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación inició la formulación de los lineamientos generales para la integración y funcionamiento de órganos de gobierno de las entidades paraestatales.

Este esfuerzo exigió la aplicación selectiva de criterios, para la integración de normas existentes, procurando la mayor claridad y consistencia de conceptos fundamentales e inducir así lineamientos sectoriales acordes con los requerimientos ya señalados.

Fue posible de este modo, la elaboración de un documento que las secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito

Público y Contraloría General de la Federación, en su carácter de dependencias de orientación y apoyo global, suscribieron y publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 11 de octubre de 1983, como los "Lineamientos Generales para la Integración y Funcionamiento de Organos de Gobierno de las Entidades de la Administración Pública Federal".

Estos lineamientos presentan las bases para la conceptualización del órgano de gobierno; expresan con claridad su naturaleza y funciones; su estructura, figuras integrantes y participantes, con sus respectivas atribuciones y responsabilidades. Ello busca inducir una identificación, tanto de los grados de responsabilidad de los participantes, como del campo de actuación de los órganos de gobierno en su conjunto.

Tercera Etapa:

Con los lineamientos generales para la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno, se estableció el fundamento y marco normativo para la formulación de los lineamientos sectoriales.

La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, dada su responsabilidad, llevó a cabo actividades de inducción, apoyando la elaboración de los lineamientos por parte de cada sector, con absoluto respeto institucional para cada dependencia y su particular realidad interna y paraestatal.

De acuerdo a un esquema integral, cuyo contenido permite el acceso a un concepto del órgano de gobierno susceptible de aplicación homogénea y particularizada en el universo de entidades de la administración públi-

ca federal, se colaboró con las secretarías coordinadoras de sector, casi siempre a su solicitud, dado que la Secretaría de la Contraloría podía ofrecer un apoyo efectivo, considerando la perspectiva de conjunto y su papel en el proceso de formulación de los lineamientos generales.

En todos los casos se procuró la clarificación de los aspectos relativos a objetivos del órgano de gobierno, responsabilidades de los miembros, y tareas en materia de información, seguimiento y evaluación.

Destacó en esta "jornada normativa", la intención de integrar normas accesibles, que sintetizaran los propósitos de regulación flexible de las actividades de los órganos de gobierno y sus participantes.

Una característica fundamental de los lineamientos generales y los sectoriales resultantes, es que no son, en modo alguno, una elaboración normativa nueva o añadida a las disposiciones existentes. La consideramos, más bien, una "integración normativa" de lo mejor y más sano de la experiencia generada por más de sesenta años de administración paraestatal en México.

La novedad y bondad de estos instrumentos consiste, principalmente, en una reexpresión simple y viable de disposiciones e intenciones, susceptibles de ser aplicadas al conjunto paraestatal de cada sector, con la necesidad de hacer un mínimo de adecuaciones a las particularidades de cada uno.

Avances en la Conducción Sectorial

Respuesta de los sectores de la administración

a los esfuerzos de reordenación de los órganos de gobierno de las entidades coordinadas.

El conjunto de las secretarías de Estado como dependencias coordinadoras de sector, representa un mosaico diverso y heterogéneo, no sólo en cuanto al número e importancia relativa de las entidades paraestatales que coordinan, sino en cuanto a sus conceptos y capacidades administrativas.

Como resultado de las acciones de inducción por parte de la Secretaría de la Contraloría, las secretarías coordinadoras de sector iniciaron proyectos de lineamientos específicos que fueron analizados y ajustados de común acuerdo. En este proceso se generó un cúmulo de experiencias que permiten corroborar la tesis sobre la heterogeneidad de conceptos y capacidades de conducción sectorial.

El producto final de esta etapa —los acuerdos secretariales sobre órganos de gobierno— no es, lógicamente, homogéneo, ni en calidad ni en estructura. Algunas secretarías de Estado no consideraron conveniente comprometerse con suficiente precisión ni en las formas de integración y funcionamiento, ni en los resultados esperados de los órganos de gobierno de las entidades a su cargo.

Las coordinadoras sectoriales que a juicio del autor lograron un resultado normativo adecuado, abarcan el 50% del conjunto paraestatal total.

