

Revista de Administración Pública

RAP 59-60, 1984

EL CONTROL DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Mauricio Valdés R.

Introducción

Entre los estudiosos de la administración pública y en particular de las empresas públicas, la idea acerca del control está muy presente. Más aún, el término “control” es crucial en el estudio de la empresa pública.

En este ensayo se entenderá como empresa, a la unidad administrativa dedicada a la producción y/o distribución de bienes y/o servicios, cuya demanda en el mercado es capaz de influir mediante la determinación de precios y/o tarifas que, por lo menos, hasta cierto grado tiene facultad de establecer. Y se entenderá que una empresa es pública, cuando entre sus características distintivas incluya en sus bases de creación, derechos y obligaciones bajo la dirección de un gobierno (nacional, estatal o municipal), de alguna empresa pública o de alguna combinación de estas características, y que sea establecida mediante algún instrumento jurídico (ley, decreto, reglamento, acuerdo).

En este concepto de empresa pública, apreciamos como elemento relevante, que la empresa pública se distingue de cualquier otra empresa por su sometimiento a la dirección de un gobierno o de otra empresa pública, en donde el fundamento del control radica en un instrumento jurídico. En mi opinión, siempre que encontremos a un gobierno o a una empresa pública detentando un amplio grado de dirección-control sobre una empresa, estaremos, inequívocamente frente a una empresa pública, como se verá *infra*.

La noción de control gubernamental debe apreciarse, además, en su vinculación con la noción de responsabilidad pública. Así, el control es la consecuencia natural del ejercicio de esa responsabilidad y no, como en ocasiones se expresa, el resultado de una delegación de la responsabilidad.

Por otra parte, el control puede organizarse dentro de la propia empresa pública, en el seno de la dependencia coordinadora, y aun dentro del Poder Ejecutivo o dentro de los poderes Legislativo y Judicial, que toman la forma de controles externos, independientes la administración misma del Poder Ejecutivo. Así, el control no se agota en el marco interior del Ejecutivo, sino que se amplía y complementa, con un sentido democrático, en los poderes Legislativo y Judicial.

La empresa pública en su concepción moderna como instrumento de política gubernamental, surge de la necesidad de los gobiernos de crear nuevas y más ágiles instituciones, evitando los controles tradicionales a las que se sujetan las funciones públicas típicas del gobierno. Paradójicamente, en forma simultánea, surge la necesidad de controlar a las empresas propiedad del gobierno.

Los propósitos del control gubernamental sobre las empresas públicas pueden agruparse en dos: primero, para promover los propósitos del Estado como soberano; y, segundo, para promover los fines del Estado como administrador.

En el primer grupo, promover los fines del Estado (gobierno) como soberano, pueden ser integrados en cuatro:

1. Para la protección del patrimonio público;
2. Para la administración de la política económica en áreas tales como el mercado de capitales, el balance del crédito interno y externo de la nación en su conjunto, y aspectos vinculados, tales como la emisión de bonos, y
3. Para la instrumentación de políticas macroeconómicas.

Las empresas públicas tienen una responsabilidad hacia la nación en la provisión de ciertos bienes y servicios, la determinación de precios y tarifas, que en ocasiones podrían aparecer como no rentables o innecesarios a la empresa privada. Esto es resultado de la noción del “sector público”, como una área en la que el gobierno tiene poderes directos de control e influencia en la economía; y

4. Para la protección o preferencia a determinados sectores de la población (regulación del mercado, subsidios, mantenimiento de fuentes de empleo, desarrollo regional, etc.).

Los fines del Estado como administrador de empresas incluyen:

1. La promoción de la eficiencia y la eficacia de la empresa;
2. La previsión de corrupción administrativa y desperdicio de recursos; y

3. La distribución de los recursos de las empresas (dividendos o pérdidas), fijación de reservas, adquisición de intereses, etc. El gobierno tiene el poder de determinar la estructura y funcionalidad patrimonial de las empresas públicas.

En este ensayo se pretende exponer, en primer lugar, la ambigüedad del término “control” en el campo de la administración pública, principalmente con referencia a las empresas públicas. Asimismo, examinar las diferencias que surgen de la comparación entre la concepción teórica y la práctica en México, Inglaterra, Francia, España y Argentina. Finalmente, se propone la conveniencia de mejorar la concepción del control en la administración pública mexicana, adoptando la distinción entre *control a priori* y *control a posteriori*.

La ambigüedad del término “control”

A pesar del uso frecuente del término “control” en la administración pública, su significado se ha prestado a una gran ambigüedad. En parte, esta ambigüedad es apreciada por su estrecha relación con el concepto de “dirección”, llegando incluso a confundirse, ya que la esencia de la dirección es el control.

