



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**LA EMPRESA PUBLICA EN MEXICO, HERRAMIENTAS
QUE APOYAN SU ADMINISTRACION**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIATURA EN CIENCIAS POLITICAS

Y ADMINISTRACION PUBLICA

P R E S E N T A :

GUILLERMO DIEGO DE LA MORA MONTES

ASESOR : VICTOR MANUEL NAJERA DE LA TORRE



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

Gracias a Dios por la Vida, la Creación y sus frutos.

Gracias a mis padres, Emilio y Ana María, por su amor, por su apoyo incondicional que me han dado siempre y por su motivación para realizar este trabajo de investigación.

Agradezco a mi esposa Silvia Patricia, quien con su amor, su paciencia, su serenidad y apoyo, me ha ayudado a comprender las cosas verdaderamente importantes de la vida.

Gracias a mis amados hijos Diego, Brenda y Brandon, quienes me inspiran a seguir dando la batalla diariamente por un mundo más positivo.

A cada uno de mis hermanos y hermanas, gracias por todos sus consejos, protección, apoyo y compañía. Gracias Emilio, Olivia, Sergio, Angélica, Jorge, Elizabeth, Violeta y Américo.

Agradezco mucho a mi amigo de toda la vida, Victor Manuel Nájera de la Torre, por su incondicional apoyo, dirección y motivación para realizar el presente trabajo de tesis. Gracias a su señora esposa María de Jesús por sus contribuciones al presente trabajo.

Agradezco a la Universidad Nacional Autónoma de México, a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, al equipo de la Coordinación de la carrera de Administración Pública, en particular al profesor Gabriel Campuzano, por su apoyo y arduo trabajo para incrementar el índice de titulación en la carrera.

Gracias a los sinodales que revisaron el presente trabajo, por sus valiosas observaciones, las que han enriquecido mi formación profesional. En orden alfabético:

Alfredo Córdoba Kuthy

Elena Jeannetti Dávila

Jesús Méndez Reyes

José Juan Sánchez González

A cada uno de los profesores e investigadores de la carrera de Administración Pública, cuyo trabajo hace posible el sueño de muchos estudiantes mexicanos, muchas gracias.

INDICE

Introducción.

1.0 Estado, Formas de Gobierno y Administración Pública.

| | |
|--|----|
| 1.1 Estado Antiguo, representado por Aristóteles..... | 10 |
| 1.2 Edad Moderna, Maquiavelo y Tomás Hobbes..... | 15 |
| 1.3 Siglos XVII y XVIII, Juan Jacobo Rousseau y Montesquieu..... | 18 |
| 1.4 Liberalismo (Siglo XIX), Augusto Comte, Spencer, Hans Kelsen..... | 23 |
| 1.5 Filosofías del Siglo XX..... | 27 |

2.0 Surgimiento y Características de la Empresa Pública en México

| | |
|--|----|
| 2.1 Origen de la empresa pública en México (La Colonia)..... | 40 |
| 2.2 Las entidades descentralizadas en el siglo XIX en México..... | 42 |
| 2.3 Relación de entidades descentralizadas mexicanas en 1846..... | 46 |
| 2.4 Las entidades descentralizadas de 1864 a 1867 (Imperio de Maximiliano)..... | 49 |
| 2.5 Intervención económica del Estado Mexicano en el siglo XX..... | 51 |

3.0 La Empresa Pública dentro del Sistema Jurídico Mexicano

| | |
|--|----|
| 3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos..... | 61 |
| 3.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal..... | 65 |
| 3.3 Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal 1947, 1966, 1970..... | 67 |
| 3.4 Ley Federal de las Entidades Paraestatales y El Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales..... | 72 |
| 3.5 Otras leyes aplicables a la Empresa Pública..... | 73 |

4.0 Aspectos de la Empresa Pública en México 1982-1994

| | |
|---|----|
| 4.1 Definición y Propósito de la Empresa Pública en México..... | 75 |
| 4.2 Aspectos de Rentabilidad de la Empresa Pública en México..... | 80 |
| 4.3 Antecedentes al Proceso de Desincorporación de Empresas Públicas en México..... | 85 |
| 4.4 Proceso de desincorporación de las empresas públicas en México, Neoliberalismo y Globalización..... | 97 |

5.0 Herramientas que apoyan la Administración de la Empresa Pública en el logro de sus objetivos.

| | |
|--|-----|
| 5.1- Herramientas Económicas: Costos y precios de mano de obra, Precios de Bienes o Productos..... | 116 |
| 5.2- Análisis de sensibilidad..... | 126 |
| 5.3- Herramienta de Calidad en Procesos Administrativos..... | 129 |
| 5.4- Herramienta de Planeación Hoshin (Planeación, Ejecución y Control..... | 141 |
| 5.5- Herramientas de Monitoreo: TFI y Análisis Financiero..... | 147 |
| 5.6- Costeo Basado en la Actividad..... | 155 |
| 5.7- Herramientas Administrativas: Evaluación del Desempeño Laboral y Descripciones de Puesto..... | 166 |

Conclusiones.

Bibliografía.

Introducción

Aunque el concepto de *Empresa Pública* jurídicamente no existe en la legislación mexicana, teóricamente se emplea este concepto en el presente trabajo de investigación, tal y como lo han empleado diversos estudiosos en distintos contextos, refiriéndose a aquella participación del *Estado* en diversas actividades fuera del Sector Central de la Administración Pública Federal, en algunos casos compartidas con los particulares, en menor o mayor grado; a través de instituciones que poseen personalidad jurídica y patrimonio propios, éstas actividades pueden o no tener fines lucrativos, pudiendo ser actividades industriales o de servicios.

Con respecto a la metodología, el presente trabajo de investigación, orientado a obtener el grado de licenciatura en la especialidad de Administración Pública, parte del supuesto de que una tesis de licenciatura consiste en una investigación bibliográfica, donde se plantean observaciones, reflexiones y análisis propios sobre el material y las citas compiladas referidas a obras de diversos autores, sin pretender señalar, de manera crítica, lo que es correcto o incorrecto, y sin pretender sugerir lo que debe o no debe ser con respecto a los temas expuestos.

Pasando al tema fundamental del presente trabajo, se observa que ante la diversidad de opiniones y posturas alrededor de la empresa pública en México, sobre su razón de existir, su administración, su control, su planeación y su eventual privatización, prevalece que la empresa pública, en términos teóricos, es una opción "para promover un desarrollo justo y equilibrado del país."¹ Por qué ? mientras que el interés público, en términos teóricos, tiende a un objetivo social que normalmente es satisfacer la demanda de bienes y servicios de la población, donde las utilidades o ganancias se reinvierten con propósitos sociales, como por ejemplo, proteger o incrementar el empleo. El

interés particular del accionista privado implica la libertad de destinar las utilidades en un beneficio particular, por ejemplo, a acumular riqueza o patrimonio de manera individual, o bien al consumo particular de bienes y/o servicios, sin ningún propósito social que apoye el desarrollo justo y equilibrado de un país.

Sin embargo, se observa que la utilidad o ganancia que se genera en una empresa, representa el premio al riesgo que implica realizar una inversión empresarial, la posibilidad de minimizar o extinguir la inversión inicial si el objetivo de rentabilidad no se alcanza en el plazo esperado. Riesgo que corre tanto el Estado, a través de la Administración Pública, como el inversionista privado, en su misión como empresario.

Se observa que la empresa pública en México se ha visto impactada por obstáculos estructurales, normativos, de intereses sindicales, de organización, de operación, culturales en el ambiente de trabajo, de planeación y de control; mismos que han sido señalados por varios estudiosos del tema de la Empresa Pública quienes han propuesto soluciones teóricas a los citados obstáculos que ha enfrentado la empresa pública en México, como por ejemplo Alfredo Acle Tomasini en su libro titulado "La Empresa Pública, desde adentro, desde afuera" donde describe problemáticas estructurales y de operación, propone soluciones para la Empresa Pública en México en un contexto determinado.

En términos teóricos, como se cita arriba, la empresa pública es un promotor de desarrollo equitativo y justo con objetivo social, mientras que en términos prácticos, existe la percepción que las empresas públicas en México han enfrentado problemáticas y obstáculos que por mucho tiempo no han sido resueltos, como los citados en el párrafo anterior. Aunado a que ha prevalecido el interés de pequeños grupos encargados de su administración y control por encima del propósito social de la empresa pública, siendo

posiblemente éste uno de los problemas fundamentales de la empresa pública en México, ya que los obstáculos estructurales y de operación, han sido observados, señalados en diferentes momentos por diversos autores e inclusive, se han formulado algunas propuestas que pudieran contribuir a mejorar la eficiencia de la Empresa Pública.

Considerando que los obstáculos estructurales y de operación de la empresa pública en México han sido ya observados, el presente trabajo de investigación, en su parte propositiva y de valor, se centrará en herramientas orientadas a apoyar al administrador público a alcanzar los objetivos financieros y de operación, sobre una base teórica donde las condiciones estructurales, de operación y de intereses particulares o públicos no representan un obstáculo o un problema para la administración de la empresa que se trate.

Se observa importante conocer y emplear herramientas que auxilien al administrador público en el logro de los objetivos encomendados en las áreas financieras y administrativas, tales como proyectos de calidad en procesos administrativos, cálculo de precios, análisis de crédito, análisis financiero de estados de resultados, presupuestación, medidas de productividad y eficiencia, evaluaciones de desempeño del personal, descripciones de puesto y proyectos de costeo basado en las actividades que realizan.

Las herramientas que se proponen en el presente trabajo de investigación, representan una recopilación hecha a través de catorce años de experiencia profesional en áreas administrativas y financieras. La tarea de hacer que las cosas sucedan conforme a lo planeado ha sido siempre un reto para el administrador público o privado, dicho en otras palabras, la ejecución de la planeación en el plazo y con el estándar de calidad esperados, ha sido siempre un reto para el administrador que tiene la función de alcanzar

objetivos a través de la administración de recursos humanos, financieros, materiales y técnicos.

Las desviaciones en procedimientos o índices de errores, los retrasos, los problemas de actitud o aptitud del personal, las herramientas obsoletas, los problemas de comunicación e interpretación, los limitados presupuestos, una baja motivación y energía en las gerencias y el personal, el nulo reconocimiento al desempeño y bajos incentivos, una visión corta, una pobre planeación, ejecución y control, entre otros, han sido obstáculos y barreras para el administrador a cargo de cualquier empresa. Las herramientas de la Administración ayudan al diagnóstico de una situación o problemática, a la propuesta de teorías de solución, al monitoreo y control de las operaciones, pero ante todo se observa que el factor más importante de cualquier organización o país es el factor humano, es el personal de una empresa, es la población de un país quien hace que las cosas sucedan como se espera que sucedan, conforme a lo planeado, para así lograr los objetivos planteados, de lo que se puede concluir que aún contando con los mejores sistemas, las mejores herramientas, técnicas y los mejores procedimientos, los objetivos pueden no ser alcanzados por una Organización, si no se cuenta con un personal motivado, capacitado, energético, dirigido y orientado a lograr los resultados esperados.

Se ha observado que equipos de profesionales han alcanzado y superado objetivos de desempeño individual y colectivos aún contando con limitados recursos informáticos, herramientas desactualizadas y falta de procedimientos institucionales.

El objetivo de la investigación es aportar herramientas de la Administración que apoyen al administrador público en su gestión, para alcanzar los objetivos a su cargo. Como marco teórico, se estudia y analiza la evolución de los conceptos y teorías sobre el Estado, Gobierno, Administración Pública y

Empresa Pública, planteando algunas reflexiones sobre los sistemas de producción, tanto el socialista como el capitalista. Se incorporan también aspectos generales del sector paraestatal en México donde se revisan algunas posturas privatizadoras y nacionalistas, alrededor de las empresas públicas en México.

El primer apartado presenta la evolución de algunas teorías y conceptos sobre el Estado, Gobierno y Administración Pública, que ofrecen varios autores y filósofos de las ciencias sociales. Se decidió elaborar un marco teórico amplio que describiera la diversidad que existe en torno al estudio de estos conceptos.

El segundo capítulo describe aspectos del surgimiento y características de la empresa pública en México, desde la época de la colonia hasta el siglo XX.

El tercer apartado incorpora el marco jurídico que fundamenta la razón de ser de las empresas públicas en México revisando brevemente la evolución de la legislación hasta el año 2003. Se revisan artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se enuncian algunas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, así como de las Leyes de Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal de 1947, 1966 y 1970.

El cuarto capítulo describe algunos aspectos de la empresa pública en México durante el periodo 1982-1994, aportando algunas definiciones y conceptos sobre la misma, analizando elementos sobre la rentabilidad, así como del proceso de desincorporación de una gran mayoría de las empresas públicas en México, dentro del marco neoliberal y de globalización. También se incluye un subcapítulo sobre la teoría del Nuevo Manejo Público, la cual plantea la

incorporación de herramientas de la empresa privada en la empresa pública, donde se plantean reflexiones y análisis.

Finalmente en el quinto apartado se proponen algunas herramientas de la Administración, orientadas a apoyar al administrador público en su gestión, para alcanzar los objetivos planteados en una institución.

Las fuentes de información consultadas, buscan incorporar la diversidad de las tendencias políticas, económicas y sociales, confirmando que no hay verdades absolutas y universales alrededor del tema de la empresa pública; que lo que ha funcionado en algún lugar, en algún tiempo, y en alguna circunstancia, no necesariamente puede verse generalizado en otro contexto. Así, nuestro país ha presentado nacionalizaciones o expropiaciones, así como privatizaciones de industrias, todas ellas fundamentadas en su momento en nuestra Constitución, bajo una óptica de interés colectivo y de rectoría económica por parte del Estado, al considerarlas industrias estratégicas para los mexicanos.

No se omite señalar que a pesar de intentar realizar un estudio concreto, preciso y específico, el universo de estudio es muy grande y amplio, por lo cual sirva el presente trabajo como una modesta aportación, basada en la experiencia del campo profesional.

1.0 Estado, Formas de Gobierno y Administración Pública

En este primer capítulo se revisan antecedentes teóricos sobre el Estado, Gobierno, y las Formas de éste, que nos permiten tener una referencia sobre las teorías que han sido desarrolladas en diferentes contextos por diversos científicos sociales, que se citan en este capítulo, quienes han enriquecido el pensamiento político, con sus contribuciones literarias.

Para entender la realidad presente de algún fenómeno social es necesario conocer la historia de éste, por lo que el conocer las obras literarias sobre el Estado y Formas de Gobierno, de diversos autores, escritas en contextos diferentes, contribuirá a comprender mejor la realidad de estos fenómenos sociales en el tiempo presente.

Como se analizará más adelante, existieron reflexiones, observaciones y conclusiones de diversos autores y estudiosos del fenómeno político, desde los tiempos más remotos, quienes aportaron conocimiento, posiblemente sin una metodología que estableciera claros objetos de estudio, hipótesis, u orden en la investigación, que sin embargo siguen vigentes y son fuente de consulta de estudiosos modernos, ejemplos de éstos autores antiguos, son las filosofías antiguas griegas representadas por Sócrates, Platón y Aristóteles.

Durante la edad media, el conocimiento sobre los temas de Estado, eran un privilegio de algunos pocos, entre ellos los reyes o gobernantes y sus consejeros. Actualmente, se observa que el conocimiento de lo político, tiende a ser cada vez más del dominio público, aunque se observan dos aspectos: uno el académico-teórico y otro el pragmático, representado éste último por el ejercicio del poder, dónde se observa que el manejo de la información o el conocimiento de los asuntos de Estado es restringido, como por ejemplo, las entrevistas privadas entre mandatarios de diferentes países, éstas entrevistas

normalmente no son del conocimiento público de manera íntegra. Normalmente se mencionan, se referencian o se señalan únicamente.

1.1 Estado Antiguo, representado por Aristóteles

Se considera importante hacer una reflexión con respecto al concepto de Estado y de Ciencia Política, donde al parecer es la Ciencia Política la que se ocupa del estudio del Estado, por lo que se podría hablar de un *científico político* encargado del estudio del Estado. Por lo anterior se observa que los primeros estudiosos del fenómeno político no podrían ser considerados como científicos políticos, en cambio, podrían considerarse como pioneros en un intento de ofrecer enseñanza alrededor del concepto de política y Estado.

Se puede apreciar que en los tiempos más remotos de la existencia humana, se presentan fenómenos sociales o relaciones entre los hombres, donde la comunicación humana, las formas de organización, las formas de subsistencia, dan forma a un concepto de Estado primitivo. También se observa que ya desde aquellos tiempos existía un científico social en ciernes; sirva éste concepto como referencia, que observa la realidad humana y política, exponiendo y transmitiendo sus observaciones a la comunidad en forma oral.

Aristóteles (384-322 a.C.)

A partir de sus obras, *Ética Nicomaquea* y *Política*, de la versión española de Antonio Gómez Robledo, a continuación se revisa su vida, sus obras, y sus contribuciones a la ciencia política.

Aristóteles de Estagira nació en la ciudad de este nombre, en el año 384 antes de nuestra era.

"La solución o soluciones propuestas por Aristóteles están muy lejos de ser perfectas en todos sus detalles, pero proporcionaron la más coherente explicación del universo que era entonces posible, y permitieron la constitución de la ciencia que estuvo en vigencia hasta el Renacimiento."²

La filosofía política aristotélica propone la educación como el más alto ideal del Estado. La educación tanto formal (académica, dentro del sistema educativo nacional) como informal (autodidacta, empírica, adquirida a través de la experiencia personal o profesional) de un pueblo, le provee a éste de una conciencia política, económica y social que le llevan a la reflexión y el cuestionamiento de estructuras, modelos, instituciones y/o sistemas, lo que implica un cambio o mayor dinámica en la política, la economía y la convivencia social de un pueblo. En países de América del Sur como Chile, Argentina y Uruguay, donde la población tiene altos niveles de escolaridad, con respecto al resto de los países de Latinoamérica, la participación de los ciudadanos en la vida política, económica y social es mayor que en el resto de los países Latinoamericanos. La productividad, calidad, eficiencia en el trabajo y la producción industrial es mayor en estos países, con respecto al resto de los países de Latinoamérica.

La educación, la capacitación, el conocimiento y la instrucción propician la productividad, la calidad, la eficiencia en el trabajo y la producción industrial, mismos que son elementos que se pretenden (como medios para alcanzar diversos fines) en la administración de las empresas públicas o paraestatales, donde se espera que los administradores públicos logren íntegramente los objetivos para los que fueron creadas las empresas públicas.

Para Aristóteles, la Ciencia Política y el Estado han de aspirar al bienestar público, a la felicidad particular y a la promoción de las virtudes de los hombres, planteando conceptos y definiciones para estos dos temas. Con

² Ibid, página XV

respecto al bienestar público como uno de los objetivos de los Estados, podría mencionarse como un ejemplo específico, el de hacer llegar servicios básicos a la población, como agua potable, electricidad, educación, servicios médicos, campos deportivos, entre otros, tarea que ha sido una prioridad de algunos gobiernos actualmente, buscando precisamente el bienestar público de su población.

En cuanto a la promoción de las virtudes y la felicidad, actualmente éstas son responsabilidad compartida ente los particulares y el Estado. La educación oficial, la educación en casa, la cultura, los valores personales y los derechos humanos son también elementos que apoyan el desarrollo de las virtudes en los individuos, entendidas éstas virtudes como las capacidades personales e individuales que facilitan un comportamiento social equilibrado y con fines de bienestar público y privado.

Respecto a la propiedad y las formas de gobierno y producción, Aristóteles plantea que:

“Nuestro propósito es el de considerar cuál es la forma de asociación política que puede ser,entre todas, la mejor para quienes sean capaces de vivir lo más posible conforme a su ideal de vida....Empecemos este estudio,como debe ser, por lo que es su principio natural. Es preciso optar por uno de estos tres sistemas: o todos los ciudadanos tienen todo en común, o no tienen nada, o tienen unas cosas y otras no. El que no tengan nada en común es manifiestamente imposible, ya que el régimen de la ciudad es una comunidad, y hay que tener, para empezar, un lugar en común.”³

Aristóteles plantea un concepto de la propiedad, tanto comunista como privada, identificando las ventajas y desventajas de cada una de ellas, tanto de la propiedad en común como de la propiedad privada o individual; en otras

³ Ibid, página 173.

palabras, del Socialismo y del Capitalismo del siglo XX, al plantear que *lo que es común al mayor número es de hecho objeto del menor cuidado*.

Aristóteles realizó un análisis detallado de las formas de gobierno conocidas en ese tiempo así como de sus desviaciones. Se señala a la República como la forma de gobierno mayormente aceptada por las ciudades de aquella época cuyo objetivo es la mezcla de ricos y pobres, pretendiendo una fuerte clase media, lo cual es consistente con la filosofía aristotélica del *término medio*.

En la monarquía el poder se concentra en una sola persona, el monarca, mientras que en la oligarquía son unos pocos los que detentan el poder, y finalmente en la democracia, se observa que es el gobierno representado por una multitud el que ejerce el poder.

Se percibe a Aristóteles como uno de los más importantes contribuidores del estudio social, quien hace aportaciones a la Sociología, a la Ciencia Política y al Derecho. Se aprecia que sus conceptos y observaciones de la realidad se basan en el sentido común, su método basado en la observación y el cuestionamiento de conceptos establecidos por su maestro Platón, podrían considerarse como innovadores y revolucionarios en su época. La propiedad privada, que es la semilla del capitalismo actual, luce como una inclinación de Aristóteles, basada en la naturaleza humana del hombre.

Sin embargo, el concluir que la mejor forma de gobierno es la que mejor se adapta a las necesidades de un pueblo, es consistente con el sentido común.

Toda Constitución o forma de gobierno es buena si tiende al bienestar de la comunidad; mala si los gobernantes solo miran su propio interés. Sin embargo, todos los regímenes pueden degenerar. Así resulta:

Cuadro 1.1.1
Formas de Gobierno

| Regímenes Buenos | Degeneración |
|-------------------------|---------------------|
| Monarquía | Tiranía |
| Aristocracia | Oligarquía |
| Democracia | Anarquía |

Fuente: Fischl, Johann. *Manual de Historia de la Filosofía*. Ed. Herder, página 92.

Aristóteles defiende las dos primeras constituciones, su inclinación es, sin embargo, por la democracia. Especialmente, aboga por una fuerte clase media que sea siempre en las votaciones mas fuerte que los pobres y ricos o, por lo menos, mas fuerte que una de estas clases por si solas.

La historia ha demostrado que las formas de gobierno tienden a encontrar en sí mismas su decadencia y corrupción. Los modelos económicos, presentan una similar tendencia, encontrando su desequilibrio y decadencia en sí mismos. Se observa que hoy en día, vivimos un capitalismo desequilibrado, donde el sentido social se está perdiendo, donde la maximización de las utilidades y el crecimiento de los negocios es la bandera más importante de las empresas.

La eficiencia, la eficacia y la maximización de utilidades, están por encima de la responsabilidad social de distribuir riqueza o o generar empleos, razón por la cual, el objetivo de la empresa pública es vigente en cuanto a que obedece a una responsabilidad social (contrario al único objetivo de generar utilidades) al tiempo de producir bienes y servicios requeridos por la sociedad.

