

Coordinación y Control del Sector Público Descentralizado

Por el LIC. ALVARO RODRÍGUEZ REYES

INTRODUCCION

LA reciente aparición de la nueva Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que sustituye a la expedida en 1947 (ver *Comercio Exterior*, diciembre de 1965, p. 876), ha colocado en un primer plano de interés nacional este tema, cuya sola enunciación da margen a serias reflexiones. Esto es así, no sólo porque el sector público descentralizado constituye el expediente más dinámico de la intervención gubernamental en la actividad económica, sino porque el crecimiento inusitado de organismos y empresas en que se ha manifestado el proceso económico a través del Gobierno, ha creado, concomitantemente, problemas cuya resolución está vinculada a la necesidad de coordinar y controlar sus operaciones.

El espíritu de esta Ley se orienta al cumplimiento de un objetivo primordial: vigilar que los organismos y empresas del Estado operen sobre bases económicas y de acuerdo con prácticas eficaces de administración; y a esto agregaríamos también, el observar que su funcionamiento se integre a los programas nacionales para fomentar el desarrollo económico y social, así como para lograr que la participación de las diversas dependencias del Ejecutivo Federal se coordine convenientemente para tal objeto, en el conjunto de la administración pública.

Pretendemos que nuestro enfoque, al hacer el análisis de la nueva Ley, sea primordialmente de orden administrativo. Esta circunstancia no invalida que dada la importancia y el gran número de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que en la actualidad ascienden a 423 entidades, no sea de interés el abordar el tema desde otros ángulos. Sin embargo, estimamos que al examinarlo desde el punto de vista de la eficacia administrativa de las medidas de control consignadas por la Ley, podría ser de mayor utilidad, en la etapa inicial de su aplicación, el externar algunos criterios de evaluación primordialmente operativa.

Como antecedente del avance que en esta materia se introduce en la nueva Ley, justo es reconocer que al amparo de la Ley anterior de 1947, fue recogida una valiosa experiencia a través de las oficinas ejecutivas de la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado la cual, desde 1957, se constituyó como un órgano intersecretarial para llevar a la práctica medidas de control y vigilancia del sector público descentralizado. A pesar de que la Junta, por diversas razones inherentes a la dificultad de lograr una efectiva coordinación política, nunca llegó a reunirse, no debe subestimarse la labor desarrollada por sus oficinas ejecutivas. Gracias a ese esfuerzo, se tiene una información más completa de los organismos y empresas del Estado, tanto desde el punto de vista administrativo como del económico y financiero, así como una experiencia para poder evaluar los problemas inherentes a su vigilancia y control.

I.—ASPECTOS POSITIVOS DE LA LEY

Indicado así el propósito de este análisis, procederemos a referir las apreciaciones que suscita el examen de la nueva Ley, por lo que concierne a sus más importantes avances que es justo consignar y que son concretamente los siguientes:

a) La enunciación específica de las entidades descentralizadas sujetas al control y vigilancia, permite definir en esta materia una área precisa de atribuciones del Ejecutivo Federal que se ejercerán a través de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia. Esta clara delimitación de facultades facilitará los labores que tendrá a su cargo cada una de las dependencias mencionadas. Por otra parte, es conveniente señalar que hubiera sido

deseable que el conjunto total del sector público descentralizado quedara sometido al control y vigilancia, porque al excluir a las instituciones nacionales de crédito, de seguros y fianzas y a las instituciones docentes y culturales, se da margen a una fragmentación del control en esta materia por parte del Ejecutivo Federal. Ciertamente es que estas instituciones se encuentran ligadas funcionalmente a las dependencias del Ejecutivo Federal que están más identificadas con su contenido de atribuciones; pero el control que a través de ellas se ejerce tiene más bien un carácter formal y jurídico. Aun la obligatoriedad del registro de todas las entidades del sector público, hubiera sido una medida deseable para establecer las bases de una imperativa coordinación y un efectivo control del conjunto de organismos y empresas del Estado.

b) Subyace en el espíritu de la Ley que el control y vigilancia de este sector se ubica primordialmente en la Secretaría del Patrimonio Nacional, congruente a lo dispuesto por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958. Consecuentemente, al procurarse un eficiente funcionamiento económico y una correcta operación de los organismos y empresas estatales, se crean las condiciones para fortalecer e integrar los esfuerzos internos de cada entidad descentralizada con los que aporte la SEPANAL. Obviamente, esta ardua tarea demandará de esta dependencia del Ejecutivo Federal, el más señalado propósito de superación administrativa.