Para evidenciar esta ambigüedad del término “control”, tomaremos algunos casos de interpretación. Como se verá, la práctica mexicana se inclina a la tendencia a definirlo en términos de medidas *a posteriori*.

Horacio Flores de la Peña, siendo secretario del Patrimonio Nacional, expresó en su informe al Congreso de la Unión de 1973, lo siguiente:

Corresponde pues, a la secretaría, vigilar la eficiente utilización de los recursos que manejan las entidades públicas, Este control, básicamente preventivo, tiene especial relieve, ya que se ejerce sobre empresas ejecutoras de aspectos especializados en la política económica y social del país y, a través de los cuales, el Estado propicia el desenvolvimiento del sector agropecuario; fortalece la infraestructura económica; cubre la demanda de energéticos básicos; apoya y complementa el desarrollo del sector manufacturero; fomenta la investigación científica y el mejor aprovechamiento de los recursos naturales; y promueve, asimismo, la salud pública y la educación.

Al presente, el principal instrumento con que se cuenta es la auditoría externa, mediante la cual se dictaminan los estados financieros, para que el gobierno federal y los administradores tengan un control garantizado de las aplicaciones de los recursos de las entidades, Se ha implantado, además, la auditoría operacional y, posteriormente, se adentrará en la auditoría administrativa. Estas técnicas permitirán utilizar los recursos con

mayor racionalidad. Se implantarán, también, programas de operación para conocer con anticipación las tareas a desarrollar, los presupuestos y las compras proyectadas. Para tal efecto, se ha instruido a los organismos y empresas para que formulen los programas de operación con procedimientos y técnicas homogéneas. De este modo, se da un paso trascendente hacia la planeación integral del sector público».

Javier Garduño Pérez, en la reunión latinoamericana sobre empresas públicas, en 1979, concluía que «por control puede entenderse el proceso de seguimiento, verificación y valuación del conjunto de operaciones que se han diseñado, para la consecución de las metas fijadas a la empresa y con un sistema de información que se retroalimenta en forma sistemática».

Ha habido casos en que se vincula estrechamente con el término «evaluación», como se puede apreciar en el documento «Evaluación y control en la administración federal» (1981) donde se afirmó... la evaluación como función de la planeación orienta el control, el cual permite la valoración, cualitativa y cuantitativa, de la marcha de las acciones en todos los niveles programáticos, facilitando la puesta en práctica de acciones que regulen diferencias respecto a la programación inicial; además de que por sí mismo puede garantizar que se hagan conforme a la ley y a la programación. El control debe entenderse como el proceso para verificar que tanto los medios como los resultados parciales concurren a la realización de los programas, considerando además el costo de los recursos (humanos, financieros y materiales), su productividad, disponibilidad y asignación. Debe ser instrumento preventivo y correctivo, que se anticipe a cualquier desviación».

En la obra de Carlos A. Isoard «Auditoría de las operaciones del gobierno» (1981), se asume que «la connotación del control de las operaciones de la administración pública, ha evolucionado al parejo de la participación del Estado en la vida social y económica.

Cuando se circunscribía a mantener el orden interno y la paz con el exterior, el control de sus operaciones se concretaba a confirmar su efectividad y regularidad; es decir, que fueran reales y que la documentación que las amparaba reuniera los requisitos de las normas rectoras del ingreso y del gasto público. En la actualidad, deja de ser preponderantemente pasivo y asume una postura activa que tiene por objeto buscar que las acciones produzcan resultados óptimos; se ocupa de verificar la correspondencia y conformidad de las actividades con los objetivos y supone la confrontación de la realidad con los modelos que deducen de las normas rectoras de la acción y de las finalidades que se persiguen con ella. Ahora, controlar el gasto público consiste en asegurarse de su efectividad, de que se hayan tomado las providencias que garanticen el acatamiento de los requisitos de su validez, de su dedicación efectiva a los fines a los que se destina

y de que las operaciones realizadas con él logren las mayores eficacia y eficiencia posibles».

En este proceso se distinguen las fases de control de operaciones y control de gestión. Aluden a la primera a la verificación de la efectividad y regularidad del gasto, y la segunda a su eficacia y eficiencia. Al tocar el tema del control de la eficiencia del manejo de los recursos públicos, afirma: «el control del manejo de los recursos públicos consiste en poner mecanismos, que permitan verificar que los ingresos recibidos correspondan al total de los que debieran obtenerse por cada concepto, que las medidas tomadas para su custodia aseguren la salvaguardia del efectivo, valores y bienes que los integran y para empleo se destine precisamente a las finalidades para las que se autorizó el gasto público».