El comunismo de la Unión Soviética vivió su transformación y apertura comercial hacia el mundo occidental donde el capitalismo americano ha marcado una influencia económica, política y social preponderante. El sistema de libre empresa ha tenido fuerte penetración en Asia, Europa y América y

como se ha dicho anteriormente, parece estar llegando a un desequilibrio que pudiera aproximarse a su transformación.

Son ciclos los que se cumplen y se cierran con respecto a las formas de gobierno y a los modelos económicos. Hoy en día el Capitalismo y el sistema de libre empresa encuentran en la pobreza de algunos países una oportunidad de producir artículos, mercancías, componentes electrónicos, a bajos costos de producción, principalmente con un bajo costo de mano de obra.

Algunos países como China, por su misma condición de pobreza, ofrece condiciones laborales y regulaciones gubernamentales que buscan atraer plantas de producción, que ofrecen empleo a bajos precios para los productores e inversionistas, lo que ha generado que la zona maquiladora del norte de México esté viviendo el cierre de plantas maquiladoras que se están trasladando a Asia, contribuyendo al índice de desempleo actual de México.

Para continuar con el estudio del concepto de Estado y la ciencia política, se considera importante destacar el pensamiento de Maquiavelo y Hobbes, quienes escriben en el marco de tiempo de la llamada Edad Moderna.

1.2 Edad Moderna, Maquiavelo y Tomás Hobbes

El cierre del ciclo del auge del cristianismo, dió lugar a nuevas ideas, nuevas formas de organización y producción, nuevas ideas políticas, dando nuevamente un lugar importante a la racionalización del Estado y a las formas de gobierno conocidas. El conocimiento humano de algunas leyes del universo avanza de manera importante influyendo en las creencias humanas de ese tiempo.

A continuación se revisa la obra titulada *El Príncipe*, de Nicolás Maquiavelo, incluyendo aspectos de su vida y experiencia como consejero y funcionario político así como del contexto en que desarrolla su obra *El Príncipe*.

Nicolás Maquiavelo (1469-1527)

“Originario de Florencia y secretario de la República Florentina. Sagáz observador de las realidades políticas de su tiempo y a la vez enamorado de la Historia. La situación política italiana era de división y anarquía. Italia era presa fácil al alcance de las manos de franceses, españoles y alemanes. Ausencia de escrúpulos morales. La fuerza y la astucia son las claves del éxito. Maquiavelo es el teórico político del *hombre sin amo*.”⁴

Maquiavelo dedica su obra *El Príncipe* a Lorenzo de Medicis, monarca italiano hacia el año 1513, como a continuación se señala:

“Así pues, deseando ofrecerme a Vuestra Magnificencia con un testimonio que pruebe mi acatamiento, no he encontrado, de entre cuanto poseo, cosa alguna de más valor y aprecio que el conocimiento de las acciones de los grandes hombres, cosa que he aprendido tras una larga experiencia.”⁵

Sobre su obra el *Príncipe*, se observa que Maquiavelo la escribió a manera de relatos que indican la forma o formas de mantener y acrecentar el poder del monarca, en base a su propia experiencia y ejemplificando cada fórmula que plantea con fundamento en sus vivencias propias.

Se observa que la fuerza y la astucia deben ser características del monarca para alcanzar los fines del Estado, al que considera como la norma suprema.

⁴ Idem, página 634.

⁵ Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*. Editorial Bruguera. Colombia 1980, página 77.

Su método se basa en la observación y el sentido común, esto se manifiesta al escribir las fórmulas para aumentar y conservar el poder del príncipe o monarca, en base a sus vivencias personales.

Se aprecia que Maquiavelo basa su obra *El Príncipe* en la observación de una serie de eventos políticos, entre ellos, principalmente invasiones de pueblos. Recopila estrategias muy específicas de acuerdo a características únicas (de los pueblos, de su forma de gobierno, de sus ejércitos, etc..) para mantener el poder sobre los pueblos invadidos.

Para Maquiavelo, el Estado es la norma superior a la cual los hombres se deben someter. La importancia de un buen ejército leal y poderoso es imperativo para mantener el orden estatal y acrecentar el poder del *Príncipe u Hombre de Estado*, sin importar los medios, aún dando muerte a familias enteras de exgobernantes de pueblos invadidos con el fin de mantener y acrecentar el poder, lo cual, desde un punto de vista ético y moral, luce cuestionable.

A continuación, el estudio político de Hobbes, a partir de su obra *Leviatán o la Materia, Forma y Poder de una República Eclesiástica y Civil*.

Tomás Hobbes (1588-1679)

El fin del Estado para Hobbes, es particularmente la seguridad de los hombres ante sus pasiones naturales que lo desvirtúan. Para esto existe el Estado, para controlar y regular éstas pasiones naturales del hombre.

“Se le reconoce como el fundador de la moderna Ciencia Política considerada como una disciplina autónoma y completamente secularizada.”⁶

⁶ Gonzalez Uribe, Hector, op.cit. página 637.

En su obra *Leviatán* (monstruo mítico, dragón), que se ha tragado todos los derechos de los ciudadanos, expone que solo el Estado puede garantizar la seguridad ansiada por los ciudadanos de cuidar de sus bienes y protegerlos frente al extranjero. Los hombres requieren de un contrato social porque en lo individual los hombres son egoístas y buscan placer y poder. Debido a que los bienes de la tierra son limitados, los hombres entablan una dura lucha de competencia, promovida por su egoísmo natural y la guerra de todos contra todos, por ser el hombre el lobo del mismo hombre.

Se aprecia que Hobbes analiza la naturaleza humana del hombre, exponiendo que el egoísmo del hombre (el hombre es el lobo del hombre) mueve sus pensamientos y acciones por lo que se requiere de la existencia del Estado para regular las relaciones entre los hombres, para mantener la paz y defender a los ciudadanos frente a otros estados.

Retomando el tema del egoísmo en el hombre, como una característica natural, posiblemente sea éste uno de los principales contribuidores a la decadencia de las formas de gobierno que históricamente se han visto corrompidas, debido al egoísmo de algunos pocos.

Continuando con el estudio del Estado, se considera importante incluir información sobre los siglos XVII y XVIII, revisando los postulados de Locke, Rousseau y Montesquieu.

1.3 Siglos XVII y XVIII, Juan Jacobo Rousseau, Montesquieu

La corriente de pensamiento llamada *Derecho Natural de la Ilustración* cuenta entre sus precursores a Locke, Rousseau y Montesquieu, y representa una fase importante en la evolución de la Ciencia Política.

En la primera mitad del siglo XVII y todo el siglo XVIII (Siglo de las luces o Ilustración) , el racionalismo toma fuerza y es la base del desarrollo del pensamiento político de ésta época, que se fundamenta en el análisis y la reflexión política, a partir de la razón, cuestionando los conceptos y teorías sociales tradicionales, sobre la constitución de los Estados y las sociedades.

Juan Jacobo Rousseau (1712-1778).

Nació en Suiza, pero pasó la mayor parte de su vida en Francia donde escribió sus obras políticas, entre las más importantes para la Ciencia Política son : *El Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres* y *El Contrato Social*.

“Hubo una etapa primitiva de la humanidad, en la que el hombre vivía en una situación presocial. Vivía libremente, sin trabas, sin reflexiones, en armonía con la naturaleza, como un buen salvaje. Había libertad absoluta y perfecta igualdad. Cuando los hombres reflexionaron y empezaron a transformar el mundo, nació el cultivo de la tierra y la división del trabajo, y con ellas la propiedad y la desigualdad entre los hombres.”⁷

En su obra *El Contrato Social* se plantea que los hombres acordaron o se pusieron de acuerdo para formar la sociedad política, en donde éstos ceden a la comunidad sus derechos y poderes y ésta se los devuelve con la seguridad e integridad, que la misma comunidad le garantiza. Esta es la depositaria de sus derechos naturales de sobrevivencia. Rousseau expone que los hombres se unen para hallar una forma de asociación que defienda y proteja con toda la fuerza común a la persona y a los bienes de cada asociado, y por lo cual uniéndose cada uno a todos, no obedezca más que a sí mismo y quede tan libre como antes.⁸

⁷Gonzalez, Uribe. Op.cit.página 640.

⁸ Rousseau, Juan Jacobo. *El Contrato Social*. Editora Nacional. México 1959.

Posiblemente una de las observaciones más admiradas de Rousseau sea la relativa a que hubo una etapa primitiva de la humanidad, en la que el hombre vivía en plena libertad, recolectando frutos y cazando para subsistir, sin mayores reflexiones respecto a su entorno, en armonía con la naturaleza, como un buen salvaje. Había libertad absoluta y perfecta igualdad. Se observa en su obra que cuando los hombres reflexionaron y empezaron a transformar el mundo, nació el cultivo de la tierra, la cría del ganado y la división del trabajo, y con ellas la propiedad y la desigualdad entre los hombres.

Con respecto a la división del trabajo, resulta sujeto de análisis, el como determinar, es decir, el criterio para realizar la división del trabajo en una sociedad. Se observa que ésta se ha dado de manera natural y espontánea entre los hombres, es decir, de acuerdo a aptitudes naturales, así el artista, el político, el hombre de ciencia, el comerciante, el productor, etcétera, encuentran un sitio en la sociedad de manera natural, en base a sus inclinaciones naturales y aptitudes.

Al hablar de igualdad, se observa importante el ofrecer una definición específica que permita razonar y reflexionar alrededor de ésta. Sin un claro concepto de igualdad o desigualdad, las reflexiones podrían resultar ambiguas y poco específicas. Si partimos de un hecho natural, basado en las capacidades naturales de los hombres, podríamos encontrar hombres con ciertas habilidades, aptitudes, conocimientos y experiencia en cierta área o ámbito, que los hacen diferentes al resto, y si creamos una escala para medir los resultados, encontraríamos hombres que, por ejemplo, en la antigüedad podrían cazar más animales que otros, o de otras características, hecho que en una escala predeterminada lo ubica en una posición superior, en cuanto al número de animales cazados. Este ejemplo, en nuestros días, resultaría en

que este hombre acumularía mas riqueza que otros, creando una desigualdad natural, debido a su capacidad desarrollada para acumular riqueza.

Otro importante estudioso de la época es Charles-Louis de Montesquieu, de quien se agrega la siguiente información, quien con su obra *El Espíritu de las Leyes* revoluciona el pensamiento político de la época y da sustento a las Declaraciones de Derechos de las Constituciones norteamericanas y francesas.

Montesquieu (1689-1755)

Al lado de Rousseau es el más importante de todos los filósofos políticos de lengua francesa del siglo XVIII. Su obra fundamental es *El Espíritu de las Leyes*.

Repugnó el despotismo como forma de gobierno, planteó reflexiones y obsevaciones sobre el absolutismo Francés, al que cuestionó enérgicamente.

El libro XI del *Espritu de las Leyes*, establece la separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. La separación de poderes es un sistema de frenos y contrapesos jurídicos que se establecen en una Constitución, para evitar la concentración del poder.

El Espíritu de las Leyes, "fue uno de los más influyentes tratados de teoría política editados en el siglo XVIII. Tuvo una amplia difusión entre los más insignes representantes de la Ilustración y fomentó las importantes polémicas intelectuales que desembocaron en la Revolución Francesa, acontecimiento que puso fin al Antiguo Régimen en su país. Obtuvo una inmediata atención crítica y fue muy alabado por Voltaire y Jean le Rond d'Alembert.

En *El Espíritu de las Leyes*, Montesquieu pretendió describir cómo se han originado las leyes, de acuerdo con qué condiciones, y cómo estas leyes contribuyen a formar una adecuada comunidad política. En realidad, la obra posee dos niveles diferenciados: el análisis de lo que son las leyes y la descripción de lo que deben ser para poder formar una adecuada comunidad política. Junto a esto, el autor propuso diferentes ejemplos y mostró una abundante erudición para expresar cómo se han constituido las leyes en cada país y cómo dicha constitución depende de las condiciones naturales y sociales, que hacen de cada país una comunidad propia. Pero, al mismo tiempo, también aportó nuevas ideas para el establecimiento de un régimen político diferente, caracterizado por la división o separación de poderes políticos y por una nueva consideración del poder real⁹

Montesquieu, como se observa, centra sus estudios y análisis en la realidad francesa e inglesa del siglo XVIII, desarrollando sus observaciones en la separación de poderes, en los frenos y contrapesos de éste y desechando el despotismo como forma de gobierno. Destaca la importancia de las Leyes para normar y regular las relaciones entre los hombres, fundamentándose en el contexto de cada nación, todas ellas consideradas como únicas e irrepetibles.

Posiblemente podría plantearse que Montesquieu es un promotor y antecesor de las filosofías jurídicas sobre el Estado que describen al Estado como un ente regulador y normativo de la sociedad, que a través del establecimiento de leyes, normas, códigos y reglamentos, sujetan y controlan las relaciones de los particulares.

⁹ Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2003. © 1993-2002 Microsoft Corporation.

1.4 Liberalismo (siglo XIX), Augusto Comte, Spencer, Hans Kelsen.

Liberalismo

El siglo XIX es el siglo del liberalismo. El liberalismo es uno de los elementos que fundamentan del origen de la filosofía de la llamada *burguesía*.

El avance del conocimiento humano en las ciencias plantea nuevas ideas, nuevos órdenes y reglas para la convivencia humana. La Revolución Industrial implica el surgimiento del *proletariado* como una nueva clase social en paralelo a la burguesía industrial. El concepto de liberalismo se redefine para transformarse de una simple libertad individual a una libertad para la clase burguesa industrial, que se expande y crece económicamente influyendo en lo político. El progreso técnico marca una diferencia entre los Estados industriales progresistas y los Estados conservadores, tal como puede observarse en el siglo XX y XXI.

Auguste Comte: (1789-1857).

La filosofía de Auguste Comte se fundamenta en el estudio científico (positivismo) de todos los fenómenos sociales, como a continuación se describe:

“Para dar una respuesta a la revolución científica, política e industrial de su tiempo, Comte apostó por ofrecer una reorganización intelectual, moral y política del orden social. Además, pensó que cualquier reconstrucción sólo era posible tras adoptar una actitud científica.”¹⁰

Se observa en Comte una total inclinación a explicar y a definir los fenómenos sociales a través de una postura científica. Organizar las sociedades sobre

¹⁰ Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2003. © 1993-2002 Microsoft Corporation.

bases científicas se observa un tanto utópico considerando que la psicología y la sociología son ciencias inexactas e impredecibles. Una actitud científica se observa viable en las ciencias exactas, difícilmente luce viable en las ciencias sociales.

Herbet Spencer (1820-1903).

“Teórico social inglés, considerado el padre de la filosofía evolucionista. Spencer destacó por sus investigaciones sobre el cambio social desde la perspectiva evolucionista. Nació en Derby (Reino Unido) y su formación fue autodidacta... formuló el principio sobre la *supervivencia de los más aptos* seis años antes que Darwin. En su obra *La Estática Social* (1851) y en otros estudios, Spencer defendió que a través de la competencia la sociedad evolucionaría hacia la prosperidad y libertad individuales, una teoría que ofrecía la posibilidad de clasificar a los grupos sociales según su capacidad para dominar la naturaleza. Desde este punto de vista, las personas que alcanzaban riqueza y poder eran consideradas las más aptas, mientras que las clases socioeconómicas más bajas, las menos capacitadas. Esta teoría fue utilizada por algunos como base filosófica del imperialismo, el racismo y el capitalismo a ultranza.”¹¹

Se observa que a partir de un enfoque biológico Spencer pretende explicar el comportamiento y la evolución de la sociedad, al considerarla como un ente biológico cuyos elementos interactúan, se autoregulan y son regulados por el Estado que representa el poder de los más fuertes. Esta teoría de enfoque biológico que sustenta la teoría de la evolución de Charles Darwin, establece la competencia entre los hombres, clasificándolos de acuerdo a sus capacidades y aptitudes, para lograr la prosperidad de la sociedad. La riqueza y el poder político son características de los *más fuertes* de acuerdo con Spencer, características que se dan por la naturaleza biológica del hombre,

¹¹ Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2003. © 1993-2002 Microsoft Corporation.

naturaleza que logra así el equilibrio natural de los entes vivos. De donde podría concluirse que los sistemas políticos y económicos se establecen y desaparecen como una consecuencia biológica y natural de los hombres, que en su lucha por la sobrevivencia, se interrelacionan con otros hombres para propiciar el ambiente adecuado que garantice la sobrevivencia. Esta interrelación puede ser de manera pacífica o violenta, dentro del marco regulatorio del Estado o fuera de éste, donde pudieran ubicarse las revoluciones violentas que se han presentado en la historia del hombre.

Como una consecuencia de la revolución industrial, de la evolución de las ciencias, del maquinismo y las formas de producción, las diferencias económicas entre los Estados así como entre los hombres, propicia la generación de ideas socialistas, que pretenden la igualdad en la propiedad entre los hombres. El estudio político se centra en la economía política debido a las características predominantes generadas por el liberalismo de la época, que favorece a las burguesías industriales y desfavorece a la nueva clase proletaria. Los gobiernos se ven influenciados por el fortalecimiento de la clase burguesa industrial, la cual interviene cada vez más en las ideas y las decisiones políticas y la legislación de la época, para así asegurar su propiedad y el control del proletariado.

A continuación se presenta un enfoque jurídico del Estado, representado por Hans Kelsen, un estudioso del Derecho, quien aporta elementos de estudio de carácter normativo respecto al Estado, en su obra *Teoría del Estado*.

Juan Kelsen (1881-1973)

“Juan Kelsen nació en Praga el 11 de Octubre de 1881. Cuando contaba con tres años, sus padres se trasladaron a Viena, en donde siguió sus estudios, hasta doctorarse en Derecho en 1906. En 1917 coronó su carrera

académica, obteniendo el cargo de Profesor ordinario en la Facultad Jurídica de Viena.”¹²

“Para precisar más su afirmación de la identidad entre Estado y Derecho, y para hacerse cargo de las críticas que se le dirigieron, publica sobre este mismo tema una nueva obra en 1922: *El concepto sociológico y el concepto jurídico del Estado*, en la cual se propone demostrar que el concepto del Estado sólo nos lo puede proporcionar la Teoría Jurídica, y que jamás un estudio sociológico llegará a captar la esencia del mismo.”¹³

La formación profesional de Kelsen en Derecho le lleva a la conclusión de que el Estado es un orden normativo coercitivo. Esta afirmación se puede fundamentar actualmente en un número muy extenso de leyes, reglamentos, normas y códigos, en los que se regulan y controlan los actos y relaciones entre particulares y de éstos con el Estado.

Este enfoque de Kelsen sobre el Estado como orden normativo coercitivo se puede explicar también por el momento político que atraviesa Europa cuando Kelsen desarrolla su *Teoría General del Estado*, tiempos de pre-guerra y pos-guerra donde los estados represores como el Alemán, el Italiano y el Ruso se encuentran en plenitud. Tiempos en que todavía se considera al Estado como un ente protector y defensor de enemigos invasores, como el *Estado Policía*. Tiempos en que los Estados, por su momento histórico, debían mantener un orden normativo estricto y vigilante que asegurara la paz y la permanencia del mismo Estado.

Por lo anterior, podría concluirse que el Estado es el conjunto de relaciones y actos que por *Naturaleza* se dan entre particulares e instituciones, reguladas

¹² Kelsen, Hans. *Compendio de Teoría General del Estado*. Primera Edición en Colofón, México 1992, página 7.

¹³ *Ibid*, página 10.

y controladas por un orden normativo –*El Derecho*– establecido por un órgano colectivo de gobierno que surge de los mismos particulares.

Kelsen reconoce que los hombres se comportan conforme al orden estatal también por razones religiosas o morales, y no siempre necesariamente por miedo a la pena o al procedimiento ejecutivo establecido por el orden estatal.

La ausencia de un orden normativo internacional propiciaría discrepancias irreconciliables resultando en continuos actos de guerra e invasiones entre los Estados, donde los más fuertes militarmente mantendrían una hegemonía sobre los más débiles, lo que confirma la importancia del enfoque jurídico del Estado.

1.5 Siglo XX, Ricardo Uvalle, Norberto Bobbio, Raymundo Amaro, Gladden E.N., Omar Guerrero, Wendell Karl Gordon Schaeffer.

Ricardo Uvalle

Pasando al estudio del Estado y la Administración Pública en el siglo XX, el autor Ricardo Uvalle Berrones, en su obra *La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública*, hace referencia al científico social Botero, quien establece que :

" El Estado es una institución de dominación para ejercer el poder"¹⁴

"Aunque su defensa de la religión es clara, su obra (de Botero) es un tratado de cómo se organiza y ejerce el poder estatal...Explica reglas de gobierno. Dice cómo gobernar a los súbditos.Cómo ejercer con éxito la dominación

¹⁴ Uvalle Berrones, Ricardo *La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública*. Editorial Plaza y Valdes, México 1992, página 99.

política. Revela los secretos de gobierno defendiéndolo desde el Estado, la ascendencia política y espiritual de la iglesia católica."¹⁵

Como se ha observado en capítulos anteriores, la religión ha sido un elemento de influencia en lo político y en lo social. Ha concentrado poder y lo ha ejercido en la población civil estableciendo creencias teológicas y valores morales como el medio de lograr el bienestar colectivo. Si bien es cierto que normalmente las religiones tienden a establecer patrones de conducta regulatorios que inspiran a los hombres a lograr una vida satisfactoria, también es cierto que al ser manejada por hombres, las religiones también han enfrentado cuestionamientos por parte de estudiosos científicos, como también defensores de ella, como el mismo Botero quien justifica la razón de ser de la iglesia católica.

Botero también define al Estado como una institución de dominio para ejercer el poder. Posiblemente, exista alguna similitud de su doctrina con la de Maquiavelo, al presentar su obra como un tratado para organizar y ejercer el poder estatal, explicando reglas de gobierno.

El Estado es la expresión del poder colectivo para dar orden y control a la colectividad, a través de un gobierno encargado de regular las relaciones entre particulares, así como de intervenir en lo económico y lo político, para asegurar la prosperidad de la sociedad en su conjunto.

Posiblemente, el que el hombre haya dejado de recolectar frutos y cazar animales, para convertirse en agricultor y pastor, haya sido la semilla de la desigualdad económica entre los hombres. La acumulación de bienes o riqueza es la que constituye las diferencias económicas entre los hombres.

¹⁵ Ibid, página 99.

Se observa que las teorías biológicas sobre el Estado explican las diferencias naturales o biológicas entre los hombres, que son las que marcan de alguna manera las diferencias económicas entre ellos, creando lo que llamamos desigualdad. La situación de que un hombre, físicamente o intelectualmente más apto que otros, bajo ciertos criterios establecidos, pueda establecer una diferencia con respecto a otros hombres; esta situación podría traducirse en algún tipo de desigualdad, bajo ciertas circunstancias, en algún trabajo físico e intelectual.