c) La distribución funcional de las tareas de vigilancia y control entre la SEPANAL, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Presidencia (operación, presupuesto e inversiones, respectivamente) responde a la definición de competencias asignadas a cada una de ellas de acuerdo con la actual Ley de Secretarías y Departamentos de Estado. La condición para la efectiva operancia del control, estriba en la posibilidad de que las mencionadas dependencias se coordinen adecuadamente, superando anacrónicas prácticas derivadas de la persistencia de feudos administrativos y financieros en el nivel superior de la actividad gubernamental.

d) De positiva trascendencia es la prevención relativa a que los organismos y empresas del sector público deberán obtener previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para suscribir títulos de crédito. Obviamente, el proceso de nuestro crecimiento requiere, en forma complementaria, de recursos de capital provenientes del exterior; pero es inadmisibles que, al margen de la dependencia del Ejecutivo Federal que tiene la responsabilidad de conducir las finanzas públicas del país, se incuben endeudamientos sin el obligado control por parte del Estado. Por ello, es de elogiar la introducción de esta medida expresada con toda claridad en el texto de la nueva Ley.

e) La facultad concedida a la SEPANAL de revisar los sistemas de contabilidad, control y auditoría internos de los organismos y empresas del Estado responde a una necesidad ingente, no sólo para contar con estados financieros e informes económicos en forma veraz y oportuna, sino a fin de facilitar la tarea del Consejo de Administración para observar el curso administrativo y financiero del organismo o empresa del Estado y consecuentemente, para estar en posibilidad de adoptar las decisiones conducentes. Esto permitirá, asimismo, crear normas de aplicación general en los sistemas de contabilidad y auditoría para las entidades descentralizadas respetando las características peculiares determinadas por la naturaleza intrínseca de cada organismo.

Como complemento de lo anterior, la fijación de las normas conforme a las cuales el auditor externo ha de presentar los informes financieros, constituye una medida positiva para facilitar el análisis de conjunto y tabular los resultados del sector público descentralizado, así como para integrar la información en los cuadros de la estadística económica del Gobierno.

f) La obligatoriedad del registro, por parte de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, está indicada por la experiencia que se ha tenido en las oficinas ejecutivas de la Junta de Gobierno de que, con frecuencia, algunas empresas no han obedecido el mandato de esa dependencia para inscribirse en el Registro de referencia.

g) Tal vez ninguna medida de las contenidas en la Ley refuerza más la posición de la SEPANAL como la facultad que se le concede para designar y remover a los auditores externos y al personal que tendrá a su cargo las labores de vigilancia e inspección técnica. Esta medida se complementa con la exigibilidad de que los fondos para cubrir los emolumentos de los auditores externos y del personal de vigilancia se concentren en la Tesorería de la Federación. Esto permitirá no sólo una mayor independencia de criterio al certificar los estados financieros del organismo, o empresa del Estado, por parte del auditor externo, sino además, que, a través del control y la vigilancia se informe sobre los aspectos fundamentales del organismo o empresa estatal para contribuir a su correcta operación administrativa y financiera.

h) Es también positiva la disposición para que se publiquen los estados financieros de las empresas en el Diario Oficial; y no obstante que varias de las empresas lo hacen ya a través de otros medios publicitarios, es conveniente que esta práctica se aplique sistemáticamente, a fin de enterar al pueblo sobre la forma en que se administran los bienes y fondos del gobierno.

i) Finalmente, la escrupulosidad manifiesta para que la enajenación de inmuebles del organismo o empresa del Estado se haga sólo previo acuerdo del Presidente de la República, responde al propósito de garantizar el manejo honesto del patrimonio del Estado. Probablemente la disposición podría hacerse extensiva a la enajenación o donación de bienes muebles de cierta cuantía, sin dejar de reconocer que llevar al acuerdo del Presidente de la República las operaciones de esta índole daría margen a una inconveniente centralización de las decisiones en esta materia.

II.—EVALUACION DE LA PROBLEMÁTICA ADMINISTRATIVA

En términos generales, tales son las disposiciones de carácter positivo que se derivan de la nueva Ley comentada y que, sin duda, constituyen un adelanto con respecto a la Ley de 1947. Sin embargo, el cuadro de nuestras apreciaciones quedaría incompleto si no advirtiéramos los aspectos que, a nuestro juicio, podrán obstruir el sistema ágil de la administración del sector público descentralizado o que podrían traducirse en medidas inoperantes para los propósitos de control y vigilancia que se proponen. Al presentar este cuadro de consideraciones reiteramos nuestra intención de hacerlo desde el punto de vista de la eficacia administrativa, independientemente del valor que desde el ángulo jurídico pueda sustentarse en la teoría del derecho público, como facultad del Ejecutivo Federal para el ejercicio del control y vigilancia de los organismos y empresas del Estado.