Las secretarías que hasta el momento han formalizado algún lineamiento para los órganos de gobierno, son:

Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
Secretaría de Salubridad y Asistencia.
Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
Secretaría de la Reforma Agraria.
Secretaría de Gobernación.
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.
Secretaría de Pesca.
Secretaría de Turismo.

Con lo anterior, se abarca un 65% del universo de entidades paraestatales coordinadas sectorialmente.

Razones de la Heterogeneidad en los Lineamientos

En adición a la causa de heterogeneidad planteada, a continuación se exponen algunas otras razones que a nuestro juicio merecen ser citadas:

- Dificultad para interpretar los lineamientos generales del 11 de octubre, desde la perspectiva de la administración pública general.
- Escaso interés de algunos sectores en reorganizar sus órganos de gobierno, debido a la existencia de concepciones equivocadas acerca de la gestión de la empresa pública.
- Diversidad de atribuciones y responsabilidades de los sectores de la administración pública.

- Insuficiente comprensión del significado de la sectorización.
- Estructuras orgánico-funcionales internas que impiden la aplicación de principios organizativos coincidentes con la estructura administrativa derivada de la sectorización.
- Falta de personal con suficiente conocimiento y experiencia en materia de organización y participación en consejos de administración, asambleas, comités técnicos, etc.

Perspectivas de la Conducción Paraestatal

Hasta aquí, hemos hecho un recuento relativamente formal y descriptivo de la evolución de algunos esfuerzos recientes para reorientar a la administración pública federal, en materia de conducción de sus empresas públicas. Las perspectivas en este campo están determinadas por una serie de factores y conceptos de fondo. Aquí sólo haremos unas primeras reflexiones.

Puede afirmarse que el tema que nos ocupa está históricamente vinculado y determinado por las soluciones político-administrativas del ejercicio gubernamental de los diversos regímenes post-revolucionarios.

Por tanto, puede también afirmarse que las alternativas viables para reordenar la conducción de las empresas públicas se derivan, principalmente, de un encuadre político del Estado y de los procesos políticos que libera a través de su aparato gubernamental.

De ser esto así habremos de llevar el aná-

lisis al terreno de las categorías particulares de la formación social mexicana y de su Estado; una de las más relevantes para el tema que nos ocupa se refiere a que la administración pública (el aparato gubernamental, propiamente dicho) constituye el principal foro político de la sociedad.

En este foro se dirimen y sintetizan las principales posturas, contradicciones y discursos de la sociedad civil.

Así, no podemos separar el estudio de las opciones para la conducción de la empresa pública, del análisis de las alternativas viables para la organización del aparato administrativo del Estado: la estructura de la administración pública.

En el marco del presente ensayo, la exploración exhaustiva de las alternativas —perspectivas de la conducción estatal— no sería posible. Por ello, aquí solamente adelantaremos ciertos trazos del análisis por venir y que nos proponemos tratar en una serie de ensayos.

El problema de fondo es encontrar los posible "arreglos" que doten al gobierno mexicano de una estructura organizacional capaz de transmitir las intenciones y de obtener los resultados requeridos, con un mínimo de incoherencias, dispersión y fricciones entre las parte en juego.

Es por tanto necesario evolucionar hacia un esquema de administración pública, tanto central como paraestatal, consecuente con la realidad —que emana del encuadre político-social del Estado—

Lo anterior apunta, esencialmente, a la necesidad de dejar de utilizar soluciones-esquemas acordes con paradigmas ajenos a nuestra realidad gubernamental.

Asimismo, puede afirmarse que no existe, en lo fundamental, un problema técnico que requiera de complicadas elaboraciones importadas para su solución.

Se requiere de un trabajo sobre el flujo político mismo, buscando alternativas que eviten agudizar las contradicciones propias de toda estructura político-administrativa. Para lograr esto, el servidor público comprometido habrá de abreviar en su propia historia: en la historia de la administración pública, para encontrar fórmulas viables en el contexto político; en la historia económico-social, para encontrar la razón de ser y objeto de los esfuerzos gubernamentales.

Necesitamos recuperar el sentido de lo sustantivo del quehacer gubernamental del Estado mexicano: atender a corto y largo plazos las necesidades de las mayorías.