Norberto Bobbio

Norberto Bobbio ofrece una clasificación de las formas de gobierno:

Cuadro No. 1.1
Formas de Gobierno COMO?

| | | BIEN | MAL |
|---------|--------|--------------|------------|
| | Uno | Monarquía | Tiranía |
| Quién ? | Pocos | Aristocracia | Oligarquía |
| | Muchos | Democracia | Oclocracia |
| | | | |

Fuente: Bobbio, Norberto. La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político. F.C.E. México 1989, página 18.

Se observa que esta clasificación es consistente con la clasificación que desarrolla Aristóteles con respecto a las formas de gobierno.

Se aprecia que la clasificación de las formas de gobierno es ilustrativa y universal en cuanto al Quien? ya que sencillamente o es uno, o son algunos pocos, o son muchos los que pueden gobernar en algún momento, sin entrar al detalle de un criterio numérico. En cuanto al Como?, partiendo de la aseveración que no hay verdades absolutas y universales en las ciencias

sociales, que lo que ha funcionado, como se espera que funcione, en algun contexto, no necesariamente podría funcionar adecuadamente en otro contexto. De donde se podría deducir que no hay formas de gobierno buenas o malas, sino simplemente personas que gobiernan conforme a la dirección de los gobernados o contrario a la dirección de los mismos, o son buenos gobernantes o son malos gobernantes o son regulares gobernantes, en términos de un criterio establecido por los gobernados. Un buen monarca podría ser admirado y respetado, así como un buen gobierno democrático o aristócrata. Se observa que son los hombres que gobiernan los que hacen de un sistema de gobierno bueno o malo.

Raymundo Amaro

Entre el acervo bibliotecario se encuentra una obra titulada "Introducción a la Administración Pública" del autor dominicano Raymundo Amaro Guzman, quien confirma que:

"El estudio de la Administración Pública en América Latina es prácticamente un acontecimiento reciente, de apenas unas cuatro décadas. De ahí que nuestra escuela de pensamiento administrativo haya estado influida considerablemente por otras corrientes como la norteamericana y la francesa.....pero lo cierto es que la administración pública de los países del tercer mundo aún viven una época de colonialismo administrativo y, como es natural, de dependencia tecnológica. En contraposición a la rica y abundante doctrina de Derecho Administrativo que se ha producido en las últimas décadas en algunos países de Hispanoamérica, en el estudio científico de la Administración Pública, desde que Pedro Muños Amato lanzara su obra Introducción a la Administración Pública, en 1957, cuyos principios y enseñanzas aún tienen validéz y, luego, en la década subsiguiente José Galván Escobedo y Wilburg Jiménez Castro analizaron el fenómeno administrativo bajo un enfoque global, sin distinguir entre Administración

Pública y Privada, en el continente de la esperanza ha escaseado la bibliografía autóctona en este campo del conocimiento humano; a diferencia de los Estados Unidos de América. Este factor, unido a otros de consideraciones políticas, constituyen la base de la influencia del pensamiento administrativo de Estados Unidos de América en la Administración Pública latinoamericana.....lo cual ha dado por resultado que el Administrador Público, egresado de nuestras universidades, carezca de los principios básicos de Derecho Público que le sirvan de soporte a la administración del Estado."¹⁶

Con la anterior cita, se confirma que la bibliografía especializada sobre el tema de Administración Pública es relativamente nueva en Latinoamérica, y comienza a desarrollarse a partir de la segunda mitad y finales del siglo XX con un enfoque propio y específico.

Gladden, E.N.

Continuando con el estudio del Estado, Formas de Gobierno y Administración Pública, el autor Gladden, E.N. en su obra titulada *Una Historia de la Administración Pública* establece que:

"Alrededor de 6000 a.C. sólo entonces se empieza a acumular una evidencia sustancial de un gobierno organizado y la existencia de funcionarios públicos. Las primeras civilizaciones representativas se encuentran ya en escena en algún lugar entre los 4000 y 3000 a.C. (aunque descubrimientos recientes en Jericó y otras partes sugieren que existía ya un pueblo establecido allí por lo menos con dos mil años de anterioridad). Pero la escritura no fue inventada antes del cuarto milenio a.C. y obviamente es difícil obtener algún testimonio sobre la administración antes de esta época."¹⁷

¹⁶ Amaro Guzman, Amaro. *Introducción a la Administración Pública*. Editorial McGraw Hill. 2da edición 1993, página VII y VIII (prólogo).

¹⁷ Gladden, E.N. *Una Historia de la Administración Pública*. I.N.A.P. y F.C.E. 1989, página 15.

Asimismo, Gladden señala que:

"Es claro que el funcionario se cuenta primitivamente entre los primeros profesionales. La popular pretensión respecto a considerar la prostitución como la profesión mas antigua, no es por lo tanto idónea para someterse a una investigación concienzuda. El que practicaba la religión, el shaman, fue el primer especialista. Su profesión, y no la prostitución, es la más antigua."¹⁸

Omar Guerrero

El autor Omar Guerrero en su obra *titulada Teoría de la Administración Pública* plantea que:

"La naturaleza del Estado, sus objetivos supremos y las modalidades de su actividad sobre personas y cosas, configuran el eje de la reflexión de la moderna teoría de la administración pública. No se trata de hacer filosofía sino de comprender los fundamentos y mecanismos del *gobierno en acción*, de captar la médula sustancial de ese *hacer* concreto, de esos *quehaceres* cotidianos, de esa *galaxia* institucionalizada de cometidos del Poder Público que identificamos con la administración pública de nuestro tiempo."¹⁹

La Administración Pública son los actos o acciones de los gobernantes hacia y para los gobernados. Dichos actos normalmente están regulados por un acuerdo entre gobernados y gobernantes, que podría denominarse *ley*, es decir, de acuerdo a un orden establecido. Se clasifica el Poder Público, reconociendo que la función administrativa corresponde al Poder Ejecutivo, confirmando también que la tarea de la administración constituye una función en donde el Estado se personifica, mediante acciones concretas y específicas, mediante actos jurídicos.

¹⁸ Ibid. página 21.

¹⁹ Guerrero, Omar. *Teoría de la Administración Pública*. Editorial Harla. 1986. U.N.A.M. página XXXI.

La polémica o debate entre juristas y administradores para delimitar fronteras y áreas de estudio del Derecho Administrativo y de la Ciencia de la Administración ha prevalecido. El Derecho Administrativo establece que la Administración Pública puede ser analizada y estudiada desde un enfoque legal que le otorgue certeza jurídica. Sin embargo, también podría establecerse que la Administración Pública analiza y estudia el aspecto jurídico, mismo que es necesario para regular las acciones de los administradores. Posiblemente estos dos puntos sean convergentes y se trate únicamente de un arreglo semántico o de orden en la estructura del razonamiento.

Asimismo, Guerrero plantea que :

“El Cameralista, pues, es un administrador público formado cabalmente en la totalidad de los negocios gubernamentales, pero no únicamente por la vía de la experiencia y el experimento personal, sino también por el aprendizaje universal y sistemático proporcionado por las universidades. El cameralista es, desde 1727, un profesional de la administración pública formado en las aulas universitarias de Halle y Frankfurt del Oder.”²⁰

Se observa un claro antecedente y origen del Administrador Público profesional con acceso a una educación formal desde 1727.

Se observa una orientación hacia la eficiencia y la calidad por parte de los cameralistas, con una preocupación por entender la naturaleza humana, con el fin de producir la riqueza necesaria para lograr el bienestar de la colectividad.

²⁰ Ibid, página 6.

Por lo anterior, se puede plantear que los cameralistas desarrollaron una teoría de la Administración Pública, una teoría acompañada de la práctica, es decir con un equilibrio entre la experiencia profesional y los conceptos teóricos que fundamentan el estudio de la Administración Pública, como una disciplina independiente dentro del estudio del Estado, delimitada en su objeto, con alcances y fronteras propias. Se reconoce que la ciencia de la administración estudia a la administración pública.

Se aprecia que en tiempos modernos, la denominada burguesía del siglo XVIII podría estar representada por la clase empresarial moderna, mientras que la nobleza podría estar representada por la clase gobernante, en nuestros días. Hoy, en México, se observa una clase empresarial que añora el proteccionismo estatal del siglo XX ante la actual apertura comercial, y un gobierno que sigue la dirección neoliberal capitalista globalizadora, dictada por intereses externos, posiblemente ante el riesgo de un bloqueo comercial y una desestabilidad política y social.

Para Guerrero, el estudio de la administración pública en Alemania, tuvo influencia en Europa, haciendo contribuciones interesantes que se destacan, como la participación ciudadana en las tareas públicas y la división del trabajo en base a la especialización, sentando algunas bases que podrían considerarse antecedentes del denominado sector paraestatal moderno el cual nace como responsabilidad y necesidad del Estado, establecida en la Constitución, de intervenir en la economía, regulando la actividad económica, buscando el interés colectivo.

Se reconoce la división del trabajo en base a la especialización de las tareas, al afirmar que los particulares, especialistas en su trabajo, pueden y deben participar de la actividad económica del Estado para satisfacer mejor las necesidades primarias de la colectividad.

Se concluye que la Administración Pública representa la interacción directa del gobierno con los gobernados. Los administradores públicos, con sus acciones hacia los gobernados, personifican a la Administración Pública.

Wendell Karl Gordon Schaeffer

A continuación se revisan algunos aspectos de la obra *La Administración Pública Mexicana*, del autor Wendell Karl Gordon Schaeffer, escrita en 1955.

Con respecto a la administración pública en México hacia 1955, Wendell observa una carencia de un sistema administrativo "capaz de llevar a cabo, efectivamente, programas gubernamentales de gran envergadura. La falta de coordinación y dirección centrales, y la difundida incompetencia que acarrear tales prácticas impiden el desarrollo de un sistema administrativo eficaz. La planeación fiscal casi no existe... El problema del personal se complica por la frecuencia de los cambios en las más altas jerarquías, combinados con la inflexibilidad de los sindicatos de servidores públicos en la base. La ausencia de una supervisión fiscal efectiva hace posible el peculado y el mal uso del puesto en todos los niveles de la administración. En los últimos años, los dirigentes mexicanos se han dado plena cuenta de que la deshonestidad y la ineficiencia administrativa agotan recursos vitales, debilitan la confianza pública y retrasan la realización de objetivos nacionales urgentes."²¹

La visión de Wendell sobre la Administración Pública Mexicana hacia la mitad del siglo XX, indica la ineficacia del sistema administrativo, el cual no asegura una adecuada planeación, organización, integración, dirección, y control de los recursos humanos, financieros y materiales disponibles en esa época. En cambio, agrava el problema de la recaudación, propicia la excesiva rotación del personal en puestos altos, encubre ineficiencias del personal sindicalizado

de la base, y propicia el peculado entre los servidores públicos por la falta de supervisión. Esta visión de Wendell hace ver a una Administración Pública Mexicana débil, en construcción, surgida después de una revolución social y de la promulgación de una Constitución (de 1917) que en opinión del autor es híbrida, porque contiene sellos de constituciones extranjeras, tales como la norteamericana y la española; es muy extensa, confusa y engorrosa. El autor enfatiza que:

"Si las tradiciones sociales, económicas y políticas del pueblo mexicano fueran diferentes de lo que son, tal vez le sería a éste mucho más fácil lograr un buen gobierno... Por consiguiente, al observar el sistema como un organismo en funciones de gobierno, es esencial comprender su base legal."²²

Asimismo, Wendell plantea que:

"México no ha madurado. Social, económica y políticamente, es un país subdesarrollado. Los sistemas administrativos más científicamente organizados, mejor integrados, más coordinados y por consiguiente, más eficaces, se encuentran en los países que tienen más compleja e interdependencia vida social, económica y política."²³

Como se puede apreciar en la visión extranjera de Wendell, el México de la primera mitad del siglo XX, luce como un país con particularidades en lo social, lo económico y lo político que confluyen en una imagen hacia el exterior de un orden legal débil y ambiguo, de una sociedad diversa y dispersa, de una administración pública en construcción, de una economía en proceso de industrialización y vulnerable hacia el exterior, y de un poder político concentrado que no cumple eficazmente con su función.

²¹Gordon Schaeffer, Wendell Karl. *La Administración Pública Mexicana*. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, página 211.

²²Idem, página 244.

²³Ibidem, página 212.

Wendell complementa su visión de México señalando que:

“México es un país fundamentalmente pobre, que carece de muchos recursos importantes, de capacidad industrial, y aun de potencial agrícola desarrollado. Por muchos esfuerzos que se hagan, no puede esperarse que el país salga por completo de la pobreza en que vive una buena parte de su población. Es de dudarse que un programa de industrialización intensiva, con ayuda de capital extranjero, produzca mejoras realmente importantes; esto continuará como materia de conjeturas hasta que se hayan hecho ciertos trabajos fundamentales.”²⁴

Wendell confirma en 1955, lo que luce vigente hacia finales del siglo XX, la pobreza en que vive la mayoría de la población mexicana y su incredulidad para cambiar esta tendencia, aún con un plan de industrialización e inversión extranjera. El autor confirma que México no tiene una visión del futuro o un rumbo claro a donde encaminarse:

“A diferencia de otros Estados modernos, cuyos sueños utópicos han anclado firmemente en las fórmulas dogmáticas de los filósofos sociales, México ha carecido de una visión siquiera brumosa del futuro hacia donde lo arrastran sus energías. No han existido correspondientes mexicanos de Lenin, Hitler o Rosenberg. Nadie ha formulado un programa concreto con objetivos claramente definidos.”²⁵

En resumen, la visión de Wendell sobre la Administración Pública mexicana de la primera mitad del siglo XX, denota una administración débil, vulnerable, y en construcción, donde la influencia de la corrupción no ha permitido contar con un proceso administrativo eficiente.

²⁴ Idem, página 260.

Una vez revisado el marco teórico sobre Estado, Gobierno y Administración Pública, su surgimiento y evolución, podría concluirse que, fundamentalmente, los autores estudiados coinciden en que el Estado es la manifestación de la actividad pública de los hombres, que los gobiernos surgen como la necesidad de ordenar y controlar las relaciones entre éstos, que las formas de gobierno se presentan como resultado del liderazgo de algunos hombres para dirigir al resto de los hombres, que las desviaciones, vicios, corrupción y excesos en el poder, llevan a los hombres a buscar un cambio en la forma de gobierno, que éste cambio se ha llevado a cabo por medios violentos y en algunos casos pacíficamente.

Con respecto a la Administración Pública, ésta se presenta como la personificación de los gobiernos para administrar los recursos de los mismos, para planear sus ingresos y sus gastos, para llevar a cabo las tareas y actividades que aseguren las obras y servicios que la sociedad demanda, para satisfacer sus necesidades de vida, y que espera recibir como resultado del pago del tributo o impuestos, para realizar las obras de interés social y colectivo.

Con respecto a las formas de producción revisadas, tanto la comunista como la capitalista, podría concluirse que ambas tienden a buscar el bienestar de la colectividad, que en sus excesos y desviaciones, encuentran su decadencia, transformación o extinción. Se observó también que la desigualdad económica entre los hombres, se presenta desde el momento en que éstos dejan de recolectar frutos y cazar animales, para convertirse en pastores y agricultores, acumulando excesos de producción.

Se podría concluir que la administración surgió desde el momento en que el hombre deja de recolectar frutos y cazar animales, para convertirse en

²⁵ Idem, página 289.

agricultor y pastor. La acumulación de frutos y animales lleva al hombre más primitivo a organizar sus excedentes para preservarlos, a cuidar de sus rebaños para preservarlos y multiplicarlos, éstas acciones podrían considerarse como acciones propias de una Administración primitiva. Aunque existió colonia española, inglesa, portuguesa, entre otros... en los nuevos territorios americanos, ya existían en América civilizaciones antiguas como la Maya, Olmeca, Inca, entre otras, que presentaban rasgos de Administración en sus modos de producción. Por ejemplo, la siembra de algunos granos implicaba algún orden administrativo. Estos aspectos de administración posiblemente no fueron considerados como Ciencia por parte de éstas culturas antiguas, mientras que las culturas europeas, comose indica en la cita anterior, posiblemente iniciaron el estudio científico de la Administración con todo el orden y método de una ciencia.

Es viable reconocer que la administración pública y privada convergen en el aspecto de buscar la eficiencia para trabajar racionalmente con los recursos disponibles, es decir, sin dispendio o desperdicio de los mismos, lo que representa un costo incremental. Por ejemplo si un sevicio puede ser prestado dentro de estándares de oportunidad y calidad por dos personas, por que habría de mantenerse a tres o cuatro personas prestando ese servicio, cuando ese excedente de capital humano puede ser empleado en otras actividades que realiza la Administración Pública.

La política pública establece la dirección y los objetivos, mientras que la Administración Pública se encarga de la ejecución o la acción necesaria para lograr los objetivos planteados. Se aprecia que el alcance de la administración pública es extenso en relación al alcance de la administración privada, lo que le agrega complejidad a las tareas públicas. Un administrador privado, se observa, tiene márgenes de acción y de tiempo relativamente mas controlables por él mismo que los márgenes que tiene un administrador público.

2.0 Surgimiento y características de la Empresa Pública en México

Una vez revisado el marco teórico sobre Estado, Gobierno y Administración Pública, toca el turno de revisar el tema relativo a la empresa pública en México, sus características, su surgimiento y su evolución, teniendo presente que el trabajo de investigación propone algunas herramientas de la Administración, que pueden ayudar a hacer mas eficiente y productiva a la empresa pública en México.

2.1 Origen de la Empresa Pública en México (La Colonia).

Sobre este tema, se encuentra una obra que condensa y describe el origen y la evolución de la empresa pública en México, titulada *El Estado y la Administración Pública en México*, del autor Omar Guerrero quien plantea que:

"Existe consenso entre los estudiosos de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, acerca de la antigüedad de estas instituciones. Tal es la idea de José Chanes Nieto, de José Francisco Ruiz Massieu, de Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, especialistas de la materia, que en trabajos relativos a la empresa pública destacan la existencia ancestral de esta institución. Particularmente se refieren al Banco de Avío y a la renta del tabaco, entre otros, empresas de Estado típicas del siglo pasado y destacan el origen dieciochesco de esta última junto con otros estancos.....

...Sin embargo, hay también una tesis sobre la ausencia o gran escasez de instituciones descentralizadas en el siglo XIX, que corre pareja a otra interpretación que sostiene que el Estado mexicano decimonónico es

abstencionista, en contraste al del siglo XX, que se caracteriza por ser de naturaleza intervencionista."²⁶

El afirmar que el Estado mexicano es poco intervencionista en la economía del país durante el siglo XIX, y viceversa en el siglo XX, requiere de un análisis que establezca parámetros específicos que confirmen tal aseveración. Si el parámetro es sólo numérico o de cantidad, se aprecia viable decir que fué menos intervencionista en el siglo XIX que en el siglo XX, sin embargo, se observa que la variable tamaño de la economía podría ser considerada como parte del criterio o parámetro, es decir, empleando el número de organismos descentralizados como numerador y el tamaño del producto interno bruto como denominador, resultando en un porcentaje que podría indicar cierta tendencia o comportamiento. Otros criterios podrían ser considerados, sin embargo el número simple de organismos descentralizados dice poco si se pretende confirmar un comportamiento.

La renta del tabaco, a través de los estancos, así como el Banco de Avío, son empresas públicas típicas del siglo XIX en México. También se confirma que la empresa de Estado es la forma peculiar de la actividad estatal en el siglo XIX, como lo fué también en el siglo XX.

"Una de las primeras instituciones descentralizadas mexicanas de las que tenemos noticia se remonta al Virreinato y se denominaba *Dirección General de Temporalidades*, formada en la Nueva España en paralelo a la oficina matritense de temporalidades para <el manejo, cuenta y razón de los bienes confiscados a los exjesuitas>."²⁷

Se aprecia que posiblemente una de las primeras expropiaciones que tomaron lugar en territorio novohispano fue la expropiación de La Dirección General de

²⁶ Guerrero, Omar. *El Estado y la Administración Pública en México*. INAP. 1989, página 239.

²⁷ Guerrero, Omar. *Teoría de la Administración Pública*. Editorial Harla. 1986. U.N.A.M, página 258

Temporalidades, y se presenta como una de las primeras manifestaciones de intervención económica del Estado novohispano.

“Algunas de las instituciones descentralizadas novohispanas tuvieron su origen en el apetito fiscal del Estado hispánico, ciertamente insaciable... Los ingresos novohispanos destinados a la Corona estaban formados básicamente por los estancos. Los estancos eran los del tabaco, naipes, pólvora, nieve y asiento de gallos. Entre otras rentas diversas, hay que mencionar las provenientes de las sales, el papel sellado y el correo, además de unas más que huelga mencionar.”²⁸

Derivado de lo anterior, se aprecia la carencia de planeación económica en el gobierno novohispano, en contraste, se observa una insaciable necesidad de obtener y generar recursos con destino a la corona española, calificada como monarquía absolutista en ese momento, sin embargo se establecieron órganos de administración para las diversas fuentes de ingresos, lo que confirma la existencia de rasgos administrativos y de control.

2.2 Las entidades descentralizadas en el siglo XIX en México

La administración pública mexicana ha estado integrada por dos tipos de instituciones: las Secretarías de Estado, también conocidas como dependencias centralizadas, y las entidades que integran el llamado sector paraestatal.

“Las Secretarías de Estado nacieron en 1821 y corresponden, *strictu sensu*, al Estado mexicano que surgió en ésta época. Por lo contrario, algunas instituciones descentralizadas son anteriores al Estado mexicano y fueron heredadas a él por el Virreinato. Así, las instituciones más antiguas de México son éstas entidades descentralizadas, algunas de las cuales hoy día aún

²⁸ Idem, p.p.260-261.

subsisten luego de más de 200 años de vida y constituyen un orgullo nacional por su longevidad, por su capacidad de adaptación a los tiempos y por su adhesión al objeto que les dio vida en medio de los grandes cambios históricos que formaron al país. Dentro del disímulo conglomerado de éstas entidades, algunas cruzaron las marcas de los siglos y, como dijimos, hoy son parte viva de la administración pública. Nos referimos al Servicio Postal Mexicano, ya examinado, y que antaño llevaba por título Dirección General de Correos; La Academia Nacional de San Carlos, el Instituto de Geografía y Estadística, la Lotería nacional y el Nacional Monte de Piedad. Estas instituciones son herencia viva del pasado.²⁹

El Banco de Avío se presenta como una de las instituciones descentralizadas más representativas del siglo XIX .

Sobre el origen de las instituciones descentralizadas en México, el autor Omar Guerrero señala:

“Las instituciones descentralizadas del siglo XIX fueron muy poderosas, lo que atrajo la atención de algunos pensadores administrativos. Esto ocurrió en España, donde nacen tales entidades, y naturalmente en México, donde son adoptadas. Los progresos doctrinarios hispánicos acerca de estas instituciones resultan de una gran utilidad conceptual, porque ellos experimentan la necesidad de definir la naturaleza, objeto y destino de ellas. México, al heredarlas del Virreinato o importarlas desde el suelo español, las calca y las hace funcionar en condiciones geográficas, sociales, económicas e históricas propias de un nuevo país. Tanto en España como en México, las instituciones descentralizadas adquieren las formas organizativas más diversas, en consonancia con el objeto por el cual fueron instituidas. Sin embargo, la forma usual adoptará la modalidad de la <dirección general>.....