En forma concisa, nuestros puntos de vista son los siguientes:

a) La incorporación de auditorías permanentes e inspecciones técnicas en cada organismo público, vendrá a aumentar el número de elementos que tienen a su cargo funciones de vigilancia. Así, además de esta intervención que ejercerá directamente la SEPANAL, habrá las auditorías externas e internas, los comisarios y los representantes eventuales en los consejos de administración. Cabría entonces preguntar si las posibilidades financieras de la empresa y organismo permitirán cubrir los emolumentos de un aparato de vigilancia de tal magnitud.

Por otra parte, el personal que tenga a su cargo las auditorías permanentes ha de ser de una experiencia y aptitud excepcionales. El antecedente observado es que no es siempre fácil encontrar elementos calificados para desarrollar una labor fructífera en esta esfera administrativa, los cuales deberán reunir, además de competencia técnica, aptitudes organizativas, sagacidad política y conocimientos sobre la operación administrativa de la empresa u organismo del Estado.

b) En algunos casos no hay concordancia entre el articulado de la nueva Ley. Así, en el artículo 6o. se expresa que las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público enviarán a la del Patrimonio Nacional, dentro de los 30 días siguientes a su aprobación, copias de los planes y programas de inversión y los presupuestos que se hayan autorizado a los organismos o empresas; y por otra parte, en la

iración II del artículo 8o. se establece como obligación directa de los organismos públicos el presentar oportunamente a la Secretaría del Patrimonio Nacional su presupuesto anual de operaciones.

c) La disposición respecto a que todos los ingresos que perciban los organismos y empresas comprendidos dentro del presupuesto de egresos deberán concentrarlos en la Tesorería de la Federación, representa una de las medidas con mayores implicaciones administrativas y financieras para el más importante sector descentralizado del Estado. Esto determinará que una de las condiciones primordiales de la descentralización, la indicada por la flexibilidad en el manejo de sus recursos, quede prácticamente anulada. Porque la concentración de los ingresos en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público implica que el ejercicio de sus presupuestos tenga que ajustarse al sistema de autorizaciones y órdenes de pago de acuerdo con los procedimientos establecidos por esta dependencia del Ejecutivo Federal.

La centralización de las autorizaciones conforme al sistema de órdenes de pago constituye una práctica poco afortunada para la expedita y ágil disposición de los fondos, según la experiencia ya observada por las dependencias del Ejecutivo Federal. El sinnúmero de copias en la documentación de pago, la centralización de las autorizaciones, los múltiples registros contables, la subordinación a prácticas anacrónicas de tramitación y algunos otros inconvenientes de orden administrativo, pueden dar al traste con la imperiosa necesidad de manejar ágil y flexiblemente los programas de los organismos y empresas del Estado. Es por ello de meditar que si su incorporación a la práctica financiera del Gobierno en materia presupuestaria no incidirá, negativamente, sobre el desarrollo interno de las empresas u organismos públicos, orillándolos a una lamentable burocratización de sus operaciones.

d) La Secretaría del Patrimonio Nacional podrá designar un representante con voz, pero sin voto, en cada uno de los organismos públicos para que asista a las sesiones de los consejos de administración. Esta medida es una reiteración de lo dispuesto por la Ley de 1947, y aunque esto no es objetable, da margen a señalar que, por desgracia, en algunas de las empresas u organismos del Estado, el Consejo de Administración no se reúne con la oportunidad y periodicidad que fuera deseable. Esta circunstancia invalida, de hecho, la intervención de la SEPANAL a través de la representación mencionada, con el agravante de que el órgano que por su naturaleza debe señalar la política administrativa y financiera de la entidad descentralizada, resulta, por la circunstancia mencionada, un organismo decorativo, independientemente de que en la mayoría de los casos se integra por altos funcionarios del Gobierno y representantes de otros organismos del sector público descentralizado.