La estructura administrativa tiene como única justificación la de atender las necesidades organizacionales que los esfuerzos del desarrollo requieren del Estado, y no a la inversa.

Al principio de este ensayo, se describió el proceso de descentralización de la estructura administrativa responsable de la conducción paraestatal; a este proceso se le denominó "sectorización". Se dijo también aquí, que la historia administrativa reciente, es la de una yuxtaposición más o menos orgánica, pero crecientemente ineficaz, de

concepciones, lineamientos, normas y expectativas.

La evolución futura seguirá, sin duda, alguno de los principales senderos abiertos en la formación político-administrativa mexicana e independientemente del que se siga, seguramente partirá de un "desenmarañamiento" del ambiente y de la eliminación de todo tipo de señales innecesarias y hasta contradictorias.

Pero el problema de fondo es el de conceptualizar el esfuerzo por "modernizar" el aparato gubernamental.

Hoy, no está, en modo alguno, resuelto el dilema de la centralización y la descentralización del gobierno y por ende del Estado. La sectorización no resolvió los problemas de una joven centralización administrativa en materia de empresas públicas; por otro lado, creó una secuela administrativa que llevó a la creencia de que justificaba el crecimiento geométrico de instancias administrativas, de decisión y de gasto del aparato gubernamental.

Podría ser que la coordinación paraestatal (sectorización), haya sido más cara que los problemas que buscaba atender.

Es necesario replantearse el análisis crítico e históricamente fundamentado, de las dos alternativas de conducción paraestatal (centralización-descentralización) y la necesidad de un compromiso de los actuales servidores públicos para reordenar el esfuerzo en cualesquiera de los caminos elegidos a la luz del análisis y no de los dogmas.

está representado por los que, disfrutando de posiciones e instancias administrativas poderosas, muchas veces innecesarias, postulan que defender todo lo existente es "ser institucional" con ello se encubre todo lo que ha quedado obsoleto o siempre fue inútil.

Se ha querido relacionar la descentralización con la falacia de la superioridad de la democracia ideal.

Se ha llegado, incluso, a postular que esa democracia —sin adjetivos— es una panacea universal y omnipresente, como alternativa viable para todos los pueblos del mundo. Nada más lejano de la verdad y de México.

La historia de la sociedad y el Estado mexicanos y realmente la de muchos otros pueblos que se han ido liberando de sojuzgamientos extranjeros, casi siempre occidentales, permite concluir que las soluciones legítimas y más o menos duraderas, han estado lejos del maniqueísmo de las teorías socialdemócratas europeas y estadounidenses. Razones estructurales en nuestra sociedad y nuestra geografía política, han hecho inviable la utopía —siempre deseada por oligarquías regionales— de descentralización total o autarquía.

El tamaño de un ente u organización no tiene límites cuantitativos, no depende de números, volúmenes, distancias o variedad; es cuestión de fórmulas acordes con el objetivo final; es igualmente una cuestión del tipo de hombres que operen cada instancia y de su compromiso consciente y racional con los objetivos que persigue esa organización, en este caso, los del Estado.

Dejando las demostraciones históricas para otros momentos, habría que pensar en que las

necesidades de descentralización en México están más del lado de lo económico. En lo político-administrativo, el aparato gubernamental lo que requiere es una profunda reformulación "a la mexicana", que en no pocas ocasiones, significaría eliminar el efecto sociopolítico de fórmulas administrativas injertadas a lo largo del tiempo por científicos y neoliberales occidentalizantes.

La conducción de las empresas públicas es una de las cuestiones fundamentales del Estado mexicano actual; por ello hemos querido insistir en la necesidad de un análisis histórico y comprometido con las ins-

tituciones públicas y también en la necesidad de desechar los prejuicios ideológicos. Con ello, consideramos que podrá allanarse el camino para una visión más amplia y menos vergonzante de las posibilidades de desarrollo de la administración pública, una visión donde las alternativas para el desarrollo nacional dirigido por el Estado, no estén constreñidas por valorizaciones históricas de arquetipos administrativos, por las ideas de quienes no aceptan la posibilidad de que una sociedad de mayorías populares pueda organizarse de acuerdo con su propio sentido de nacionalismo y de justicia y su propia capacidad de gobierno.