²⁹ Ibid, página 294.

...El nacimiento y desarrollo de las direcciones generales en España, que coincide con el florecimiento de la ciencia de la administración en suelo hispánico, corre en paralelo con la formación de una doctrina en torno a las mismas. En uno de los primeros libros sobre la materia, Francisco Agustín Silvela inaugura el estudio de estas nuevas entidades. Dice que por lo general los ministros responsables de conducir e impulsar a los empleados públicos, realizan esta tarea por sí mismos; <pero cuando el ministerio es uno de aquellos que están muy recargados de atribuciones, tales como los de Gobernación y Hacienda, entonces se auxilian de directores generales>. Añade que en el Ministerio de Gobernación existen las Direcciones Generales de Estudios, de Caminos, de Montes, de Minas, de Correos, de Presidios y de Milicia Nacional....

...Silvela sostiene que antaño, y todavía en su tiempo, según la legislación del pasado, <los directores gozaban de facultades más o menos extensas e independientes de los ministros: nombraban, trasladaban o destituían empleados; los distribuían en diferentes puntos; y por último, manejaban los asuntos y los fondos del ramo con excesiva holgura>. Pero, por motivos de la responsabilidad ministerial, y toda vez que los reglamentos internos de cada una de estas Direcciones se ha modificado, junto con la revisión de la legislación administrativa, se ha tendido a <reducirse las facultades de estos directores generles a auxiliar a los ministros, despachando con ellos, dándoles cuenta verbal y diaria, o por lo menos frecuente, de todos los asuntos de alguna importancia, y ejerciendo sólo por sí aquellas funciones que les delegue expresa y terminantemente la nueva ley>.³⁰

Como se puede apreciar, las instituciones descentralizadas nacen en España y son adoptadas en México, denominadas originalmente como Direcciones Generales o Delegaciones Ministeriales.

³⁰ Guerrero, Omar. *El Estado y la Administración Pública en México*. INAP. 1989. p.p.239-244.

La cita anterior describe en detalle la incapacidad operativa (causada por una recarga de atribuciones), por parte de los ministros para directamente administrar las instituciones descentralizadas, por lo que surgen las llamadas direcciones generales para cumplir con éste propósito.

Se aprecia el origen de la empresa pública moderna en México a partir de esta necesidad de los ministerios de administrar éstas instituciones descentralizadas, especializadas en cierto grado, con cierta autonomía, y manejadas fuera del presupuesto de la administración central. Así el Banco de Avío y los Estancos de Tabaco, del siglo XIX, constituyen la semilla de lo que hoy es conocido como empresa pública en México dentro del sector paraestatal de la Administración Pública Federal.

Las *direcciones generales* fueron delegaciones ministeriales con la responsabilidad de dar cuenta verbal y frecuente de los asuntos de gravedad y resolver aquellos que le son expresamente delegados. En referencia a la cita anterior, y con base en la observación y la experiencia, se puede concluir que dada la diversidad y complejidad de tareas que se pueden presentar en cualquier institución gubernamental, resulta difícil diferenciar y categorizar asuntos de acuerdo a su importancia y urgencia, que a través de criterios, indiquen aquellos asuntos que pueden o deben ser tratados con el siguiente nivel jerárquico, en este caso, asuntos del director general o delegado ministerial para ser tratados con el ministro.

Se observan los conocimientos especiales que debían tener los directores generales o delegados ministeriales para el adecuado manejo de la institución descentralizada a su cargo. Esta especialización se observa de sentido común y ratifica un aspecto que ha sido señalado por diversos estudiosos de la administración pública en el sentido de que el titular de una empresa pública debe, para tratar de asegurar los objetivos de la empresa, demostrar las habilidades, aptitudes, conocimientos y experiencia, aspectos que de alguna

manera se pueden traducir en especialización, cuando éstos están relacionados con la naturaleza de la empresa, para tratar de asegurar el logro de los objetivos planteados.

2.3 Relación de Entidades Descentralizadas Mexicanas en 1846

La siguiente relación de entidades descentralizadas proporciona una idea de la cantidad y naturaleza del denominado sector paraestatal en México en el siglo XIX, que sirve como antecedente para su estudio en el siglo XX.

“En el año de 1845 apareció un directorio de autoridades, corporaciones y oficinas de la nación en 1846 (nótese el yerro cronológico), durante un período de Gobierno centrista, compuesto por el inquieto y versátil Juan Rodríguez de San Miguel. El catálogo está dividido de la siguiente manera:

- Departamentos de la República
- Población de la República
- Cámara de Diputados
- Asambleas Departamentales
- Gobernadores de los Departamentos
- Distribución Militar de la República
- Poder Ejecutivo
- Suprema Corte de Justicia
- Tribunal de Revisión de Cuentas
- Tribunales Superiores de los Departamentos
- Gobierno Interino organizado en virtud del plan proclamado en San Luis Potosí
- Ministerio de Relaciones
- Ministerio de Justicia y Negocios Eclesiásticos
- Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Guerra y Marina

- Varias Oficinas
- Parte Eclesiástica

...Este valioso Directorio representa fielmente la organización del Estado mexicano en 1846. Cada apartado trata con detalle la materia correspondiente, tal como ocurre con cada uno de los ministerios, de los cuales Rodríguez de San Miguel distingue a varias oficinas que hoy día en el Manual del Gobierno Federal podría integrar el apartado correspondiente a la administración pública paraestatal. Estas oficinas son las siguientes:

- Tesorería General de la Nación
- Dirección General de Alcabalas
- Aduana de México
- Casa de Moneda
- Dirección General de la Renta del Tabaco
- Administración General de Correos
- Monte de Piedad de Animás
- Dirección General de la Industria Nacional
- Junta de Fomento de Minería / Colegio de Minería
- Academia de San Carlos / Lotería de lamisma
- Junta de Amortización de Créditos de la Moneda del Cobre/Renta del Papel Sellado
- Fondo del 26 por 100
- Nacional y Pontificia Universidad
- Colegio de Abogados
- Escuela de Medicina
- Hospicio de Pobres

...Todas estas entidades administrativas, que forman parte del Gobierno nacional, pero que son de naturaleza distinta a los ministerios, constituyen un agregado heterogéneo y variado de instituciones que cumplen los fines

estatales más disímolos. La Tesorería, la Dirección General de Alcabalas, la Aduana capitalina, la Casa de Moneda y la Dirección General de la Renta del Tabaco, desempeñaban funciones económicas. La Administración de Correos ejecutaba un servicio público y, al mismo tiempo, percibía ingresos para el erario. El Monte de Piedad servía a los necesitados de asistencia pública junto con el Hospicio de Pobres; La Dirección General de la Industria Nacional fomentaba el desarrollo manufacturero; las Juntas Mercantil y la de Minería estimulaban el desarrollo de sus ramos económicos respectivos, en tanto que la Junta de Amortización de la moneda del cobre atendía sus créditos correspondientes. El resto de las instituciones realizaban actividades relacionadas con la educación....

...La Dirección General de la Renta del Tabaco comprendía un sistema industrial de empresa pública, pues en su seno se encontraban las fábricas de cigarros y puros, así como las manufacturas de pólvora. La producción cigarrera era en cierto modo en gran escala y se extendía a multitud de estancillos que comerciaban la producción, toda bajo control del Estado. La fabricación de pólvora tenía usos militares, pero también de otro género, como la explotación de minas. Más adelante haremos una referencia más precisa a los estancos, origen de las empresas públicas modernas, particularmente el relativo al tabaco....

...Tal como se puede observar, puede afirmarse sin mucha temeridad que el Estado mexicano de la primera mitad del siglo XIX era mucho más intervencionista de lo que se supone y que difícilmente puede hablarse de su carácter abstencionista."³¹

Como se puede observar, la comparación del número de organismos descentralizados que existieron en el siglo XIX con el número de éstos en el siglo XX, en diversos períodos, confirma que efectivamente el Estado

³¹ Guerrero, Omar, op.cit. p.p.253-257.

mexicano en el siglo XIX podría considerarse como abstencionista, y, como intervencionista en el siglo XX. Sin embargo, la simple comparación numérica no luce como un parámetro adecuado, ya que existen variables tales como el tamaño, complejidad y diversidad de la economía del país, de un siglo a otro; variables que influyen directamente en el número de organismos descentralizados requeridos por el país. La última cita textual confirma el carácter intervencionista del Estado mexicano en la primera mitad del siglo XIX, sin embargo no ofrece parámetros que permitan confirmar dicha afirmación.

2.4 Las Entidades Descentralizadas de 1864-a 1867 (Imperio de Maximiliano)

Continuando con el estudio y revisión de las instituciones descentralizadas del siglo XIX en México, se considera apropiado enunciar el estado que éstas guardaban durante el imperio de Maximiliano.

Este periodo "...representa la continuidad de las clases conservadoras en el Gobierno, pero con la variante de que las instituciones que se perpetúan en el régimen de Maximiliano conviven con otras propiamente dinásticas, importadas de la tradición monárquica de los Habsburgos. En el caso particular de las instituciones descentralizadas, sin embargo, las entidades son fundamentalmente otras anteriores formadas en el país o completamente nuevas, pero nacidas de la misma raíz. Por tanto, también encontramos el fenómeno de la descentralización, ya se trate de las direcciones generales, ya lo sea de otras entidades de distinta modalidad. Con relación a las primeras, constituyeron instituciones de importancia operativa y de ejecución para los ministerios en cuya órbita competencial giraban. Estaban incluso comprendidas en diversas disposiciones, como aquella que, distinguiendo a los directores y a los jefes de sección de los ministros, se les encomienda en cada caso servir de conducto entre los empleados y los subsecretarios, o aquella otra donde ocupan un modesto lugar dentro de la séptima categoría de

las nuevas jerarquías que fija las precedencias oficiales. Las entidades autónomas imperiales, que vivieron de mayo de 1864 a Junio 1867, son de naturaleza variada. Aquí escogimos el siguiente orden: comenzamos con las instituciones asistenciales, luego con las educativas y terminamos con las relativas al fomento...

Instituciones Asistenciales:

- Consejo General de Beneficencia
- Junta Protectora de las Clases Menesterosas

Instituciones de Educación y Cultura:

- Academia Imperial de Ciencias y Literatura

Instituciones de Fomento:

- Junta de Colonización
- Dirección General de Caminos y Puentes
- Junta de Exposiciones Industriales
- Dirección General de Minas

Instituciones de Servicio Público:

- Administración General de Correos
- Dirección General de Ferrocarriles, Correos y Telégrafos

..El listado de estas entidades descentralizadas no muestra, desde el punto de vista de las virtudes novedades traídas por el Imperio, nada nuevo. Todas ellas tenían antecedentes nacionales. Ahora bien: a sabiendas que el Segundo Imperio dominó en territorio mexicano por un trienio y que Juárez

encabezaba a un Gobierno itinerante, debemos pensar que el grueso de la administración pública existente, con su organismo y su burocracia, estuvo al servicio del emperador y sus reaccionarios aliados. Esto explicaría, por tanto, porqué la mayoría de éstas instituciones ya existían, aunque con rostros y perfiles algo variados.”³²

2.5 Intervención Económica del Estado Mexicano en el siglo XX

Se considera apropiado incluir el tema relativo a la intervención del Estado mexicano en la economía, ya que éste ha influido en las condiciones económicas del país a lo largo de su historia, tanto como regulador de la actividad económica como un participante activo en diversos mercados y sectores considerados como estratégicos. A este respecto, el autor Jacques Rogozinski, en su libro *La Privatización en México* señala que:

“El origen de la participación del Estado en la economía se encuentra en la propia Constitución política de 1917. Este marco jurídico, en sus artículos 27 y 28 reconoce el papel que el Estado tiene en materia económica, principalmente como rector y promotor de la actividad económica. En este sentido y como resultado de la crítica situación que atravesó el país durante los primeros años posteriores al fin del movimiento revolucionario, el gobierno se planteó como uno de sus primeros objetivos crear un marco institucional y regulatorio, primordialmente el correspondiente al sistema financiero, con objeto de facilitar y promover el desarrollo de la actividad económica...

..Asimismo, el gobierno se orientó a crear aquellas instituciones y empresas destinadas a proporcionar la infraestructura básica y necesaria que demandaba para su desarrollo la economía, ya que éstas tendrían un papel importante al generar las condiciones bajo las cuales se llevarían a cabo las transacciones y el desarrollo de los mercados, además de promover la

³² Guerrero, Omar. op. cit. p.p. 339-347.

especialización en la utilización de recursos y reducir los costos de transacción.”³³

En este mismo sentido, el autor José Ayala Espino, en su obra titulada *Economía del Sector Público Mexicano* señala que:

“...la empresa pública suplió la ineficiencia, insuficiencia y fallas del mercado en la provisión de bienes para los cuales no se tuvo los incentivos suficientes, ya que cuando existieron oportunidades de inversión no fueron aprovechadas por los inversionistas extranjeros. A través de las empresas estatales se impulsó la industrialización y la sustitución de muchas importaciones.”³⁴

A continuación se presenta una descripción de la situación económica en México durante el tiempo de la crisis capitalista de finales de la década de los veinte, en este sentido el autor Jacques Rogozinski señala que:

“Al entrar la economía mundial en el periodo recesivo a partir de 1929, las exportaciones mexicanas experimentaron una significativa contracción que se tradujo en la desaceleración de la actividad económica interna. Fue así que la política monetaria que se siguió a raíz de este fenómeno consistió en una reducción de la oferta monetaria, lo que agravó aún más la recesión, situación que no se resolvió sino hasta 1932, cuando se modificó la Ley Orgánica del Banco de México y la política monetaria se volvió más expansiva..

..En forma similar a la experiencia de otros países, la crisis de la gran depresión mundial representó un fuerte argumento para justificar una intervención más intensa del Estado en la economía. Como resultado de la desaceleración que experimentó la economía durante los primeros años de la década, el gobierno del presidente Cárdenas basó su política económica en

³³ Rogozinski, Jacques. *La Privatización en México*. Editorial Trillas, México 1997, página 61.

³⁴ Ayala Espino, José. *Economía del Sector Público Mexicano*. U.N.A.M. México 1999, página 415

tres grandes principios; el control directo por parte del gobierno de los recursos naturales y las industrias estratégicas, la expansión del gasto público, así como la creación de nueva infraestructura productiva y social...

..En relación con el primer punto, destacan dos acciones del gobierno: la primera fue la expropiación del petróleo y de las 17 empresas petroleras extranjeras en marzo de 1938, creándose a partir de ello Petróleos Mexicanos, y la segunda fue la creación de Ferrocarriles Nacionales de México, que unificó y puso bajo control gubernamental las diferentes líneas de ferrocarril que se habían creado desde el porfiriato.”³⁵

Se observa que ante la inestabilidad económica mundial, el Estado mexicano participó de manera significativa en la actividad económica del país, con el fin de amortiguar los efectos externos de la inestabilidad y la depresión del sistema capitalista, todo esto hacia el final de la década de los veinte, eventos que se ejemplifican con la expropiación petrolera y la creación de Ferrocarriles Nacionales de México.

Para el periodo 1941-1954, Jacques Rogozinski señala que:

“Por lo que respecta a la participación del Estado en la economía, durante los años de la Segunda Guerra Mundial éste proporcionó a las empresas del sector privado (orientadas a la producción de bienes de consumo duraderos y no duraderos) un flujo relativamente estable y seguro de insumos intermedios y de capital. Para ello, inició un proceso de creación de empresas, sobre todo aquellas intensivas en el uso de capital, que requerían montos importantes de inversión con periodos de maduración relativamente largos que, por lo mismo, no serían llevadas a cabo por el sector privado....

³⁵ Ibid, página 63.

..Así, se fundaron Altos Hornos de México (1942), Guanos y Fertilizantes (1943) y Sosa Texcoco (1944). Por otra parte, el gobierno siguió adelante con la expansión de entidades paraestatales de carácter institucional y de seguridad social,destacando entre otras El Instituto Mexicano del Seguro Social (1942) y el Instituto Nacional de Cradiología (1943).....

....Al término de la Segunda Guerra Mundial, la protección que había recibido la industria nacional desapareció. Ante esa situación, el gobierno adoptó explícitamente una política proteccionista dentro de un esquema de sustitución de importaciones.”³⁶

Como se puede apreciar, el llamado proteccionismo de Estado surge como una necesidad de proteger a la industria nacional, mitigando los efectos de la segunda gran guerra, realizando inversiones y creando organismos descentralizados orientados a fortalecer la economía del país. Más adelante en el presente trabajo, se complementa el aspecto del proteccionismo estatal mexicano en el siglo XX y sus efectos.

Continuando con el tema de la participación estatal en la economía mexicana, el autor Omar Guerrero en su obra titulada “El Estado y la Administración Pública en México” señala que:

“...según el autor estadounidense (Patton Glade), a partir de la revolución de 1910, <parece ser que la característica principal de la economía mexicana es la intervención del Estado, y la casi bizantina proliferación de empresas del Gobierno...y agencias y comisiones intervencionistas hacen patente, aún para el que emprende por primera vez el análisis de las características de la economía, la mano omnipotente del Gobierno>. Para entender esta situación,explica,se debe destacar que en México el concepto de Estado es diverso al forjado en el ambiente cultural angloamericano al calor de principios

³⁶ Rogozinski,Jacques, op cit. página 65.

liberales. Ciertamente, apunta, las tendencias recientes en los Estados Unidos con referencia al Estado benefactor, han tendido a acercar estos dos modos diversos de concebir al Estado. El apotegma de que <el mejor gobierno es el que gobierna menos>, nunca ha sido válido en Iberoamérica.³⁷

Se aprecian ideas contrarias entre los científicos sociales de diversas nacionalidades, entre los que apoyan la postura de intervención económica por parte del Estado y los que señalan que el Estado debe limitar su papel en materia de intervención. Sin embargo, como ya se mencionó anteriormente, el Estado mexicano adoptó la postura intervencionista y participativa, proliferando la creación de organismos descentralizados en la primera mitad del siglo XX, siendo consistente esta postura con el liberalismo de la época.

Continuando con el origen y evolución de la empresa pública en México, el autor José Ayala Espino, en su obra *Economía del Sector Público Mexicano* establece que:

“En la Constitución se establece el marco ideológico fundamental que ha servido de base para la intervención estatal en la economía y en la conducción de la sociedad. Se puede afirmar que los constitucionalistas favorecieron un Estado activamente intervencionista, con elevado contenido nacionalista y con propósitos de realizar profundos cambios sociales. Desde esta perspectiva, la empresa pública en nuestro país ha constituido un factor fundamental en la conformación del régimen de economía mixta bajo la rectoría del Estado, camino en el que se ha definido nuestro país para sustentar su modelo de desarrollo.”³⁸

A partir de las citas anteriores, podría confirmarse el aspecto y sentido político que conlleva la empresa pública, desde su creación, su manejo y su

³⁷ Guerrero, Omar. *El Estado y la Administración Pública en México*. INAP. 1989, p.p. 688-689.

³⁸ Ayala Espino, José. *Economía del Sector Público Mexicano*. U.N.A.M. México 1999, página 418.

transformación. Se menciona que el crecimiento del sector paraestatal en México ha obedecido a razones políticas más que económicas o de mercado, lo cual luce cierto si se adopta la posición de que el Estado mexicano ha intervenido en la economía con propósitos políticos de proteger tanto a las clases trabajadoras como a las industrias nacionales, las cuales, sin el consumo de la clase trabajadora provocaría que la demanda interna se contrajera y las industrias se redujeran resultando en desempleo e inestabilidad económica. Sin embargo, el capital que requiere el Estado para crear y mantener empresas públicas necesariamente tiene un origen; ya sea deuda, ya sea gasto de inversión, en otras palabras, si el Estado no genera los recursos necesarios para intervenir en materia económica, entonces los recursos tienen su origen en deuda pública, con las consecuencias que esto implica, en algún momento, para la economía y soberanía de un país.

El análisis de mercado en el que compiten ciertas empresas privadas con equivalentes empresas públicas, resulta necesario para justificar la presencia del Estado en ese mercado, de lo que puede derivarse una acción expropiatoria o bien privatizadora, con fundamento y apego en la Constitución para corregir alguna actividad monopólica o bien para determinar si los fines de las empresas privadas se desvían de la regulación estatal. El análisis permanente del mercado permitirá también al Estado tomar decisiones sobre mantener la presencia de la empresa pública o bien retirarla del mercado si resulta adecuado esto último. El crecimiento desmedido del sector paraestatal en México por varias décadas y su radical transformación hacia el sexenio del expresidente De La Madrid, hace pensar que el Estado mexicano no retiró del mercado aquellas empresas públicas que cumplieron con su cometido en determinados momentos, sino que las mantuvo con el afán de proteger el empleo, aún a consta de los déficits fiscales y creciente deuda pública, aspectos normalmente observados por décadas.

Por todo lo anterior, se confirma el crecimiento y proliferación de diversos organismos públicos descentralizados que por varias décadas tomó lugar en México en el siglo XX. Crecimiento y proliferación que más tarde resultara, en apego a la política neoliberal keynesiana, en déficits fiscales cubiertos con deuda pública. Se observa que la medida keynesiana que sugiere la participación estatal para proteger el empleo, se recomienda como una medida de carácter temporal para compensar las crisis naturales propias del régimen capitalista, más no como una medida de carácter permanente que resulta en constante deuda pública. Probablemente el caso mexicano se sustentó en una permanente participación estatal en la economía, a través de organismos descentralizados y empresas públicas, sin un adecuado análisis que dictara el momento de crecer y el momento oportuno de decrecer la participación estatal en la economía, como un regulador de actividad que en base a comportamientos del mercado, controla la actividad estatal.

La explosión numérica de las entidades descentralizadas ocurrió a partir del Gobierno de Avila Camacho, sólo 22 de las 167 instituciones descentralizadas habían sido creadas antes del régimen avilacamachista. El Estado mexicano puede ser conceptualizado ciertamente como intervencionista en el siglo XX.

La expropiación no ha sido el recurso más utilizado por los gobiernos para crecer el sector paraestatal en México en el siglo XX. En cambio, la compra de empresas y la creación de éstas, ha sido la fórmula más recurrente del Estado para reforzar y apuntalar la participación estatal en la economía en los sectores considerados como estratégicos.

Las empresas públicas nacieron por un proceso coyuntural, de acuerdo a como las necesidades lo dictaban. Así se formó la Comisión Nacional Bancaria, la Comisión Nacional de Caminos, el Banco de México, la Comisión Nacional de Irrigación y el Banco Nacional de Crédito Agrícola. Estas instituciones fueron creadas con el propósito definido de auxiliar al Gobierno

federal en la atención de nuevas funciones que la Constitución de 1917 otorgó al Estado mexicano. Así, también se formaron la Nacional Financiera, la Comisión Federal de Electricidad y el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, entre otras como la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, Teléfonos de México, hoteles, restaurantes, ingenios azucareros, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, la Conasupo y la Industrial de Abasto.

Se observan tres etapas en la evolución de los organismos descentralizados en México: una primera etapa, de surgimiento y creación de empresas y organismos públicos descentralizados. Una segunda etapa, de control y regulación, y, finalmente una tercera etapa, de reordenación o sectorización.