e) La disposición relativa a que la Secretaría del Patrimonio Nacional someterá a la consideración del Presidente de la República la modificación de la estructura y bases de organización de los organismos y empresas del Estado según lo previene la nueva Ley, será una medida de muy difícil operancia práctica. Este señalamiento no sólo se basa en la naturaleza eminentemente dinámica de las empresas que requieren de constantes ajustes en su organización interna, bien sea por la adopción de nuevos programas o bien por la exigencia de afinar su aparato administrativo. Obviamente, va a ser muy difícil que el Presidente de la República pueda estar al tanto de estas modificaciones, las cuales, al iniciarse un nuevo régimen, son múltiples y de índole muy diversa. A esto se agrega el que se tenga que tomar el parecer de las dependencias del Ejecutivo Federal que tengan relación con el objeto o fines del organismo o empresa de que se trate; esto implicará una traba adicional a los cambios que requiera el organismo o empresa para el mejor desempeño de sus funciones y la más eficaz coordinación de sus actividades. Es decir, la exigencia de llevar al acuerdo presidencial los cambios a la estructura interna de los organismos o empresas del Estado, constituye un obstáculo para el desarrollo de los programas que se proponga su director o gerente, y si además se requiere la aprobación de otros altos funcionarios del Gobierno, los cambios en su organización podrán perder la dinamicidad y oportunidad deseables.

f) Relacionado con lo anterior, aparece la disposición en la que se indica que de las violaciones a la Ley serán responsables casi la totalidad de los funcionarios directivos, desde el Presidente del Consejo hasta el personal de vigilancia de dichos organismos. Es una experiencia comprobada que, en la esfera administrativa, una responsabilidad de todos es una responsabilidad de nadie. Más congruente hubiera sido ex-

presar que la responsabilidad específica de la buena marcha de la empresa u organismo recaerá sobre el director o gerente de ella, toda vez que su designación determinada por una decisión política, tendrá así un factor adicional para justificar su posición ejecutiva. Es verdad que el Consejo de Administración tiene la responsabilidad de adoptar la política administrativa y financiera de la empresa u organismo estatal, sin embargo, debe corresponder al director o gerente el adoptar las decisiones que aseguren la correcta operación del organismo a su cargo.

Como corolario de las observaciones mencionadas, cabría hacerse la siguiente reflexión: cuál será la posición de un director o gerente frente a la responsabilidad de administrar entidades tales como Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, la CONASUPO, etc., con un Consejo de Administración que no se reúne con la frecuencia deseable, con una auditoría permanente investida de facultades muy amplias, con una inspección técnica también persistente, con un presupuesto cuyo ejercicio quedará subordinado a la rigidez de las autorizaciones y centralizado en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con una organización estructural que sólo podrá ser modificada por decisión presidencial la cual le someterá el Secretario del Patrimonio Nacional después de consultarlo con otras secretarías de Estado y, por añadidura, bajo un control tripartita sobre sus operaciones, sus presupuestos e inversiones por dependencias que, como es sabido, a veces no se ponen de acuerdo.

El examen de la administración de las empresas públicas nos conduce a meditar sobre la necesidad de que el sector público descentralizado quede eslabonado a un programa de desarrollo integral. Es impostergable la tarea de sentar las bases para la planeación de la economía con decisión y firmeza y observar la ejecución de los planes con un sentido unitario y cabal a fin de asegurar, no sólo la eficiencia administrativa de los organismos y empresas del Estado y cuidar que sus fondos se apliquen adecuadamente, sino enlazar todo el sector público al proceso del desarrollo económico para acelerar la marcha progresiva del país hacia objetivos de mejoramiento, en beneficio de los grandes núcleos de nuestra población obrera y campesina.

III.—LOS SISTEMAS DE CONTROL

Cada país aplica las normas que considera más adecuadas para ejercer el control de su sector público descentralizado. Esto depende, en buena parte, de su madurez política y administrativa, del grado de intervención estatal en la economía, de la importancia de la inversión pública con respecto a la inversión total, pero, sobre todo, de la naturaleza, magnitud y arraigo de los organismos y empresas del Estado.

El grado de control depende de múltiples circunstancias que sería ocioso describir casuísticamente; baste sólo expresar que su intensidad está en relación inversa a la aptitud y responsabilidad del empresariado estatal y a los resultados que se observen en su operación económica y administrativa. No significa esto que las empresas del Estado deban estar sometidas a un criterio de rentabilidad económica, sino que pueden estar operando con pérdida pero estar sustentadas por sus aportaciones de carácter colectivo y de beneficio social.

El problema que más preocupación ha suscitado en aquellos países que han visto aflorar un sector paraestatal numeroso, es el relativo a la naturaleza del organismo que ha de ejercer el control de las empresas públicas. Aunque múltiples han sido las modalidades, podrían reducirse a cuatro las formas que ha asumido la organización gubernamental para el control:

- a) establecimiento de una secretaría o un ministerio especial para el control de los organismos y empresas estatales;
- b) comisiones o juntas intersecretariales a nivel ministerial;
- c) comités integrados por representantes del congreso o del parlamento; y
- d) comités o consejos con atribuciones de auditoría permanente y dependientes de la autoridad central del gobierno.