Entre los trabajos que se presentaron al foro de consulta popular para la planeación de la empresa pública, se encuentra la propuesta de Manuel Cavazos Lerma, que se pronunció por distinguir entre el *control ex-ante* y el *control ex-post* (Memoria del Foro. Ed. INAP, 1983, págs. 274 y 275), que es uno de los primeros expositores en plantear una concepción diferente del control.

Finalmente, Ignacio Pichardo Pagaza, en su obra “Introducción a la Administración Pública de México” (1984), afirma que “la teoría de la administración define al control como la fase del proceso administrativo que efectúa la medición de los resultados actuales y pasados en relación con los esperados; ya sea parcial o totalmente, con el fin de corregir, mejorar y formular nuevos planes. El control, funcionalmente hablando, implica una verificación para determinar que lo realizado se apegue a un plan, a un programa o bien, a una política previamente establecida»; y en relación a la planeación señala que: “la planeación en cualquier organización consiste en el establecimiento de objetivos, planes y programas consistentes, integrados y articulados; mientras que el control pretende obligar a los acontecimientos a conformarse con los planes. La relación entre planeación y control está en que éste presupone la existencia de aquella, es decir, de objetivos y de planes. No se puede controlar algo si antes no se planea».

Más adelante, respecto a la creación de la SCGF, señala: “la SPP es la entidad responsable de la planeación, la programación y la normatividad en las acciones del sector público; la SCGF, a su vez, vigila que la propia actividad de programación y presupuestación se apegue a las normas dictadas por la SPP».

En síntesis, sin haberse logrado diferenciar esta terminología, en nuestro país hay quienes utilizan el término «control» indistintamente, aunque la tendencia prevaleciente es en el sentido de enfatizar el control *a posteriori*,

identificándolo con la fiscalización, la auditoría, la contabilidad, etc. Es decir, instrumentos para evaluar los hechos, más que para orientar las acciones de la administración pública. La normatividad, la presupuestación y la autorización de realizar o no acciones, son identificadas más bien con los procesos de planeación, de programación y de presupuestación.

Evidencias y diferencias con otros países

La ambigüedad del término “control” se aprecia también en otros sistemas, aunque, recientemente, algunos países han adoptado diferencias terminológicas para superar esa ambigüedad. En Gran Bretaña, por ejemplo, a partir de 1952, en que G. Vickers propuso la adopción de dos palabras diferentes para denominar con precisión al “control”, cuando se trata de medidas *a priori* y de “accountability”, en el caso de medidas *a posteriori*. G. Vickers expresó estos conceptos en sentido figurado, señalando que “los controles de un automóvil son, para la mayoría de las personas, en primer término el volante, el acelerador y el freno; y, en segundo, el velocímetro, el termómetro y el marcador de gasolina. Los primeros tres son instrumentos para alterar la conducta del vehículo; los segundos, son instrumentos para indicar el comportamiento del vehículo. Ambos son requeridos, pero para diferente propósito; y no es muy conveniente que no tengamos separadas palabras en inglés para distinguir los dos. Cuentas, estadísticas e informes son instrumentos para medir y evaluar lo que está ocurriendo y ésta es una función de estimular, guiar y limitar, que son las funciones del acelerador, el volante y el freno. En consecuencia, información y evaluación cumplen diferentes funciones».

Con su larga tradición en esta materia, Francia también nos muestra una diferenciación de las acciones de control, principalmente en relación a la responsabilidad de las empresas. Como afirman G. Migust y P.G. D’Orsay: «la resultante lógica del ejercicio de responsabilidades y no, como suele ocurrir, el resultado de la abdicación de las responsabilidades». Esta visión del control postula la existencia de controles *a priori*, en los que se controla la toma de decisiones y el ejercicio de la autoridad, y su contraparte de controles *a posteriori*, que se transforman en un proceso de control-sanción, a través del cual pueden evaluarse claramente los resultados alcanzados y deslindar las responsabilidades correspondientes respecto de una buena o mala gestión.

Sosa Wagner, en referencia al control de las empresas públicas, afirma que es “cualquier posibilidad de que el Estado pueda, a través de órganos adecuados, incidir decisivamente en la formación de la voluntad -la toma de decisiones-, en la gestión de la empresa y en el conocimiento de sus resultados, sancionándolo en su caso». (*Revista Latinoamericana de Administración Pública*, Núms. 8-9, 1979, págs. 177-181).