A las etapas anteriores habría que agregar una cuarta etapa, la de evaluación y desincorporación de una gran mayoría de organismos descentralizados, que con fundamento Constitucional, no tenían ya razón de existir en manos del Estado.

Como se señaló anteriormente, el Estado mexicano intensificó su participación en la economía durante la etapa de crisis capitalista de los años veinte, para mitigar sus efectos, para proteger el empleo y con esto reforzar la demanda interna, con el objetivo de soportar el embate de la crisis capitalista de ese momento. Una vez superada la crisis, el Estado mexicano continuó con la protección del empresariado nacional para fomentar el crecimiento industrial del país, invirtiendo también en infraestructura de caminos y comunicaciones, que apoyara el desarrollo industrial.

En México se observó por décadas una burguesía industrial que gozó de un proteccionismo comercial por parte del Estado, que imponía altos aranceles a la importación, tiempos en que se introducían al país mercancías ilegales que no pagaban impuestos, principalmente de origen estadounidense. Durante esos años, las industrias nacionales como la textil, la del calzado, la del

juguete, la industria alimenticia, la de construcción, etcétera, tuvieron consumidores cautivos por décadas que les permitió crecer de manera rentable durante varias décadas, dando lugar al periodo que se conoce como desarrollo estabilizador; sin embargo, la fuerza del neoliberalismo logra derrumbar las barreras proteccionistas, abriendo la economía mexicana a una competencia desigual lo que inicia el deterioro de las industrias nacionales, las cuales se transforman, se venden, se fusionan o desaparecen, dando entrada a los capitales extranjeros que generan riqueza con destino internacional de ahorro, inversión especulativa no-productiva o bien productiva pero países que ofrezcan mano de obra barata.

De lo que se podría concluir que la entrada de capitales extranjeros, con propósitos de inversión productiva, con reglas propias de la globalización, buscan maximizar utilidades para accionistas privados, repatriando utilidades a sus países de origen, sin ningún compromiso social de apoyar al Estado en tiempos de crisis económica.

Los regímenes presidenciales de Echeverría y López Portillo incrementaron la deuda externa mexicana de manera significativa en un afán de, ficticiamente, seguir promoviendo un desarrollo económico, aún durante la crisis del capitalismo en los E.U.A. de inicio de los años setenta, lo que llevó a una economía de ficción donde los precios públicos fueron subsidiados de manera importante a través de un financiamiento basado en deuda externa, sustentada en la producción y el precio del petróleo, que más adelante sufrió volatilidad en el precio y la demanda.

Continuando con la evolución del sector paraestatal en México, Jacques Rogozinski señala que:

"Durante el periodo 1976-1982 el número de empresas y organismos del sector paraestatal se incrementó en 651, terminando este periodo con 1155

entidades. De esta manera, la política de creación de empresas sin la evaluación previa del proyecto, el rescate de empresas con problemas financieros, la creación de fondos de fomento de todo tipo y para casi todos los sectores productivos y por último, la expropiación en 1982 de las instituciones bancarias privadas, generaron un Estado amplio y disperso, cuya escasez de recursos le impedía atender con calidad y oportunidad los requerimientos de las áreas estratégicas y prioritarias y las necesidades mínimas de la población.³⁹

Como se confirma nuevamente, el número de organismos o entidades paraestatales creció significativamente en el sexenio 1976-1982, sin embargo, posiblemente a través de deuda externa sustentada en la producción y precio del petróleo, variables que después se vieron impactadas por los mercados internacionales del crudo.

A manera de síntesis, podría plantearse que el Estado mexicano, con fundamento Constitucional, fortalece su participación en la economía a partir de la crisis capitalista de finales de los años veinte con el objetivo de minimizar el impacto y los efectos de ésta, para continuar después con el proyecto de expansión industrial del país, lo que llevó a los gobiernos a invertir en infraestructura como carreteras, puentes, ferrocarriles, telégrafos, financiamiento, entre otras inversiones que fortalecieron el desarrollo industrial del país, para posteriormente, una vez desarrollada la industria nacional, protegerla, lo que se denominó como *proteccionismo*, lo que al lado de una política de sustitución de importaciones, favoreció a los empresarios nacionales y al empleo. Finalmente esta época de inversión y expansión industrial se tradujo en un *desarrollo estabilizador*, que vio su final hacia el inicio de la década de los años setenta, cuando se adoptan las políticas neoliberales que propician una apertura comercial, cada vez más profunda, impactando a la industria nacional, desde entonces y hasta nuestros días.

³⁹ Rogozinski, Jacques. *La Privatización en México*. Editorial Trillas. México 1997, página 74.

3.0 La empresa pública dentro del Sistema Jurídico Mexicano

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En referencia al aspecto jurídico de la participación del Estado en la economía, se observa la siguiente cita del autor Jacques Rogozinski, en su obra "La Privatización en México":

"El origen de la participación del Estado en la economía se encuentra en la propia Constitución política de 1917. Este marco jurídico, en sus artículos 27 y 28 reconoce el papel que el Estado tiene en materia económica, principalmente como rector y promotor de la actividad económica...

...En este sentido y como resultado de la crítica situación que atravesó el país durante los primeros años posteriores al fin del movimiento revolucionario, el gobierno se planteó como uno de sus primeros objetivos crear un marco institucional y regulatorio, primordialmente el correspondiente al sistema financiero, con objeto de facilitar y promover el desarrollo de la actividad económica...

..Asimismo, el gobierno se orientó a crear aquellas instituciones y empresas destinadas a proporcionar la infraestructura básica y necesaria que demandaba para su desarrollo la economía, ya que éstas tendrían un papel importante al generar las condiciones bajo las cuales se llevarían a cabo las transacciones y el desarrollo de los mercados, además de promover la especialización en la utilización de recursos y reducir los costos de transacción...

..En este contexto, el elemento principal para delimitar las actividades de las instituciones económicas es el marco legal ya que afecta directamente la eficiencia en la utilización de los factores de producción. De esta forma se

identifican tres elementos que determinan lo anterior. El primero, es aquel que define los derechos de propiedad que permite a los agentes económicos apropiarse de los ingresos derivados de su actividad económica. El segundo, se refiere a la necesidad de determinar las condiciones de entrada y salida de los agentes económicos en los diferentes mercados, y el tercero debe establecer las reglas que contribuyan a la creación y desarrollo de los mercados...

..El texto original del artículo 28 de la Constitución Política de 1917 consideraba como actividades exclusivas para ser ejercidas por el Estado únicamente la acuñación de moneda, los correos, los telégrafos, la radiotelegrafía y la emisión de billetes por medio de un solo banco bajo control del gobierno federal.

Después de diversas modificaciones a éste artículo, actualmente se consideran como actividades exclusivas, en adición a las señaladas, la comunicación vía satélite, el petróleo y los demás hidrocarburos, la petroquímica básica, los minerales radioactivos y la generación de energía nuclear, además de la distribución de electricidad y los ferrocarriles....⁴⁰

En este mismo sentido, el autor Jorge Ruiz Dueñas, en su libro "Empresa Pública: Elementos para el Exámen Comparado" señala que:

"A partir del artículo 26 constitucional, se debe considerar la participación de las entidades paraestatales en el proceso de planeación en la nueva Ley sobre la materia, en el Plan Nacional de Desarrollo y en los principales programas nacionales e institucionales"⁴¹

⁴⁰ Rogozinski, Jacques. Op.cit., página 61.

⁴¹ Ruiz Dueñas, Jorge *Empresa Pública: Elementos para el Exámen Comparado*. Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Universidad Autónoma de México U.A.M-Fertimex. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1988, página 296.

Los autores Carrillo Castro Alejandro y García Ramírez Sergio en su obra "Las Empresas Públicas en México" señalan que:

"La idea social de la propiedad en México tiene su origen en el artículo 27 constitucional, que a la letra dice: <corresponde originariamente a la Nación el derecho de imponer en todo tiempo a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación>....al ser la Nación quien erige la propiedad privada, que puede ella misma, consecuentemente, reasumirla por medio de la expropiación o imponerle las modalidades y regulaciones contenidas en el artículo 27."⁴²

Se reconoce a la propiedad privada como un régimen de propiedad válido y reconocido por el Estado, lo que manifiestamente se puede observar como una parte del sistema de producción capitalista, que considera, como condición implícita, a la propiedad privada. Los mismos autores señalan que:

"Desde el punto de vista jurídico, la paraestatalidad propone diversas cuestiones que ameritan reflexión. Por una parte, es preciso tomar en cuenta las distintas formas de organización social, con sus respectivos regímenes existentes; por la otra, es menester avanzar a la luz de nuestro Derecho vigente en la definición de la empresa pública. Gracias a las reformas de 1981 al artículo 90 constitucional, adquiere carta de naturalización en este supremo peldaño normativo la administración pública paraestatal, al lado de la centralizada, en la que se congregan propiamente las funciones de gobierno. Así ambas se encuentran regidas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Acertadamente se denomina "orgánica" a dicha ley, en cuanto a que su propósito central precisamente es "organizar" a la administración. Este ordenamiento de 1976, con precedentes y apoyos en la legislación sobre

el control del sector paraestatal, analiza a éste bajo las formas de la descentralización, la sociedad mercantil, la asociación y las sociedades civiles y los fideicomisos.”⁴³

El recopilador José María Sempere, en el libro titulado “Empresa Pública contra Empresa Privada en Economías en Proceso de Desarrollo” del autor Walt W. Rostow, presenta un cuadro sinóptico que enuncia algunos apartados de los artículos 25, 26 y 28 Constitucionales de México, describiendo el fundamento que otorgan éstos artículos al Estado mexicano para su participación en la economía nacional:

El artículo 25 Constitucional señala que:

-Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional.

-El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional.

-El Estado tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas, y participará por sí o con los sectores social y privado en las áreas prioritarias.

El artículo 26 Constitucional indica que:

-El Estado Organizará un sistema nacional de planeación democrática.

-El Ejecutivo Federal formulará, instrumentará, controlará y evaluará el plan y los programas de desarrollo.

⁴² Carrillo Castro Alejandro y Garcia Ramirez Sergio. *Las Empresas Públicas en México*. Ed. Miguel Angel Porrúa. México 1983, página 8.

⁴³ Idem, página 15.

-El Ejecutivo Federal se coordinará a través de convenios con los gobiernos de las entidades federativas, e inducirá y concertará acciones con los particulares.

El artículo 28 Constitucional señala:

-Áreas estratégicas exclusivas del Estado: acuñación de moneda; correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco; organismo descentralizado del gobierno federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad, ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

-El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para manejar las áreas estratégicas, y para participar en las áreas prioritarias."⁴⁴

El mismo autor asocia la naturaleza y enunciado del artículo 25 y hace una correspondencia de éste al Plan Nacional de Desarrollo, el cual constituye un plan a largo plazo o a seis años. El artículo 26, podría encuadrarse en los programas sectoriales y regionales, los que estarían en una dimensión del mediano plazo y finalmente el artículo 28 podría asociarse a las actividades operativas específicas en las que participa el Estado de manera permanente a través de proyectos de operación anuales o de corto plazo.

3.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Los autores Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez en su libro titulado "Las Empresas Públicas en México" señalan que:

⁴⁴ Sempere, José María, recopilador. *La Empresa Pública contra la Empresa Privada en Economías en Proceso de Desarrollo*. Editorial Dopesa, Barcelona 1973, página 43, cuadro XIII.I

“La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal consigna a las empresas paraestatales en un sentido restringido, y las hace equivalentes a las sociedades por acciones, tanto en la calidad de las paraestatales mayoritarias (artículo 46), como en la de las minoritarias (artículo 48).”⁴⁵

“...la calidad de empresa paraestatal mayoritaria sólo se adquiere cuando el capital respectivo se forma en proporción del 50% o más por aportaciones del Gobierno Federal, de los fideicomisos y de otras paraestatales mayoritarias.”⁴⁶

El autor Andrés Caso Lombardo, en su obra “Cuatro Ensayos de Política, Administración y Empresa Pública” hace referencia a la necesidad que tiene el gobierno federal de auxiliarse de organismos paraestatales para cumplir con las tareas que le impone la Constitución de 1917:

“Se puede afirmar que la mayor parte de este tipo de instituciones -- a las que formalmente se engloban dentro del término de administración pública paraestatal-- fueron creadas con el propósito definido de auxiliar al gobierno federal en la atención de las nuevas funciones que la Constitución de 1917 otorgó al Estado mexicano.”⁴⁷

Estos organismos paraestatales tienen su origen en el siglo XIX, en aquel tiempo denominados como Direcciones Generales que dependían de los ministros del gobierno federal.

⁴⁵ Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. op.cit. página 17.

⁴⁶ Idem, página 17.

⁴⁷ Caso Lombardo, Andrés. *Cuatro Ensayos de Política, Administración y Empresa Pública*. I.N.A.P. México, 1988, página 39.

3.3 Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal 1947, 1966, 1970.

Sobre esta Ley , Caso Lombardo señala que:

"Los primeros pasos para tratar de definir legalmente lo que debía entenderse por organismos descentralizados y empresa de participación estatal, se dieron en 1947 con la expedición de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Fué en 1958, con la Ley de Secretarías, que las acciones de vigilancia y tutela, esto es, la programación, presupuestación y control de las entidades públicas pasó a ser asunto de las Secretarías de la Presidencia, de Patrimonio Nacional y de Hacienda y Crédito Público..

..La versión de 1966 de la Ley para el Control de 1947 confirmó la función de coordinación y control en las tres secretarías mencionadas; sin embargo, es hasta 1970, en otra versión de la misma ley, que se considera como objeto de vigilancia y control gubernamental no sólo a las empresas de participación estatal mayoritarias, sino también a las de participación minoritaria e incluso a los fideicomisos públicos...

...Las leyes de 1947 en sus distintas versiones de 1966 y 1970 así como la Ley de Secretarías de 1958 fueron la base para que en 1976 se elaborara y se expidiera la Ley Orgánica de la Administración Pública, con la cual se introdujeron normas que buscaban definir con mayor claridad los campos de actividad de las entidades paraestatales...

..La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (título tercero, capítulo único, artículos 45 y 46) define lo que debe ser considerado como Administración Paraestatal y engloba, en consecuencia toda la Administración Descentralizada...

...Apenas dos años después de ser expedida la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Asociación Latinoamericana de Administración Pública realizó una reunión internacional en la cual se trabajó intensamente en el marco jurídico del sector paraestatal. De la lectura de esos trabajos puede desprenderse la misma preocupación de los legisladores uruguayos, brasileños, peruanos, norteamericanos y canadienses en torno a la indefinición jurídica de la empresa pública. Es común en las investigaciones discutidas en esa reunión señalar la incongruencia de una serie de medidas legislativas aplicables a la empresa pública: la multiplicidad y el heterogeneidad de las disposiciones jurídicas acarrear consecuencias que implican indeterminación conceptual y falta de caracterización de las diversas instituciones paraestatales...

..Para el caso de México, en ese momento parecían muy imprecisos los objetivos a satisfacer por los diversos tipos de empresa pública; los casos en que las empresas públicas debían crearse por ley y aquellos en que podían serlo por decreto; los motivos para recurrir a las especies contempladas en la Ley General de Sociedades Mercantiles o en otros ordenamientos así como la razón para optar entre ellos; los fundamentos para regir las relaciones con sus servidores, en ocasiones por el apartado A) y en ocasiones por el apartado B) del artículo 123 de la Constitución, regulación a la que se aúna el Reglamento de Trabajo de los Empleados de las Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, con la consiguiente disgregación de la función de personal y graves impedimentos para establecer un sistema homogéneo al respecto; el porqué y para qué se decide incluir entre los órganos directivos a un consejo, junta o comité; el fundamento de los diversos controles vigentes; la base para aplicar normas de derecho público en algunos casos o determinados aspectos y en otros de derecho privado, etcétera.....

...La última década ha sido particularmente creativa en el avance de las soluciones de algunos de éstos problemas: desde 1977 en que surge el concepto de Entidades Globalizadoras con funciones de orientación y de apoyo global hacia el conjunto de la administración pública federal, hasta 1986 en que se promulga la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, las condiciones de existencia de las empresas del Estado se han venido precisando y definiendo con una serie de características que es importante tener en cuenta...

..Si bien uno de los logros mas importantes de este periodo fue, en el marco del avance fundamental que significó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el agrupamiento sectorial de las entidades paraestatales, con mucho menor éxito se avanzó en la creación de instrumentos para la programación sectorial. En general los instrumentos jurídicos favorecieron la consolidación de las entidades globalizadoras y desarrollaron y ampliaron el alcance de sus funciones desbordando, en no pocos casos, su propia esfera de competencia para intervenir excesivamente en las empresas públicas. Con frecuencia los ordenamientos legales no asignaban facultades ejecutivas o decisorias a las entidades globalizadoras, sin embargo, éstas las asumieron por inercia o de facto. Así, era frecuente que los directores de empresas públicas se quejaran de que decisiones de importancia se tomaran en oficinas burocráticas y fueron dictadas por analistas con un nivel de responsabilidad inexistente...

..A éstas circunstancias se sumó el hecho de que la normatividad relativa al proceso de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación, no siempre consideró la naturaleza jurídica y las múltiples peculiaridades de las entidades paraestatales. Así pues, podría afirmarse que los avances obtenidos a partir de 1977 no tuvieron después el impulso que las expectativas hacían suponer; en efecto, no es sino hasta 1983 en que se reorganiza la administración pública federal, cuando se revisa el esquema de sectorización y

funciones globalizadoras. Sin embargo, en ésta revisión, aunque se propone ya la autonomía de gestión, el fortalecimiento de los órganos de gobierno y la consolidación de la sectorización a través de la subsectorización, no se logra resolver cabalmente el problema de las particularidades de las entidades paraestatales derivadas de su naturaleza jurídica y de su objeto o fines específicos en el contexto socio-económico...

...Entre 1983 y 1986, las reformas a la legislación administrativa relacionada con la gestión de las dependencias y entidades configuraron un avance sustancial en la concepción del carácter eminentemente normativo (no ejecutivo ni decisorio) que deben tener las globalizadoras. Así concebidas, las tareas de las globalizadoras redundarían en flexibilidad y mayor autonomía. En la práctica, sin embargo, se observó en las dependencias y entidades paraestatales una inhibición para actuar derivada, en parte, de la inercia administrativa de las globalizadoras y coordinadoras de sector y, en parte, de incorrectas apreciaciones sobre la aplicación y consecuencias del nuevo sistema de control...

..Es a la luz de esta problemática que en abril de 1986 se aprueba la iniciativa de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Con ella, se actualiza el sistema jurídico para regular las formas de gestión de la administración paraestatal: se definen mejor sus relaciones con el gobierno federal, se enmarcan adecuadamente sus aspectos corporativos internos y se precisa su régimen financiero y administrativo.

..No es sino hasta la expedición de la Ley que se presta atención a la naturaleza y peculiaridades de la empresa pública al establecer un régimen particular para ella que se distingue por poner énfasis en su debida autonomía de gestión y en el necesario fortalecimiento de sus órganos de gobierno...

...La Ley Federal de Entidades Paraestatales constituye sin duda, un gran avance en el ámbito jurídico-administrativo: cubrió el vacío de la reglamentación legislativa prevista desde 1981 por la Constitución; estableció un régimen jurídico propio de las entidades paraestatales superando los anteriores, que respondían más a la preocupación del control por parte del sector central que a considerar a las paraestatales en su función socio-económica y en sus aspectos particulares de operación; postuló la autonomía de gestión y la consolidación interna de las entidades a partir del fortalecimiento de sus órganos de gobierno y permitió delimitar las intervenciones de las coordinadoras de sector y de las globalizadoras.⁴⁶

Como se confirma, las entidades globalizadoras regulan y norman al sector paraestatal asegurando que los programas del sector sean consistentes con los objetivos de la planeación nacional. En otras palabras, y partiendo de lo general hacia lo particular, podría entenderse que una vez establecida la planeación a nivel nacional, la sectorización, a través de las entidades globalizadoras, se asegura de desarrollar programas congruentes con el plan nacional, para después bajar al nivel de proyectos específicos, donde en una de sus ramas baja finalmente al nivel de la empresa pública u organismo descentralizado para llevar a cabo las tareas y acciones que materializan la planeación nacional.

Con respecto a la autonomía de gestión, ésta sin duda permite a la empresa pública planear, ejecutar y controlar de manera independiente las acciones necesarias para cumplir con sus objetivos, especialmente tratándose de empresas industriales que compiten en un mercado específico.

"En la exposición de Motivos de la Ley Federal de Entidades Paraestatales de 1986, se lee que <En 1976, mediante la expedición de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se introdujeron normas que definieron de

⁴⁶ Caso Lombardo, Andrés. Op.cit. p.p. 68-72.

manera más clara y categórica los campos de actividad de las entidades paraestatales y se incorporaron al derecho público los dos grandes sectores de la Administración Pública, el sector central y el paraestatal.”⁴⁹

En resumen, se observa que La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su título tercero, capítulo único, artículos 45 y 46, define lo que debe ser considerado como administración paraestatal y engloba en consecuencia, toda la Administración Descentralizada.

3.4 Ley Federal de las Entidades Paraestatales

Continuando con el estudio del marco jurídico de la empresa pública, Rogozinski señala que:

“...con el objeto de especificar la regulación de la organización, su funcionamiento y el control de las entidades paraestatales, en mayo de 1986 se publicó la Ley Federal de Entidades Paraestatales. En enero de 1990 se publicó el Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.”⁵⁰

La Ley Federal de las Entidades Paraestatales contempla:

- a) Disposiciones generales
- b) Organismos descentralizados
- c) Constitución, Organización y Funcionamiento
- d) Registro público de organismos descentralizados
- e) Empresas de participación estatal mayoritaria
- f) Fideicomisos públicos
- g) Desarrollo y Operación
- h) Control y Evaluación

⁴⁹ Ibid, página 65.

...El Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales contempla:

- a) Disposiciones generales
- b) Constitución y extinción de las entidades
- c) Titulares de las entidades
- d) Organismo de gobierno
- e) Operación de las entidades
- f) Vigilancia, control y evaluación de las entidades

3.5 Otras Leyes Aplicables a la Empresa Pública

Otras Leyes que regulan el funcionamiento de la empresa pública en México son:

-Ley sobre la celebración de tratados.

-Ley de Planeación.

-Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento.

-Ley General de Deuda Pública

-Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

-Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas y su Reglamento.

-Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

-Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales.

⁵⁰ Rogozinski, Jacques. *La Privatización en México*. Editorial Trillas, México 1997, página 129.

-Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con bienes muebles.

-Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas. Reglamento

A este respecto, Caso Lombardo señala que:

"El marco jurídico y el control del sector paraestatal han sido el producto de condiciones históricas determinadas, de tal manera que sólo por aproximaciones sucesivas y en un proceso de acumulación y depuración ha sido posible crear las condiciones en que se desarrolla la empresa pública mexicana. Guy Braibant, un distinguido estudioso francés, afirmaba que las funciones de la empresa pública siempre se desarrollan por delante de la norma jurídica y que en muchos casos es deseable que así suceda. <Sin duda-asegura el doctor Chanes Nieto-, en éste como en otros muchos casos, la realidad administrativa ha ido más aprisa que los teóricos para explicarla, los políticos para dirigirla y los administradores para dominarla."⁵¹

⁵¹ Caso Lombardo, Andrés. Op.cit. página 68.