Difícil es hacer un enjuiciamiento, respecto a la eficacia operativa de cada una de estas formas de organización para el control; sin embargo, podrían señalarse algunos criterios derivados de la observación práctica de los sistemas establecidos en algunos países.

En primer lugar, debe centralizarse el control en un organismo, a fin de preservar el principio de la unidad de mando; segundo, la necesidad de que el organismo de control esté in-

vestido de la autoridad suficiente para nombrar y deponer los directores o gerentes que tengan a su cargo el manejo de las empresas del Estado; tercero, la conveniencia de establecer, con un criterio funcional, un nivel intermedio de autoridad entre el organismo central de control y los organismos o empresas operativas; y cuarto, que el organismo o institución que tenga la responsabilidad primordial de mantener el control del sector público descentralizado esté dotado de jerarquía, presupuesto y personal idóneo para coordinar la actividad de este sector con el conjunto orgánico de la administración pública.

La experiencia observada en la administración pública de Italia, donde existe un amplio sector de empresas estatales, puede servir como ejemplo para ilustrar el esfuerzo que se ha venido desarrollando para fines de control y coordinación de las entidades descentralizadas. En aquel país se ha unificado el control a través de un solo ministerio, denominado de Participaciones Estatales. Sin embargo, el control no se ejerce directamente sobre las empresas del Estado, sino a través de un tipo particular de instituciones —los entes de gestión— cuya responsabilidad es observar directamente la marcha administrativa y financiera de las empresas. Estos organismos podrían equipararse, toda proporción guardada, con las funciones que en nuestra esfera administrativa realiza la Nacional Financiera para promover y encauzar empresas del Estado. Por otra parte, los entes de gestión mencionados están sujetos al control de la Corte de Cuentas que es el organismo que provee información al Parlamento para efectos de control político.

Por último, es pertinente destacar el esfuerzo aportado por el ex senador Brena Torres en su proyecto de ley para definir los objetivos e instrumentos de control del sector público descentralizado del Gobierno Federal de México (Ver *Comercio Exterior*, noviembre de 1962). Este proyecto, sometido al Senado de la República en el año de 1962, constituye un valioso antecedente para definir específicamente las atribuciones de las dependencias del Ejecutivo Federal para el control de los organismos y empresas del Estado y ubicar el centro de gravedad de la acción administrativa, por lo que atañe a la vigilancia de operación de las empresas del gobierno, en la Secretaría del Patrimonio Nacional, con la idea manifiesta de crear las condiciones para dar unidad de propósito al control, y sentar las bases de un sistema compatible con la importancia económica del sector público descentralizado en nuestro país.

IV.—CONTROL Y PLANEACION

La organización económica de un país como México, en proceso de desarrollo, encuentra en la empresa pública un resorte fundamental para su crecimiento, no sólo por la magnitud de las inversiones que sólo el Estado puede movilizar, sino porque en esta etapa de transición histórica, la substracción de las industrias básicas fuera de las manos privadas, induce un proceso colectivo en el que los medios de producción, bajo la responsabilidad de un empresariado estatal, van creando paulatinamente las condiciones para cambios fundamentales en su estructura socioeconómica.

Consecuentemente, si en la trayectoria del régimen capitalista, la eficacia en la dirección de las empresas fue el factor dinámico que dio impulso a la economía en su conjunto, al modificarse el viejo orden social, el imperativo de una dirección planificada de la producción, demanda, en forma creciente, de un despliegue ordenado de la acción humana para la conducción técnica y administrativa de las empresas públicas, y de funcionarios capaces y dinámicos, que coordinen eficazmente los aspectos económicos, políticos y administrativos en la esfera productiva del Estado.

El examen de estos aspectos concernientes al control y coordinación de los organismos y empresas del Estado, puestos de relieve en el comentario de la nueva Ley sobre la materia, plantea la exigencia de revisar a fondo el aparato administrativo del Gobierno Federal. El control está ligado a la planeación sistemática de la actividad gubernamental, porque un plan o programa son el punto obligado de referencia para ejercer un control efectivo. La imperativa coordinación de los organismos del poder público para ejercer el control del sector descentralizado del Estado, es sólo una parte de la problemática por afrontar en la tarea de reestructurar la administración pública de México a fin de no caer en los vicios de la burocratización. La pauta está señalada, como exigencia ineludible de nuestra época: planificar el desarrollo económico y adecuar el aparato administrativo del gobierno a las necesidades prácticas que demanda la planeación socioeconómica.