Horacio Boneo señala que el control de gestión es un sistema basado en la evaluación integral y sistemática del comportamiento de las principales variables de la gestión de los planes y programas. El control de gestión verifica que:

1. La gestión pública se enmarque en los objetivos y metas de la planeación nacional (control de la eficacia); y
2. Las diversas entidades públicas operen con el mayor grado de eficiencia interna, logrando sus objetivos con la mejor combinación de los recursos disponibles (control de la eficiencia).

Algunos autores también distinguen entre control *ex-ante* y control *ex-post*. Otros más añaden el control *in-situ* o también llamado concomitante, para referirse al proceso que en inglés se conoce como “monitoring”, que algunos han introducido como “monitoreo” y otros como “seguimiento”, y que consiste en la verificación simultánea de un proceso determinado para hacer y emitir juicios.

Como se aprecia, el control puede definirse en el sentido latino de fiscalización de las desviaciones entre lo esperado y lo realizado, o bien en el sentido anglosajón, considerado como una guía de actuación, su responsabilidad y las acciones inmediatas de corrección, como lo afirma Francisco Blanco Illescas “El control integrado de gestión”. Madrid, 1973).

“Controlar significa guiar los hechos para que los resultados reales coincidan o superen los deseados, porque el control de gestión debe comprender la acción proyectada para ser ejercida durante la vida útil de un acontecimiento y no para después que éste haya acontecido, (S.A. Tucker. «Control de gestión. Método de los ratios». Barcelona, 1968).

El reto del control es evaluar las decisiones y seguir su instrumentación, más que la sola revisión y evaluación de los resultados.

Control e información

Finalmente, un aspecto que destacan los teóricos del control, independientemente del sentido en el que se le defina, es el relativo a la materia esencial del control: la información.

Un sistema de control debe basarse en que la información de cada nivel debe ser procesada e interpretada por su nivel inmediato superior, de forma que a los niveles superiores de decisión solamente llegue aquella información necesaria para tomar las grandes decisiones, o que permita su integración con otra información sectorial o nacional y analizar el comportamiento global de cierto sector de empresas, del gobierno y de la economía de la nación en su conjunto.

Un excelente ejemplo de esta vinculación se dispone recientemente en la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, donde han constituido el sistema de información sectorial más acabado en la experiencia mexicana, que comprende más de 350 empresas que participan en 66 ramas de actividad económica.

El sistema comprende dos vertientes básicas. Por una parte, el marco de operación interna del sector, que permite examinar la evolución de las empresas, su nivel de logro de metas, problemática y avances. Por la otra, en el ámbito nacional permite ubicar la participación de las empresas en el sector público y en la nación.

Bibliografía

- Blanco Illescas, Francisco. *El control integrado de gestión*. Madrid, 1973.
- Cavazos L., Manuel. *El poder legislativo y la empresa pública*. En Memoria del Foro de Consulta Popular para la Planeación de la Empresa Pública, México, Ed. INAP, 1983, pág. 273.
- Flores de la Peña, Horacio. Informe de la Secretaría del Patrimonio Nacional al Congreso de la Unión, 1973, México, S.P.N.
- G. Migust y G. D'Orsay. *La machine administrative*, París, 1969, págs. 103 y ss.
- Garduño Pérez, Javier. *Los sistemas de control en el funcionamiento de las empresas públicas: responsabilidades legales, administrativas y políticas de sus cuadros directivos*. *Revista Latinoamericana de Administración Pública*, Núm. 8-9, México, 1979, pág. 205.
- Isoard, Carlos A. *Auditoría de las operaciones de gobierno.*, F.C.E., México, 1981.
- Navarro de F., Victoria (compiladora). *Empresas públicas y sistemas de control gubernamental en América Latina*, Ed. INAP, Serie Praxis, Núm. 67, México, 1984.
- Pichardo Pagaza, I. *Introducción a la administración pública mexicana*. Ed. INAP, México, 1984, 2 tomos.
- S.A. Tucker. *Control de gestión. Método de los ratios*, Barcelona, 1968.
- Secretaría de Programación y Presupuesto, *Evaluación y control en la administración federal*, México, 1981.
- Sosa Wagner, F. Citado por A. de la Oliva Castillo en "Las empresas públicas: apuntes para su caracterización con particular referencia a España". *Revista Latinoamericana de Administración Pública*, Núm. 8-9, México, 1979, págs. 169 y ss.
- Vickers, George. "The accountability of a nationalized industry". *Public Administration Journal*, Vol. XXX, Londres, Inglaterra, pág. 71.