4.0 Aspectos del Sector Paraestatal y la Empresa Pública en México 1982-1994

4.1 Definición y Propósito de la Empresa Pública en México

El autor Alfredo Acle Tomasini, en su obra "La Empresa Pública, desde fuera, desde dentro" expone un concepto de Empresa Pública:

"La participación directa del Estado en el capital social o patrimonio de alguna empresa es condición suficiente para definirla como pública. Sin embargo cuando se profundiza en el tema se advierte que ésta conceptualización es demasiado amplia y no permite ubicar a cada una de ellas en el contexto económico y político donde se desenvuelven. Tampoco sirve para establecer la razón que dió origen a su carácter público, describir su problemática o señalar la misión que desempeñan dentro de las tareas de gobierno. Algunas son exportadoras netas, otras requieren de divisas, unas ganan, otras pierden; varias son canal de subsidios a productores y consumidores; algunas reciben apoyos financieros para crecer, otras generan sus propios recursos para expandirse. Esta enorme heterogeneidad no se reconoce ni se expresa, lo que tiende a producir generalizaciones que propician polémicas superficiales, puesto que sus conclusiones no tienen aplicación universal"⁵²

Como se observa, de acuerdo con el autor, sin mencionarse porcentajes de aportación en el patrimonio o capital social de una empresa, la condición de que el Estado participe en una de ellas, la hace pública, sin embargo, *La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, en su título tercero: *De la Administración Pública Paraestatal*, del Capítulo I, Artículo 46, establece: "Son empresas de participación estatal mayoritaria...entre otros requisitos....aquellas donde...el Gobierno Federal o una o más entidades

⁵² Acle Tomasini, Alfredo. *La Empresa Pública, desde fuera, dentro dentro. Un Nuevo Enfoque para su Planeación, Control y Administración*. I.N.A.P. Editorial Limusa. 1986, p.p. 15-16.

paraestatales, conjunta o separadamente, aporten o sean propietarios de más del 50% del capital social..."⁵³

A este respecto, los autores Carrillo Castro y García Ramírez, señalan que:

"La empresa pública, esto es, la unidad económica de producción de bienes y prestación de servicios, nace y se desarrolla dentro de un marco de condiciones políticas, económicas, sociales y jurídicas que le confieren raíz y sentido específico"⁵⁴

Sobre el propósito o razón de existir de las empresas públicas, Alfredo Acle señala:

"Nuestro empeño es aportar constructivamente y se funda en la convicción explícita de considerar a la empresa pública como una de las más valiosas herramientas de que dispone el Estado Mexicano para promover un desarrollo justo y equilibrado, propósito compatible con un sector paraestatal dinámico y eficiente. Son necesarias, en cambio, nuevas ideas que permitan tener adaptabilidad y eficiencia dentro de propósitos estratégicos claramente establecidos. Y esto no se refiere al mero resumen contable de los resultados financieros de cada entidad, sino a cuestiones de mucha mayor trascendencia, tendientes a preparar a las empresas para enfrentar sus respectivos escenarios e incluso procurar alterarlos."⁵⁵

Como se observa en la cita anterior, una alternativa del Estado para lograr un desarrollo más justo y equilibrado del país, lo constituyen las empresas públicas, que por su naturaleza social, son un instrumento para lograrlo, sin embargo, como se ha señalado anteriormente, los problemas de

⁵³ *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Editorial Pac, México, Junio 2003, página 101.

⁵⁴ Carrillo Castro Alejandro y García Ramírez Sergio. *Las Empresas Públicas en México*. Ed. Miguel Ángel Porrúa. México 1983, página 5.

⁵⁵ Acle Tomasini, Alfredo. Op.cit. página 17.

administración, estructurales, de calidad y eficiencia, de productividad financiera, de corrupción y de control, han sido una barrera para que las empresas públicas en México cumplan cabalmente con su misión o razón de existir.

Los autores Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez señalaron en 1983 que:

"Así la empresa pública debe fortalecer la independencia y la soberanía nacionales, apoyar el mejoramiento del nivel de vida de las mayorías, contribuir a mantener la planta productiva y el empleo, apuntalar el crecimiento económico y la modernización del aparato productivo, combatir la inflación y el desequilibrio del sector externo, evitar la fuga de divisas."⁵⁶

"El peso específico del Sector Industrial Paraestatal en el conjunto de nuestra economía es razón suficiente para que se le discuta. Integrado (1983) por 378 empresas en las que trabajan aproximadamente 750 mil personas, con un flujo de caja que se acerca a los 3 billones 700 mil millones de pesos, con participación en 66 ramas industriales diferentes que generan poco más de la tercera parte de la deuda pública externa, el sector tiene una importancia decisiva para el país."⁵⁷

También resulta viable mencionar que las empresas públicas también se presentan, teóricamente, como un medio para resolver situaciones generadas por la iniciativa privada, como por ejemplo el aumento de precios en artículos básicos, las grandes importaciones que generan transferencia de divisas al exterior, y la dependencia tecnológica.

El expresidente Miguel De La Madrid señaló durante su tercer informe de gobierno (Septiembre de 1985) que:

⁵⁶ Carrillo Castro Alejandro y García Ramírez Sergio. Op.cit. página XV.

"Las empresas públicas han sido uno de los instrumentos más efectivos con que el Estado mexicano ha contado para lograr el cumplimiento de sus objetivos económicos y sociales. Ponderando aciertos y errores, su balance para el desarrollo del país es positivo. Sin embargo se tiene plena conciencia de que el sector paraestatal creció a lo largo del tiempo en forma desordenada, sin obedecer a planes definidos. El Estado promovió una gran diversidad de empresas que retuvo innecesariamente bajo su control o absorbió empresas fallidas, bajo el incorrecto argumento de proteger el empleo aún en proyectos estructuralmente inviables. Paradójicamente, la multiplicación excesiva de las empresas públicas debilitó al Estado al desequilibrarlo financieramente al limitar su capacidad de atender suficientemente sus responsabilidades primordiales. Por ello, la actual administración del ejecutivo federal reconoció la necesidad de depurar el sector público a fin de reestructurarlo y fortalecerlo, consolidando de esta manera la capacidad de rectoría económica del Estado. Se tiende a fortalecer la capacidad del Estado en áreas irrenunciables y estratégicas o prioritarias, quitándonos obesidades y lastres que habían convertido el aparato estatal, como conjunto, en un ente desequilibrado financieramente."⁵⁸

El autor René Villarreal en su obra "Mitos y Realidades de la Empresa Pública: ¿Racionalización o Privatización?", ofrece en las siguientes citas algunos aspectos teóricos de la empresa pública:

"La empresa pública como aquella unidad económica destinada a la producción de bienes y servicios esenciales sujeta a regulación estatal, con el fin de que operen bajo propósitos sociales de desarrollo. Así la empresa pública tiene una doble dimensión, de intervención directa en la economía en tanto se dedica a la producción de bienes y servicios en un espacio económico

⁵⁷ Idem, página IX.

⁵⁸ Villarreal, René. *Mitos y Realidades de la Empresa Pública*. Editorial Diana. México 1988, página 55.

donde actúan otras entidades; e indirecta, en tanto funge como instrumento de política económica del Estado para lograr determinados objetivos de desarrollo."⁵⁹

"El examen de éstos tres papeles del Estado –promotor de la eficiencia, de la equidad y de la estabilidad- muestra porque los Estados Unidos de la década de 1980 se denomina <economía mixta>. El mecanismo del mercado determina los precios y la producción en muchas áreas, mientras que el Estado regula el mercado a través de sus programas de impuestos, el gasto y la regulación. Ambas mitades –el mercado y el Estado- son esenciales. Dirigir una economía sin el Estado, o sin el mercado es como tratar de aplaudir con una mano."⁶⁰

"Las empresas públicas son el instrumento de que dispone el Estado Mexicano para ejercer funciones estratégicas y prioritarias que le reserva la Constitución de la República, para fortalecer la soberanía y cubrir la demanda de bienes básicos de la población."⁶¹

Se observa una convergencia de puntos de vista, definiciones y propósitos de la empresa pública en México. También se aprecia una observación con respecto a la situación del sector paraestatal en México hacia el año de 1985 por el expresidente Miguel De La Madrid, cuya visión resultó más adelante en la decisión de llevar a cabo un proceso de desincorporación con el objetivo principal de sanear las finanzas públicas, como se analizará más adelante.

⁵⁹ Ibid, página 61.

⁶⁰ Idem, página 187.

⁶¹ Ibid, página 107.

**ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA**

4.2 Aspectos de Rentabilidad de la Empresa Pública

Varios autores, entre ellos científicos sociales y políticos de carrera, han destacado la necesidad que tienen algunos organismos descentralizados y empresas públicas de operar con una independencia financiera, es decir, sin subsidios o financiamiento del Estado, particularmente aquellas empresas públicas que están orientadas a la producción de bienes y servicios y que operan en un mercado específico, como por ejemplo: Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad.

Sin embargo también se observa que existen organismos descentralizados que por su naturaleza requieren ser subsidiados en sus operaciones por parte del Estado para poder lograr un pleno funcionamiento, como por ejemplo, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual aún cuando establece tarifas y precios para atender a aquellos que no son derechohabientes, no podría subsistir sin el financiamiento del Estado. Sin embargo, se ha observado que la seguridad social es y ha sido tradicionalmente, una función primordial a cargo del Estado, con un claro y específico interés público o social.

Varios autores coinciden en sus apreciaciones sobre la necesidad que se planteó de hacer rentables y financieramente independientes a las empresas públicas en México. A este respecto Jorge Ruiz Dueñas señala que:

“La evolución de las estructuras, como ya hemos visto, suele justificarse, además de por motivos relacionados con la adopción de nuevas tecnologías, por la intención de obtener mejores índices de eficacia generalizada en torno a las empresas públicas. Si bien los cambios estructurales en las organizaciones del aparato productivo público, realizados al margen de los valores culturales nacionales y promovidos por el agotamiento de las estrategias productomercado, suelen ocultar motivaciones políticas mayores controles, las evaluaciones del desempeño, que en ocasiones también generan

reordenamiento de las tareas, más que reflejar nuevos controles sugieren ser la etapa final de una creciente necesidad de incrementar la eficiencia financiera y la eficiencia productiva de las empresas públicas. En estas circunstancias, las consideraciones de fondo suelen enraizar en la crisis fiscal del Estado contemporáneo.”⁶²

Continuando con la fundamentación del aspecto de rentabilidad de las empresas públicas, el autor Alfredo Acle Tomasini, menciona en su obra “La empresa pública, desde fuera, desde dentro”:

“Para que una empresa pública cumpla con su objetivo social y tenga, al mismo tiempo, salud financiera y alternativas de desarrollo.....la necesidad de replantear los criterios para contabilizar al sector paraestatal dentro de las finanzas públicas...Parece pues aconsejable revisar la validéz conceptual de algunos controles financieros que incorporan a las finanzas públicas del sector central, rubros y conceptos del sector paraestatal.”⁶³

Las citas anteriores confirman algunos problemas estructurales, normativos, de gestión así como de calidad y productividad que las empresas públicas en México han enfrentado en diferentes tiempos y en diversos sectores. Sin ser una generalidad, algunas empresas públicas, han reflejado, en algunos momentos, salud financiera, productividad y calidad en sus operaciones, como se señaló anteriormente, en el caso de Altos Hornos de México.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social junto con la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, en el sexenio del expresidente Lic. José López Portillo señalaba que :

⁶² Ruiz Dueñas, Jorge. *Empresa Pública: Elementos para el Exámen Comparado*. Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Universidad Autónoma de México U.A.M-Fertimex. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1988, página 325.

⁶³ Acle Tomasini, Alfredo. *La Empresa Pública, desde fuera, desde dentro: Un Nuevo Enfoque para su Planeación, Control y Administración*. Editorial Limusa, INAP. 1986, página 13.

“Tenemos finalmente, y por esquematizar, la clasificación de las empresas dedicadas a producir bienes y servicios para el mercado, petróleo, electricidad, transporte, etc. En este caso la rentabilidad, como lo señalaba en mi exposición, debe tender a que los ingresos corrientes de operación sean suficientes para cubrir gasto corriente de operación, pero también para producir un remanente razonable para coadyuvar el financiamiento de su expansión.”⁶⁴

Esta cita nuevamente pone de manifiesto la necesidad de hacer, financieramente productivas, a las empresas públicas en México, para evitar capitalización y subsidios a productores o consumidores, por parte del Estado, haciendo mayor el déficit del gasto del gobierno e incrementando la deuda pública de México.

“La productividad, para serlo verdaderamente, debe basarse en un uso más racional de los recursos disponibles, tanto humanos como tecnológicos, materiales y financieros. Se trata pues de una cuestión de organización del trabajo y de claridad y eficiencia en el aprovechamiento de los medios con que se cuenta.”⁶⁵

Los autores Alejandro Carrillo Castro y Sergio García Ramírez, observan la necesidad de incrementar la productividad de las empresas públicas en México:

“Las empresas públicas tienen que hacer un esfuerzo muy serio en términos de productividad. Si lo hacen, el país estará en condiciones no sólo de exportar sino también de evitar que repercutan en el consumidor, por la vía de los precios, sus problemas de ineficiencia. Pienso que en la medida que el sector industrial paraestatal logre crecer y operar en mayor proporción con sus

⁶⁴ Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. *La Empresa Pública en México, Factor de Desarrollo Económico y Social del País*. Sexenio del expresidente Lic. José López Portillo, página 23.

⁶⁵ Idem, página 38.

propios recursos, el Estado mexicano tendrá en esa misma proporción, mayor capacidad para atender las demandas sociales que nuestro país formula con sobrada razón."⁶⁶

"Por otra parte, dado que el Estado asume también compromisos ineludibles para asegurar un abasto mínimo de bienes y servicios básicos, sobre todo para la población de menores recursos, se hace necesaria su participación, con fines de regulación en alimentos, transporte urbano, vivienda popular, productos farmacéuticos, prendas de vestir y electrodomésticos."⁶⁷

"Enumero al azar algunas actividades en las que es urgente la ampliación de la participación estatal: maquinaria agrícola, equipo ferroviario, de las industrias de forja, fundición, maquinado, pailería, equipo rotativo, equipo de transporte y embarcaciones. Se trata de renglones de actividad que aumentan el grado de autonomía productiva y tecnológica de nuestro país, reducen el uso de divisas y refuerzan la capacidad de reproducción del aparato productivo."⁶⁸

"...las metas de eficiencia, sobre todo financieras, de la Empresa Pública no deben encuadrarse en la maximización de utilidades, sino en la mínima disfuncionalidad económica necesaria para alcanzar los objetivos de política social y política económica."⁶⁹

Se ha observado que la corrupción y otros elementos han sido inhibidores para una adecuada administración y desarrollo de las empresas públicas en México, como lo cita el autor Andrés Caso Lombardo, político y administrador público mexicano del siglo XX, en su obra *Cuatro Ensayos de Política, Administración y Empresa Pública*:

⁶⁶ Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio op.cit., página XII.

⁶⁷ Ibid, página XIII.

⁶⁸ Ibid, página XIII.

⁶⁹ Idem, página 25.

"No pretendemos ignorar lo que es evidente en ciertas estructuras en que la gestión económica del Estado ha sido una respuesta para fomentar el desarrollo y satisfacer las demandas sociales: la ineficiencia, la corrupción, la falta de programas, la insuficiencia de los mecanismos de evaluación, han acumulado o desvirtuado logros; la excesiva intervención del Estado ha deprimido en ocasiones la iniciativa del individuo o de los grupos y ha llenado de reglas y controles inútiles la vida institucional y social."⁷⁰

"Muy particularmente, en el caso de México el llamado crecimiento no planeado del sector paraestatal de la economía condujo a una distorsión de los fines sociales y económicos del Estado: la virtud del objetivo de una mayor justicia distributiva se convirtió en el vicio del gigantismo."⁷¹

"Improductividad, ineficacia, deshonestidad, competencia desleal, son algunos de los conceptos que todo crítico de la empresa pública tiene siempre a la mano y muchas veces los aplica a casos particulares con sobrada razón. ¿Es por ello la empresa pública un fracaso y su futuro está cancelado? . La empresa pública es a mi entender una de las grandes aportaciones de la economía política del siglo XX que no está llamada a desaparecer; por el contrario, su futuro es la consolidación y el cambio."⁷²

"Se habla con frecuencia de un Estado omnipresente, pesado, farragoso. El Estado mexicano debe perder lastre tanto en el sector paraestatal como en el centralizado. Pero la solución no es la desaparición del Estado, es el refinamiento, la modernización, la creciente eficacia en sus modos de operación, en sus modos de estar presente en la vida social. Si el verdadero propósito, como parece serlo, es que la empresa pública se convierta no en un mero factor de desarrollo con precios y tarifas bajos para subsidiar y

⁷⁰ Caso Lombardo, Andrés. *Cuatro Ensayos de Política, Administración y Empresa Pública*. I.N.A.P. México 1988, página 24.

⁷¹ *Ibid.*, página 24.

⁷² *Idem.*, página 46.

subsidiada ella misma, sino en su verdadero motor de crecimiento, en un verdadero productor eficiente, los problemas tradicionales deberían ser abordados desde nuevas perspectivas.⁷³

Se observa la convergencia de puntos de vista de los autores arriba referidos, en el sentido de un crecimiento sostenido del sector paraestatal en México a lo largo del siglo XX, desde los años veinte y hasta la década de los años ochenta, periodo en el que se observan empresas estatales rentables y administradas conforme a estándares y parámetros de productividad, como ha sido el caso de Pemex, de Altos Hornos de México, entre otras, y empresas no rentables que fueron financiadas por los gobiernos bajo la bandera de proteger el empleo, lo que contribuyó al déficit fiscal y al incremento de la deuda externa.

Estos aspectos, en conjunto con la adopción de políticas neoliberales, han llevado a los gobiernos mexicanos a vender, fusionar, o transformar una parte importante del sector paraestatal, con la finalidad de detener el deterioro de las finanzas públicas y otros elementos que se estudian en el siguiente subcapítulo.

4.3 Antecedentes al Proceso de Desincorporación del Sector Paraestatal en México

Para el sexenio 1976-1982, el autor Jacques Rogozinski señala un crecimiento importante del sector paraestatal, en su libro titulado *La Privatización en México*:

“Durante el periodo 1976-1982, años en los cuales el sector paraestatal creció de manera significativa, se prepararon numerosos programas gubernamentales en donde se planteaba la estrategia de desarrollo nacional

⁷³ Ibid, página 48.

por seguir, así como las políticas sectoriales...En el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 el papel de la empresa pública quedó claramente definido como aquél de <agentes dinamizadores> eficientes del proceso de desarrollo del país.En dicho plan, se reafirmaba que la nacionalización o creación de empresas paraestatales cumpliría con los siguientes objetivos:

- Garantizar el suministro de insumos básicos para la planta industrial del país.
- Garantizar la disponibilidad de energéticos.
- Garantizar el abasto de productos básicos atenuando márgenes <excesivos> de ganancias.
- Ampliar la infraestructura del país
- Crear economías de escala externas
- Fomentar la competencia en el mercado nacional e internacional
- Fomentar el avance tecnológico
- Permitir una correcta distribución de los beneficios
- Emprender proyectos de inversión necesarios para el país pero cuyos periodos de maduración, rentabilidad y riesgo no resultaran atractivos para el sector privado.
- Conservar empleos de interés público...

..Sin embargo, en lugar de tratar de alcanzar los objetivos planteados mediante un marco regulatorio e institucional más eficiente o mediante el fomento de ciertas actividades específicas, el gobierno optó por ampliar su participación directa a través del sector paraestatal.⁷⁴

"En 1982 el sector paraestatal estaba compuesto por 1155 entidades y tan sólo 235 de ellas generaban el 90% del Producto Interno Bruto del sector público. Para 1988, el 81.5% del PIB manufacturero público se generaba en

⁷⁴ Rogozinski, Jacques. *La Privatización en México*. Editorial Trillas. México 1997, página 80.

tres ramas industriales: refinación de petróleo, petroquímica básica e industria básica del hierro y el acero.⁷⁵

“La creciente intervención del Estado en la economía se tradujo en una participación cada vez mayor del sector paraestatal en la generación de Producto Interno Bruto total. En 1975 el sector paraestatal aportó el 6.5% del PIB, aumentando paulatinamente hasta un máximo de 17.4% en 1983. Este significativo incremento en la aportación del sector paraestatal se explica primordialmente por el crecimiento de la industria petrolera nacional.”⁷⁶

Como se puede observar, las cifras muestran el grado de la participación que tenía el sector paraestatal en la economía del país. Se aprecia que el tamaño del sector lo hacía complejo y diverso, lo que podría traducirse en una dificultad para su correcto manejo y control. Se observa el debate en torno a la decisión de desarrollar marcos regulatorios o bien de participar e intervenir directamente en la economía, esto último fué la decisión del Estado mexicano, de acuerdo con el autor.

Respecto a la participación de las empresas públicas en el déficit total del sector público, Rogozinski plantea la siguiente información:

⁷⁵ Idem, página 94.

"Déficit después de transferencias como porcentaje del déficit financiero total:

Cuadro 4.3.1

Déficit como porcentaje del déficit financiero total

| Año | Porcentaje |
|------------|-------------------|
| 1975 | 28.1% |
| 1976 | 16.5% |
| 1977 | 12.6% |
| 1978 | 20.1% |
| 1979 | 12.6% |
| 1980 | 14.8% |
| 1981 | 24.7% |

Fuente: Rogozinski, Jacques. La Privatización en México. Editorial Trillas. México 1997, p.p.100-101.

...Es importante señalar que el déficit fue generado principalmente por el gasto en inversión que dichas empresas realizaron en este periodo y por el excesivo gasto corriente que erogaban debido al mantenimiento de amplias plantillas de personal u otras ineficiencias...

..La presión fiscal de la situación deficitaria del sector paraestatal, sobre todo en 1981, año en el cual cayó el precio internacional del petróleo, contribuyó significativamente a la expansión del crédito primario del banco de México y a la aceleración de la inflación, así como al creciente endeudamiento interno y externo del sector público. Esta situación no era sostenible y, como ya se señaló, fue uno de los principales elementos que llevaron al gobierno a iniciar el proceso de desincorporación de entidades paraestatales.⁷⁷

Las cifras sobre la contribución del sector paraestatal en el déficit total del sector público, como se ha mencionado anteriormente, influyó en la decisión

⁷⁶ Ibid, página 95.

de llevar a cabo un proceso de desincorporación orientado a sanear las finanzas públicas.

Durante el sexenio del expresidente José López Portillo se confirma el tamaño del sector paraestatal hacia esos años, para lo cual Rogozinski indica que:

"La empresa pública ha sido además, medio para contrarrestar el poder monopólico u oligopólico de grupos privados...En suma, para generar bienes y servicios nacional y socialmente necesarios...Es la esencia constitucional que reserva al Estado el derecho exclusivo de explotar recursos de carácter estratégico para el desarrollo del país."⁷⁸

"Las entidades paraestatales—que en 1930 eran apenas alrededor de 16 y que a fines de 1976 eran ya más de 900—han pasado a su vez por un proceso de desarrollo institucional muy complejo que podría analizarse convencionalmente de la siguiente manera:

- a) Una primera etapa, de creación coyuntural de las entidades paraestatales y empresas públicas (1925-1946).
- b) Una segunda etapa, en la que se fueron estableciendo los primeros mecanismos para su control (1946-1976)
- c) Una tercera etapa, en la que se intenta finalmente el funcionamiento institucional de sistemas globales y sectoriales para su planeación, coordinación y evaluación."⁷⁹

Sobre la magnitud y participación del sector paraestatal en México en la economía del país, el autor Andrés Caso Lombardo confirma que:

⁷⁷ Rogozinski, Jacques. *La Privatización en México*. Editorial Trillas. México 1997, p.p.100-101.

⁷⁸ Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. *La Empresa Pública en México, Factor de Desarrollo Económico y Social del País*. Sexenio del expresidente Lic. José López Portillo, página 98.

⁷⁹ *Ibid*, página 98.

"Para 1980 el sector paraestatal de México contaba con más de un millar de empresas públicas agrupadas en las distintas figuras jurídicas que nuestra legislación comprende. En su conjunto el sector participaba en ese año con el 29% de los ingresos tributarios del gobierno federal, con el 75% de las exportaciones y el 27% de las importaciones; ocupaba casi un millón de personas y abarcaba las más variadas actividades de la actividad económica. Para 1983 el sector paraestatal aportaba el 18.2% del Producto Nacional Bruto."⁸⁰

Respecto al periodo 1970-1981 en México, el autor Carlos Bazdresch, en su libro titulado "El Sector Público y la Crisis de la América Latina" señala que:

"En el periodo 1970-1981 las economías de ésta región (latinoamérica) tuvieron un incremento marcado y sostenido del gasto total, muy por encima del producto, financiado sobre todo con préstamos externos."⁸¹

"Durante ese periodo (1970-1985) la economía (mexicana) experimentó varios choques externos de consideración, principiando con la primera alza de precios del petróleo en 1973-1974, cuando el país se estaba convirtiendo en un modelo exportador de petróleo, hasta el auge de los precios mundiales del petróleo en 1979-1980, el colapso de 1981-1982 y por último la elevación de las tasas de interés mundiales y la cesación de los préstamos externos que condujeron al surgimiento del problema de la deuda de 1982."⁸²

"El periodo 1970-1985 puede dividirse en tres subperiodos, de acuerdo con la experiencia macroeconómica del país y la actuación fiscal del gobierno. En el primer periodo, 1970-1979, la economía no pudo sostener el impresionante

⁸⁰ Caso Lombardo, Andrés. *Cuatro Ensayos de Política, Administración y Empresa Pública*. I.N.A.P. México 1988, página 44.

⁸¹ Bazdresch, Carlos. *El Sector Público y la Crisis de la América Latina*. Fondo de Cultura Económica. México 1990, página 7.

⁸² *Ibid*, página 188.

crecimiento y la baja tasa de inflación logrados durante los años sesenta. El gobierno recurrió ampliamente al endeudamiento externo para financiar el creciente déficit fiscal. La inflación se convirtió en un problema. En el segundo periodo 1980-1982, presentó auges y depresiones. Hubo auge en 1980-1981, mientras que en 1982 se hizo sentir la depresión...la deuda externa alcanzaba niveles extraordinarios..la economía se había tornado muy dependiente de los ingresos petroleros...la prolongada sobrevaluación del peso...finalmente surgió un significativo problema de balanza de pagos que obligó a devaluar de manera drástica el peso..El tercer periodo, de 1983 a 1985, bajaron extraordinariamente la actividad económica y el nivel de vida...la inflación conectada de modo directo a la considerable devaluación de la moneda y al déficit fiscal, alcanzó niveles muy elevados."⁸³

Entre las barreras estructurales que se ubican en torno a la empresa pública en México hacia 1986, el autor Alfredo Acle Tomasini, señala que:

"Al estar incorporadas las finanzas del sector paraestatal a las del Sector Central, las empresas públicas se ven muy limitadas. Si los mecanismos de control fundados en un buen diagnóstico se centran en asegurar el cumplimiento de misiones y objetivos estratégicos, se garantizará el éxito de la participación del Estado en dichos sectores. Para ello se propone como instancia de coordinación, entre globalizadoras y cabezas de sector, a las comisiones intersecretariales, en cuyo foro se analicen los sectores y subsectores, se les fije sus misiones estratégicas y coordinen el nivel macroeconómico con el sectorial."⁸⁴

Se observa la importancia que tiene el designar administradores de empresa pública que tengan un alto sentido de servicio y responsabilidad ante la

⁸³ Ibid, página 189.

⁸⁴ Acle Tomasini, Alfredo. *La Empresa Pública, desde fuera, dentro dentro. Un Nuevo Enfoque para su Planeación, Control y Administración*. I.N.A.P. Ed. Limusa, México 1986, página 22.

sociedad, así como de contar con los conocimientos, habilidades, aptitudes, experiencia, así como el manejo de técnicas y herramientas de la administración, que apoyen su gestión y aseguren el logro de los objetivos de la empresa pública.

En resumen, los autores citados coinciden en la necesidad de que un directivo de empresa pública, cumpla con un perfil político o de servicio, así como con un perfil técnico administrativo, que aseguren el logro de los objetivos de la empresa.

Con respecto al tópico de Planeación, Aclé Tomasini señala lo siguiente :

"...la ausencia de planeación estratégica en muchas de ellas (empresa públicas), termina por hacer del Control un fin en sí mismo, o bien de su planeación un proceso casuístico que se va dando sobre la marcha. Asimismo se señala otro tipo de problemas, como el relativamente reducido horizonte de planeación y que aún existiendo éste, no hay una contraparte presupuestal referida a un plazo similar.....en virtud de que a nuestro juicio son los controles financieros los que tienen mayor relevancia, el grueso de nuestro análisis sobre este tema se desarrolla a su alrededor. Esto implica revisar la validez conceptual de algunos de ellos en cuanto a que incorporan a las finanzas públicas del sector central, rubros y conceptos del sector paraestatal, considerando las erogaciones, ingresos y pasivos de éste como parte integrante del gasto, ingresos y deuda pública, respectivamente. Se destaca que lo anterior no es un simple problema de criterios de clasificación, sino que en la práctica tiene consecuencias importantes tanto para la política macroeconómica en general, como para el sector paraestatal en particular, dado que, en primer término, tiende a sobrevalorar las variables como el gasto, ingreso y déficit del sector público, aspecto en extremo importante, puesto que todos ellos constituyen puntos de referencia de la política económica del país. De ahí la necesidad de reevaluarlos en su justa dimensión."⁸⁵

⁸⁵ Idem, página 19.

Aún cuando el autor Alfredo Acle Tomasini identifica y enuncia algunas de las problemáticas estructurales y otras relativas a la planeación, la administración y el control de la empresa pública en México, se observa que hubo intentos de mejorar el desempeño de las empresa públicas por parte del expresidente Lic. José Lopez Portillo como se puede observar en la siguiente cita:

“El presidente de la república, Lic. José Lopez Portillo autorizó el 13 de Enero de 1981 el inicio del Programa de Desarrollo de la Alta Dirección en la Empresa Pública (ADEP), dentro del marco del Programa de Formación en Relaciones Laborales para funcionarios de Entidades Públicas (FORELA), mismo que opera coordinado por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. ADEP está orientado, con base en la acción participativa, a contribuir al desarrollo integral e individual de los empresarios públicos, mediante la promoción y difusión de información y criterios que propicien el mejoramiento de sus gestión en las entidades paraestatales, de acuerdo a las características y condiciones particulares de las mismas.

El mejoramiento de quienes tienen la responsabilidad de la buena marcha de las empresas implica no solo el manejo de técnicas propias de la gestión empresarial, sino también la comprensión del entorno económico, político y social; se requieren los conocimientos que garanticen una administración eficaz, entendiendo a la empresa pública como parte del proyecto nacional de desarrollo.”⁸⁶

Como se puede observar , se crearon los programas orientados a mejorar la Dirección de las empresas públicas en México hacia el año 1981, sin embargo por las observaciones del autor Alfredo Acle Tomasini publicadas en 1986, éstas denotan que hacia éste año se presentaban aún inconsistencias

⁸⁶ Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. *La Empresa Pública en México, Factor de Desarrollo Económico y Social del País*. 1981, página 1.

estructurales y de operación en las empresas públicas, de lo que se puede concluir que los programas de gobierno arriba citados, no cumplieron con su objetivo en el sexenio del expresidente López Portillo, posiblemente debido a que el sexenio terminó en el año de 1982, un año después de la implementación de dichos programas.

“En cumplimiento del artículo 21 de la Ley de Planeación, el Presidente De La Madrid expidió, con fecha 30 de mayo de 1983, el Plan nacional de Desarrollo 1983-1988. Este fija la política de empresa pública, que en la versión resumida del Plan se formula como sigue: La política de empresa pública corregirá las ineficiencias y aprovechará plenamente las posibilidades de estas entidades en la producción de bienes y servicios, y en la promoción, regulación y dirección del desarrollo económico y social. Los propósitos fundamentales que orientan la política de este sector son: fortalecer el carácter mixto de la economía; participar en la oferta de bienes y servicios socialmente necesarios; apoyar la integración del aparato productivo; reestructurar y modernizar la empresa pública; regular la actividad de los mercados para reducir los efectos negativos producidos por la desigualdad en el ingreso; apoyar la descentralización de las actividades de producción y distribución; contribuir al sano financiamiento del desarrollo y adoptar mecanismos y políticas que garanticen el cumplimiento de sus objetivos y la moralidad de su administración.”⁸⁷

“Con apoyo en los artículos 50 y 51 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Presidente De La Madrid expidió, con fecha 17 de mayo de 1983, dos acuerdos de especial importancia para las empresas públicas, aparecidos, ambos, en el Diario Oficial del 19 de mayo. Uno de estos acuerdos se refiere al funcionamiento de las entidades de la Administración Pública paraestatal y a sus relaciones con el Ejecutivo Federal, y en tal virtud define las responsabilidades de las Secretarías de Programación y

⁸⁷ Carrillo Castro y García Ramírez. *Las Empresas Públicas en México*. Porrúa, página 224.

Presupuesto, Hacienda y Crédito Público y Contraloría General de la Federación, de los coordinadores de sector y de las entidades, en materia de programación, presupuestación, control y evaluación de la operación y el gasto de dichas entidades (artículo 2º.), y en la conformación de los órganos de gobierno respectivos (artículo 3º.). Asimismo, se apuntan normas para la participación de las entidades conforme a las políticas de descentralización de la vida nacional (artículo 6º.) y de renovación moral de la sociedad (artículo 7º), y se encomienda a la Secretaría de la Contraloría la vigilancia de la aplicación de los lineamientos y políticas señalados en el propio mandamiento (artículo 8º).....

..El segundo de los acuerdos mencionados ordena a las entidades paraestatales la elaboración de programas sobre incremento de la productividad operativa y del empleo (artículo 1º), reestructuración financiera (artículo 2º), racionalización en el uso de divisas (artículo 3º), y apoyo de la transformación estructural de la economía (artículo 4º). El diseño y la implantación de estos programas caen bajo la responsabilidad del coordinador sectorial correspondiente, y la vigilancia del caso se atribuye a la Secretaría de la Contraloría (artículo 5º).⁸⁸

Respecto al periodo 1970-1981 en México, el autor Carlos Bazdresch, en su libro titulado "El Sector Público y la Crisis de la América Latina" señala que:

"En el periodo 1970-1981 las economías de ésta región (latinoamérica) tuvieron un incremento marcado y sostenido del gasto total, muy por encima del producto, financiado sobre todo con préstamos externos."⁸⁹

"Durante ese periodo (1970-1985) la economía (mexicana) experimentó varios choques externos de consideración, principiando con la primera alza de

⁸⁸ Idem, p.p.225-226.

⁸⁹ Bazdresch, Carlos. *El Sector Público y la Crisis de la América Latina*. Fondo de Cultura Económica. México 1990, página 7.

precios del petróleo en 1973-1974, cuando el país se estaba convirtiendo en un modelo exportador de petróleo, hasta el auge de los precios mundiales del petróleo en 1979-1980, el colapso de 1981-1982 y por último la elevación de las tasas de interés mundiales y la cesación de los préstamos externos que condujeron al surgimiento del problema de la deuda de 1982.⁹⁰

"El periodo 1970-1985 puede dividirse en tres subperiodos, de acuerdo con la experiencia macroeconómica del país y la actuación fiscal del gobierno. En el primer periodo, 1970-1979, la economía no pudo sostener el impresionante crecimiento y la baja tasa de inflación logrados durante los años sesenta. El gobierno recurrió ampliamente al endeudamiento externo para financiar el creciente déficit fiscal. La inflación se convirtió en un problema. En el segundo periodo 1980-1982, presentó auges y depresiones. Hubo auge en 1980-1981, mientras que en 1982 se hizo sentir la depresión...la deuda externa alcanzaba niveles extraordinarios...la economía se había tornado muy dependiente de los ingresos petroleros...la prolongada sobrevaluación del peso...finalmente surgió un significativo problema de balanza de pagos que obligó a devaluar de manera drástica el peso..El tercer periodo, de 1983 a 1985, bajaron extraordinariamente la actividad económica y el nivel de vida...la inflación conectada de modo directo a la considerable devaluación de la moneda y al déficit fiscal, alcanzó niveles muy elevados."⁹¹

A manera de conclusión, y de acuerdo con el autor José Ayala Espino, "De 1983 a 1993 es un periodo de reestructuración y ajuste del sector de empresas públicas, no sólo disminuye su tamaño absoluto, sino que su participación en distintos indicadores se abate significativamente. Es un periodo caracterizado por una desincorporación y privatización de un número significativo de empresa pública."⁹²

⁹⁰ Ibid, página 188.

⁹¹ Idem, página 189.

⁹² Ayala Espino, José. *Economía del Sector Público Mexicano. U.N.A.M. México 1999, página 419.*

4.4 Proceso de Desincorporación del Sector Paraestatal en México, Neoliberalismo y Globalización

Entrando al estudio del proceso de desincorporación del sector paraestatal en México, se distinguen dos sexenios: de 1982 a 1988 con Miguel De La Madrid y de 1988 a 1994 con Carlos Salinas de Gortari, que engloban la magnitud del proceso de desincorporación del sector paraestatal en este periodo, para lo que Rogozinski señala:

"En la instrumentación del proceso de desincorporación en México se pueden distinguir dos etapas: la primera correspondiente al periodo que comprende de diciembre de 1982 a noviembre de 1988, durante la cual la reducción en las dimensiones del Estado registró avances importantes sobre todo en modalidades diferentes a la privatización y en la que se enajenó la participación accionaria del sector público en empresas de dimensiones reducidas; y una segunda etapa que comprende el periodo de diciembre de 1988 a junio de 1994, en la que la privatización fue más significativa tanto en términos del número de empresas vendidas y la complejidad de las mismas, como por el monto de recursos involucrados en las diferentes operaciones. A lo largo de 12 años, el número de entidades paraestatales se redujo de 1155 existentes en 1982 a 219 en junio de 1994. El siguiente cuadro ejemplifica la evolución del proceso de desincorporación de entidades paraestatales de diciembre de 1982 a junio de 1994:

Cuadro 4.4.1

Desincorporación de entidades paraestatales 1982-1994.

| Año | Organismos Descentrali- zados | Propiedad Mayoritaria | Fideicomis- os | Propiedad Minoritaria | Total |
|------------|--|----------------------------------|---------------------------|----------------------------------|--------------|
| 1982 | 102 | 744 | 231 | 78 | 1155 |
| 1983 | 97 | 700 | 199 | 78 | 1074 |
| 1984 | 95 | 703 | 173 | 78 | 1049 |
| 1985 | 96 | 629 | 147 | 69 | 941 |
| 1986 | 94 | 528 | 108 | 7 | 737 |
| 1987 | 94 | 437 | 83 | 3 | 617 |
| 1988 | 89 | 252 | 71 | 0 | 412 |
| 1989 | 88 | 229 | 62 | 0 | 379 |
| 1990 | 82 | 147 | 51 | 0 | 280 |
| 1991 | 78 | 120 | 43 | 0 | 241 |
| 1992 | 82 | 100 | 35 | 0 | 217 |
| 1993 | 82 | 98 | 30 | 0 | 210 |
| 1994 | 82 | 107 | 30 | 0 | 219 |
| | | | | | |

Fuente: Rogozinski, Jacques. *La Privatización en México*. Editorial Trillas. México 1997, página 113.

...en general, el nivel de eficiencia productiva de las empresas públicas era muy bajo respecto a los estándares del sector privado y a los niveles internacionales. Parte importante de la explicación de tal fenómeno se encuentra, por un lado, en la regulación del sector, particularmente por la rigidez impuesta en la legislación laboral mexicana y la falta de competencia, y por otro, en la contraposición entre los objetivos del administrador y el propietario de la empresa, la ausencia de mecanismos efectivos de control y el respaldo del gobierno como aval de las empresas.⁹³

⁹³ Rogozinski, Jacques. *La Privatización en México*. Editorial Trillas. México 1997, página 113.

"Los objetivos generales del proceso de privatización en México, comunes a todo el programa de desincorporación, pueden resumirse como sigue:

- Fortalecimiento de las finanzas públicas
- Canalización de los escasos recursos del sector público a las áreas consideradas estratégicas o prioritarias.
- Eliminación de gastos y subsidios no justificables, ni desde el punto de vista social ni del económico.
- Promoción de la productividad de la economía, transfiriendo parte de esta tarea al sector privado.
- Mejoramiento de la eficiencia del sector público, con la administración del tamaño de su estructura."⁹⁴

Como se puede apreciar, después de un crecimiento del sector paraestatal, calificado por algunos autores y expresidentes como desmesurado, el proceso de privatización busca sanear las finanzas públicas, focalizar al Estado principalmente en áreas estratégicas y prioritarias, y promover una cultura de eficiencia y calidad para las industrias nacionales.

El ex presidente Miguel de la Madrid, escribió sobre la situación del sector paraestatal, en un texto de la Presidencia de la República denominado "Empresas Públicas" de la Coordinación General de Estudios Administrativos, en 1978:

"De este forma el aparato gubernamental ha mostrado un crecimiento importante en su sector de empresas, con muy diversos orígenes, destacando, en primer término, aquellos organismos y empresas que fueron creados para cumplir determinados fines de la actividad pública que era más conveniente desarrollar descentralizadamente. Otros grupos de empresas se

⁹⁴ Idem, página 124.

crearon, nacionalizaron o compraron para regular o contrarrestar el poder monopólico u oligopólico de grupos privados, con frecuencia de capital extranjero, y para participar en renglones estratégicos de apoyo general a la actividad económica, como es el caso del petróleo, la energía eléctrica y el acero, rubros estos fundamentales para preservar la soberanía nacional y para asegurar la provisión suficiente de elementos importantes y decisivos para el desarrollo económico general....

...En igual forma, el Estado ha incursionado en campos económicos para participar en proyectos de inversión cuyo periodo de maduración, rentabilidad y magnitud de los riesgos no son atractivos para el capital de lucro. En otro campo, el Estado ha absorbido empresas privadas que realizan actividades de estricta competencia en el mercado y que, por diversas circunstancias, no podían continuar operando bajo la gestión de los particulares, pero cuya subsistencia revestía algún interés público, principalmente en aspectos de empleo. En la práctica, la empresa pública enfrenta responsabilidades y restricciones que regulan y condicionan su conducta de administración y estrategia financiera. Cuando el Estado, a través de la creación de la empresa pública decide participar en la economía, persigue un objetivo dentro de su programa de gobierno y convierte a ésta en su instrumento de actuación; en términos objetivos, debemos reconocer que se le presentan distintos aspectos que los distinguen del sector empresarial privado y que, en consecuencia, les imponen patrones de conducta diferente...

..El accionista que decide canalizar su ahorro hacia actividades productivas tiende a que se le asegure un rendimiento a su capital como pago al riesgo en que está incurriendo, complementariamente al compromiso social que debe desempeñar la empresa privada. En una empresa pública, la premisa fundamental que guía sus actividades es el cumplimiento del objetivo bajo el

cual fue creada y al amparo de este concepto es como debe ser medida,entendida y exigírsele resultados.”⁹⁵

Con lo anterior se confirma el crecimiento que tuvieron las empresas públicas en México durante varias décadas, el cual fué originado por una diversidad de aspectos; sin embargo, la necesidad de transformar, privatizar, fusionar o desaparecer algunas empresas públicas se vió fundamentada en el desequilibrio financiero o déficit que el gobierno federal presentaba en aquellos años, como se confirma en la siguiente cita, del mismo texto arriba citado:

“En 1970 las finanzas del gobierno federal reportaron un déficit de 6,600 millones, derivado de captación de ingresos por 41,300 millones,contra un gasto efectuado en ese año de 47,900 millones: financlar el nivel de dicho déficit representó una contratación bruta de créditos por 10,700 millones de pesos. En el mismo año, los organismos y empresas controlados presupuestalmente incurrieron en un déficit derivado de sus operaciones propias de 600 millones, formado por ingresos que ascendieron a 45,000 millones y egresos por 45,600 millones;dichas entidades captaron créditos en ese año por 12,500 millones...

..En 1976, el déficit en que incurrió el gobierno federal ascendió a 55,600 millones de pesos,resultante de la diferencia entre ingresos obtenidos por 165,300 millones y gastos por 220,900 millones;los créditos brutos contratados ascendieron a 82,200 millones. El sector paraestatal incurrió en un déficit de 21,400 millones,generando ingresos por 181,800 millones y gastos por 203,200 millones; el financiamiento contratado ascendió a 68,500 millones...

...El desarrollo del sector paraestatal impulsó en forma importante los diversos sectores económicos en que participó afrontando una serie de problemas de

⁹⁵ Presidencia de la República. *Colección Seminarios No 7*, 1978, p.p.85-86.

índole técnica, política, social y financiera. Sin invalidar esfuerzos ni dejar de buscar causales, es necesario, en estos momentos que la sociedad reconozca su costo y se planteen esquemas posibles de instrumentar para ofrecer soluciones en el corto, mediano y largo plazos a los problemas económicos, financieros y operativos que confronta la empresa pública.”⁹⁶

El endeudamiento de las empresas públicas en estos años obedeció al déficit de operación que presentaban, mismo que fue provocado por varios factores: un rígido sistema de precios y tarifas subsidiadas, (El autor Raúl Olmedo en su libro “Economía de Ficción” señala el tema de subsidios gubernamentales que el gobierno federal sostuvo por varios años para varios productos y servicios ofrecidos por empresas públicas), contracciones del mercado, devaluaciones de moneda, altas tasas de interés en créditos contratados, aspectos que influyeron en problemas de liquidez y solvencia de las empresas públicas hacia esos años. Asimismo, Omar Guerrero, en su libro *El Estado y la Administración Pública en México* observa que:

“Desde los tiempos del régimen del Presidente José López Portillo se anunciaron modificaciones del estado de cosas. En este período se inició el cuestionamiento de las formas tradicionales de la política en México y en materia de administración pública se emprendió la más radical reforma desde los días de Cárdenas. Otro indicio del camino que se estaba siguiendo fue el plan de depuración del número de entidades “paraestatales” y el programa de fortalecimiento estatal y municipal.”⁹⁷

La autora Isabel Rueda Peiro, en la compilación del libro “Tras las Huellas de la Privatización” analiza la evolución del neoliberalismo en México hacia los años ochenta así como la apertura comercial y la continuación de la política privatizadora de empresas públicas:

⁹⁶ Presidencia de la República. *Empresas Públicas*. Coordinación General de Estudios Administrativos. Colección Seminarios No.7, 1978, página 86.

⁹⁷ Guerrero, Omar. *El Estado y la Administración Pública en México*. I.N.A.P. 1989, página 771.

"En la tónica neoliberal, en 1983 se inicia la privatización de empresas estatales, la desregulación y la apertura comercial. México se adhirió al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio GATT en 1986. Sin embargo, desde el comienzo del régimen presidencial de Carlos Salinas de Gortari en diciembre de 1988 se transita más de prisa y a fondo por el sendero de esta política. El capital monopolista- en este caso, el estadounidense- reclama el derribo de las fronteras para permitir la libre circulación de mercancías, servicios y capitales, con el fin de enfrentar la competencia de los monopolios japoneses y europeos..

..La apertura del mercado mexicano a los productos extranjeros ha sido tan drástica que ha convertido a nuestra economía en la más abierta del mundo aun antes de firmarse el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre México, Estados Unidos y Canadá. La ventaja comparativa de los productos mexicanos consiste en los bajos salarios. Continúan la austeridad en el gasto público y la desregulación, además se otorgan mayores facilidades a la inversión extranjera y la seguridad de que no serán afectados sus intereses..

..La desincorporación de entidades paraestatales (mediante venta, fusión, transferencia o liquidación) aceleró su ritmo. De 1982 a 1988 el número de dichas entidades se redujo de mil 115 a 412 y en abril de 1992 quedaban 232. De estas entidades, las empresas de participación estatal minoritaria (78 en 1982) en 1988 estaban totalmente desincorporadas. Los fideicomisos públicos pasaron de 231 en 1982, a 71 en 1988 y a 43 en abril de 1992. Las empresas de participación estatal mayoritaria, en estas mismas fechas, se redujeron de 744 a 252 y a 112. Los organismos descentralizados pasaron de 102 a 89 y a 77...

..Además de que fueron vendidas las empresas pertenecientes a sectores antes considerados prioritarios (como las de fertilizantes y siderúrgicos),

pasaron a manos privadas Teléfonos de México y los bancos que habían sido nacionalizados en septiembre de 1982....

..En las empresas paraestatales que eran deficitarias, antes de ponerlas en venta, se efectúan severos recortes de personal y cambios a los contratos colectivos de trabajo, para flexibilizar el consumo de la fuerza de trabajo; además se realizan mejoras en su administración para hacerla más eficiente y eficaz, se modernizan algunos equipos. Todo eso, más la asunción de pasivos por el Estado permite que eleven su rentabilidad, para hacerlas atractivas al capital privado. Tal fue el caso, por ejemplo, de las siderúrgicas....Luego todas se vendieron a precios sumamente bajos y en condiciones muy atractivas⁹⁸

En la cita anterior se observa que una ventaja comparativa de los productos mexicanos, con respecto a los americanos y canadienses, son los bajos salarios, a lo que podría agregarse que además de los bajos salarios, es la devaluación del peso mexicano la que al convertir los costos de mano de obra, de pesos mexicanos a dólares americanos, esto hace un costo aún mas bajo dentro de los estándares mundiales de costos de mano de obra. Se observa importante señalar que uno de los propósitos de las empresas denominadas globales es producir componentes en un país y ensamblar los productos terminados en otro país diferente, aprovechando las condiciones que ofrecen los distintos países en materia de legislación laboral, mano de obra calificada así como estímulos e incentivos fiscales.

Continuando con el caso mexicano hacia los años ochenta, el autor Jacques Rogozinski, en su libro "La Privatización en México", confirma que:

"La imposibilidad de tener una economía en crecimiento y de lograr aumentos en el bienestar de la población en un contexto macroeconómico inestable, con distorsiones significativas en la asignación de recursos, impulsaron al gobierno

del presidente Miguel de la Madrid a iniciar un cambio drástico en la política económica siendo la reforma del Estado uno de sus principales elementos para reactivar la economía. De esta forma, en 1985 se inició el programa de privatización de empresas paraestatales, proceso que se amplió y profundizó de manera significativa al finalizar 1988.⁹⁹

En este mismo sentido, el ex presidente Miguel De La Madrid señaló durante su mandato que:

“La participación directa del Estado en la producción es parte esencial de nuestro régimen de economía mixta e instrumento del desarrollo general del país. Sin embargo, siguen existiendo áreas y empresas del sector paraestatal que, por cambios tecnológicos ocurridos a nivel internacional, modificaciones en el patrón de la demanda o deficiencias acumuladas a lo largo de muchos años, requieren reformas profundas para modernizar y reestructurar su modo de operación y poder así alcanzar los fines para los que fueron creadas. Entre éstas áreas destacan: la industria siderúrgica (Sidermex), la azucarera, la de fertilizantes (fertimex) y la de astilleros. Miguel de la Madrid.”¹⁰⁰

“Es en efecto, una realidad que el déficit del sector incide sobre el equilibrio macroeconómico, que existen algunas empresas que no son relevantes para el cumplimiento de sus objetivos como sector y que hay diversos problemas de gestión, control y evaluación que afectan su eficiencia y productividad. Sin duda, éstos problemas deben corregirse y buena parte de la política de empresa pública está orientada a ese fin.”¹⁰¹

⁹⁹ Rueda Peiro, Isabel (compilador). *Tras las Huellas de la Privatización*. Editorial Siglo XXI. México 1994, página 53.

⁹⁹ Rogozinski, Jacques. *Op.cit.* página 74.

¹⁰⁰ Villarreal, René. *Mitos y Realidades de la Empresa Pública*. Editorial Diana. México 1988, página 95.

¹⁰¹ Idem, página 90.

Como se puede apreciar, es con el expresidente Miguel De La Madrid que se reconoce el momento para iniciar el proceso de desincorporación más importante de México en el siglo XX, después de un crecimiento que se generó por décadas a partir de la Revolución mexicana, pasando por expropiaciones, por una etapa de control, por una etapa de reordenamiento, para finalmente terminar en un proceso de desincorporación; mismo que como ha sido señalado por varios estudiosos, ha sido necesario para sanear las finanzas públicas, frenar el crecimiento de la deuda pública y contribuir a una salud de las finanzas públicas.

Con Carlos Salinas de Gortari, México se embarca en la dirección de la apertura comercial y la globalización económica basada en las ventajas comparativas de los países.

Se percibe que la globalización implica la existencia de empresas globales cuya producción y comercialización se realiza en varios países simultáneamente, donde algunos se especializan en la maquila, otros en el ensamble, otros en el procesamiento de las órdenes de venta, algunos otros en el servicio post-venta y finalmente otros países se focalizan en la distribución de la producción, teniendo oficinas de ventas en los principales países del mundo.

De lo que se puede concluir que si un país no cuenta con empresas globales que posean capital de inversión y tecnología para producir, tendrá que limitarse a ofrecer mano de obra, ensamble, o cualquier otro trabajo relacionado con el ciclo de la producción y la venta; lo que se aprecia propio de los países latinoamericanos, dejando al capital internacional y a los países desarrollados la función global de producción a escala mundial y comercializando la producción también a escala global, sin encontrar aranceles (o bien aranceles muy bajos) lo que podría interpretarse como la

continuación de la brecha, cada vez más grande, entre países capitalistas y países ahora denominados emergentes, antes llamados subdesarrollados.

Se aprecia que esto podría explicarse de la siguiente manera: La generación de la riqueza por parte de las empresas globales cuya sede corporativa se encuentra normalmente en países capitalistas, pagan una mano de obra y materias primas o insumos, que en algunos casos se provee por parte de los países emergentes, lo que aunado a la cultura del consumo capitalista, podría estar limitando el ahorro interno de un país, necesario para incentivar la inversión productiva y el crecimiento, lo que podría llevar a éstos países a seguir incurriendo en deuda pública para financiar su crecimiento, ya que, se ha observado que normalmente el ingreso nacional (PIB) de los países emergentes no es suficiente para compensar el crecimiento de la población, generando mayor pobreza.

Con respecto a la generación de la riqueza, se observa que ésta queda concentrada entre las empresas globales y sus países sede, lo que significa que ésta riqueza generada podría ser colocada como deuda en los países emergentes, de donde se podría concluir que las empresas globales obtienen los siguientes beneficios:

- 1) Producen con las mejores ventajas comparativas que les ofrecen los países emergentes, en cuanto a materia prima y mano de obra barata, generando desde un inicio un bajo costo.
- 2) Distribuyen y venden su producción a escala mundial, al contar con redes de distribución globales, con márgenes de utilidad, pagando bajos o nulos aranceles, de acuerdo a las nuevas reglas del comercio mundial.
- 3) La cultura del consumo capitalista inhibe el ahorro interno de los países.
- 4) La riqueza generada se coloca como deuda, o bien se administra como capital especulativo buscando el mayor beneficio en los mercados financieros internacionales.

La siguiente cita complementa la conclusión planteada:

"Las condiciones económicas predominantes en un país dependen en gran medida de lo que ocurra en la economía mundial. Ésta se materializa en el comercio internacional, la producción global y las finanzas internacionales. Otros vínculos integradores de las diferentes economías nacionales en una única economía mundial son las migraciones y la difusión internacional de la tecnología. Aunque todas estas fuerzas vinculan sus economías con una economía mundial, el resultado no es homogéneo, como lo demuestra el desigual crecimiento económico de los distintos países, al permitir que algunos crezcan muy deprisa, mientras que otros se empobrecen. En los últimos veinte años la brecha entre países ricos y pobres no ha dejado de crecer: si en 1980 el 25% más próspero de la población mundial consumía el 75% de los recursos del planeta (y viceversa), hoy es el 80% más pobre el que sobrevive con el 20% de la riqueza existente."¹⁰²

Como parte del acervo relativo a la privatización de empresas públicas, se ubica una obra de Isabel Rueda Peiro (coautor): "Tras las huellas de la Privatización" la que describe, desde un punto de vista económico, el contexto en la que se da el periodo de privatización de empresas públicas en México, que destaca por su profundidad e impacto. Esta obra describe que:

"El largo periodo de crisis global de gran envergadura, que se inicia en los años setenta, origina una contrarrevolución ideológica, política y social. En la segunda mitad de ese decenio la política monetarista empieza a desplazar a la keynesiana en los países capitalistas y se inicia la privatización de las empresas estatales, primero en Inglaterra, para luego extenderse por el mundo entero; el combate a la inflación se convierte en prioritario y para lograrlo se postula reducir el gasto público en obras de beneficio social y

¹⁰² Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2003. © 1993-2002 Microsoft Corporation.

restringir la demanda mediante la contención salarial- a lo que también coopera el aumento del desempleo-.De este modo, la regulación y el Estado benefactor van siendo abandonados para dar paso a la desregulación y al Estado <esbelto>. A los países atrasados se les prescribe la apertura comercial, mientras los desarrollados adoptan y refuerzan medidas proteccionistas. La globalización-que manifiesta la creciente internacionalización del capital- y la integración de nuevas zonas económicas,expresan la feroz competencia por los mercados entre los grandes conglomerados y los países sede de sus matrices....

...La CEPAL también ha perdido el espíritu crítico que tuvo en otras épocas. Hoy sus propuestas se adaptan a las nuevas condiciones,especialmente a la política neoliberal que es aplicada por los gobiernos latinoamericanos excepto el cubano. En cuanto al papel del Estado en el momento actual,de acuerdo con el credo neoliberal,sugiere que debe <abandonar muchas de las actividades que abordó en el pasado para concentrarse en lo verdaderamente esencial. También destaca más la regulación que la intervención directa.....

...En este contexto, a partir de 1983 el gobierno mexicano adopta cada vez más decididamente la política neoliberal e inicia la privatización de empresas estatales.”¹⁰³

En base a lo expuesto por Isabel Rueda y haciendo una conclusión sobre la crisis económica mundial de finales del siglo XX e inicio del XXI, se observa que: la historia del capitalismo ha presentado diversas crisis económicas, algunas de mayor profundidad y más duración que otras, las cuales han sido sujeto de estudio, sin embargo se observa que es la crisis o depresión de los años treinta del siglo XX en Estados Unidos lo que provoca el surgimiento de una teoría desarrollada por John Maynard Keynes: La Teoría Keynesiana, que se fundamenta en el gasto gubernamental como fuente de crecimiento

económico (la ocupación y el empleo como motores de la demanda interna), que junto con la teoría clásica sientan las bases del neoliberalismo, el cual a fechas recientes (principios del siglo XXI) vuelve a presentar una crisis económica del sistema capitalista mundial, impactando precisamente lo que Keynes ofrece como una explicación al sustento del capitalismo: el empleo y la ocupación aboral.

También se observa una crisis política generalizada en los países latinoamericanos hacia finales de la segunda mitad de la década de los sesenta y segunda mitad de los setenta, caracterizada por crisis sociales y políticas: Movimiento del 68 en México, efervescencia de las ideas socialistas en Latinoamérica, movimiento del Che Guevara, la caída del expresidente Allende en Chile a manos de Pinochet con patrocinio de los Estados Unidos por el expresidente Nixon y el secretario de Estado Henry Kissinger, crisis económica y política en Argentina, que afecta la estabilidad de los países de la región.

Hacia el final de la década de los setenta, se observa una profunda intervención estatal en los países latinoamericanos y en aquellos desarrollados tanto del régimen capitalista como del socialista.

Con Inglaterra encabezando a nivel mundial la estrategia de privatizar empresas públicas como un medio de sanear su gasto gubernamental, se libera una corriente privatizadora en el globo, como una manera de obtener ingresos y reducir el gasto o déficit de los gobiernos.

Desregulación y Estado esbelto, son dos conceptos que se presentan como una opción para los gobiernos latinoamericanos para retomar el rumbo del crecimiento y la estabilidad. Así, México a partir de 1983 adopta ésta política neoliberal y comienza con la privatización de empresas públicas.

¹⁰³ Rueda Peiro, Isabel, compilador. *Tras las Huellas de la Privatización. El caso de Altos*

El autor Steve Hanke, en su libro "Privatización y Desarrollo", señala, hacia 1991 que:

"Ultimamente, en los países desarrollados y en los que están en vías de desarrollo, ha aumentado el interés por la privatización, es decir, subcontratar o vender a grupos privados las funciones o las empresas antes controladas o propiedad del Estado. Las razones más importantes de este fenómeno responden a una combinación de crecientes presiones sobre los presupuestos gubernamentales y a un mayor convencimiento de que la disciplina competitiva en los mercados privados aumenta la eficiencia y producción sin descuidar la calidad a un costo más bajo. Este movimiento ha influido incluso en los países socialistas; en casi todos los países del bloque oriental se ha presentado interés hacia la privatización."¹⁰⁴

"La transferencia de las instituciones, infraestructura y servicios del Estado al sector privado significa una nueva área para la política y las finanzas públicas. Es tan nueva que la palabra –privatizar- apareció en el New Collegiate Dictionary de Webster por primera vez en 1983....

...A veces, los oponentes de la privatización admiten que si bien la empresa privada provee productos y servicios de manera más eficiente que el sector público, el gobierno debe proveer ciertos productos y servicios porque los pobres no pueden pagar los precios que los proveedores privados tienen que cobrar para cubrir sus gastos. Este argumento no es correcto. Que los pobres posean o no los medios para comprar los productos y servicios de proveedores privados, no debe influir en la elección de un proveedor público o privado. Más bien, la decisión debe basarse en cuál proveedor, privado o

Hornos de México. Editorial Siglo XXI. México 1994, página 24.

¹⁰⁴ Hanke, Steve H. *Privatización y Desarrollo*. Editorial Trillas. México 1991, página 5.

público, puede producir una cantidad dada de mercancías y servicios con tal calidad y al precio mas bajo.¹⁰⁵

Se observa en el autor una razonamiento eficientista, neoliberal y de poco sentido social. Si bien es cierto que los subsidios a los precios de bienes y servicios públicos, por parte del Estado, generan una economía de ficción, de acuerdo con el autor Raúl Olmedo, también es cierto que la iniciativa privada a través del esquema de libre empresa y libre competencia, que no tenga algun sentido social, como lo es la reinversión de utilidades y la protección del empleo, contribuyen a un empobrecimiento cada vez mayor de las clases trabajadoras al servicio del Capital.

El autor Jacques Rogozinski, en su libro "La Privatización en México, Razones e Impactos", establece lo siguiente, con respecto al proceso de privatización en México:

"La reforma del Estado emprendida al inicio de 1983 e intensificada a partir de 1988, constituye uno de los elementos esenciales de la política económica y social del gobierno mexicano. Uno de los objetivos de esta reforma consistió en abandonar el papel de Estado propietario y administrador de empresas y organismos, y asumir el perfil de rector de la actividad económica, de acuerdo con el espíritu de la Constitución política de 1917. Asimismo, la nueva estrategia económica ha buscado otorgar a los agents económicos, principalmente a los del sector privado, los incentivos necesarios para lograr una asignación eficiente de recursos y alcanzar con ello mayores niveles de desarrollo económico, en un contexto de estabilidad de precios con crecimiento económico sostenido y sustentable...

..Uno de los aspectos medulares de la modernización del Estado ha sido la desincorporación de empresas y organismos propiedad del sector público.

¹⁰⁵ Ibid, página 82.

Mediante este proceso, el sector paraestatal mexicano ha pasado de estar conformado por 1155 empresas y organismos públicos existentes a finales de 1982 a 219 al término del primer semestre de 1994....

...Para entender las razones por las cuales se ha instrumentado la desincorporación de empresas públicas en nuestro país, es importante analizar desde un punto de vista histórico la evolución del sector paraestatal mexicano y los motivos por los cuales el Estado llegó a alcanzar proporciones tan considerables....

...Cabe destacar que aunque la expansión del sector paraestatal y la consecuente reforma del Estado mexicano han sido determinadas por decisiones propias del gobierno, éstas no pueden aislarse del contexto nacional e internacional imperante en cada uno de los periodos relevantes de la historia económica de México....

...De acuerdo con lo anterior, es conveniente estudiar la evolución del sector paraestatal durante el periodo 1917-1982, haciendo énfasis en el papel del Estado, particularmente el de las empresas públicas, en el modelo de desarrollo económico de México. En este sentido, es importante destacar que la política económica del gobierno y el papel del sector paraestatal por las que ha transitado la economía mexicana y su interrelación con el exterior. Al respecto, cabe mencionar que la teoría económica no establece un tamaño óptimo para el sector paraestatal. Cada nación ha conformado su estructura estatal de acuerdo con sus propias necesidades y circunstancias.¹⁰⁶

Como se puede apreciar, no existe un parámetro estándar mediante el cual se puedan establecer dimensiones y cantidades ideales u óptimas de organismos y empresas paraestatales dentro de un Estado. La cantidad de éstos organismos, así como sus características, están determinadas por

contextos particulares que les otorgan la razón de existir, para después, en base a circunstancias diferentes, desaparecer, fusionarse o transformarse. Este parece ser el ciclo de vida de las entidades paraestatales, surgir para cumplir un objetivo específico, para después desaparecer o transformarse y así cerrar su ciclo natural.

Se observa que el Estado mexicano se transforma durante la década de los ochenta, para dejar de ser propietario y administrador de empresas para convertirse en rector de la actividad económica a través de la adopción de políticas públicas neoliberales.

¹⁰⁸ Rogozinski, Jacques. *La Privatización en México, Razones e Impactos* Editorial

5.0 Herramientas que apoyan la administración de la empresa pública.

Las herramientas, formatos, fórmulas y cálculos que se presentan en este capítulo, fueron empleados y en algunos casos desarrollados por el autor del presente trabajo de investigación (como se indica en estos casos), durante su gestión como analista financiero trabajando para el área de Servicios y Soporte al Cliente, de Hewlett Packard de México de 1988 a 1996.

Como se ha observado a lo largo del presente trabajo de investigación, la administración de las empresas públicas, entre otros elementos inhibidores de su buena gestión, ha sido un obstáculo para que éstas cumplan cabalmente con su propósito o razón de existir. Por ello, varias organizaciones en distintos países se han dado a la tarea de analizar la problemática administrativa y de proponer soluciones, teóricamente viables, que apoyen y mejoren la gestión de las empresas públicas. A continuación se confirma esta iniciativa de la Escuela Interamericana de Administración Pública:

“La Escuela Interamericana de Administración Pública (EIAP) fue creada en 1964 en virtud de convenios firmados por la Fundación Getulio Vargas (FGV) con el Gobierno del Brasil y el Banco Interamericano de Desarrollo. La creación de la EIAP procuró una respuesta práctica a una preocupación que se estaba generalizando como resultado de la experiencia que se iba recogiendo a medida que avanzaba el proceso de desarrollo de América Latina, comenzaba a apreciarse entonces que la capacidad administrativa es tan esencial como el capital, la tecnología y los recursos naturales para promover, acelerar y conducir el proceso de desarrollo económico y social.....

....Con la creación de la Escuela se intentó hacer frente a las crecientes exigencias del proceso de desarrollo, que encuentra en la deficiente capacitación del factor humano en el campo de la organización y

administración del sector público, uno de sus puntos de estrangulamiento. El planteamiento económico, como principal instrumento de promoción del desarrollo, exigía cada vez más para su implementación la preparación, evaluación, administración y el control de los proyectos, y el eficiente funcionamiento de las agencias responsables de su operación, las más de las veces, empresas públicas.....

.....En adicional problema de la relativa escasez de recursos para encarar nuevos proyectos y programas, era necesario enfrentarse en los hechos con la baja productividad de los ya asignados, lo que exigía la urgente revisión de los métodos de trabajo y la inmediata elevación de eficiencia en la utilización de los recursos disponibles. Como consecuencia de todo ello se verificaba una demanda creciente de técnicos y especialistas en todas las áreas."¹⁰⁷

Ya sea el objeto de una u otra empresa, el interés público o privado, o bien , el interés privado con responsabilidad y sentido social, las herramientas de administración están diseñadas para apoyar al talento humano en su desempeño, para alcanzar un grado de eficiencia en las operaciones de una empresa, a través del establecimiento de parámetros o indicadores de calidad, que garanticen el logro de los objetivos financieros y de su propósito o razón de ser, de la organización.

5.1-Cálculo de costos y precios de mano de obra

Los cálculos de costos y precios que a continuación se presentan fueron desarrollados por el autor del presente trabajo, durante su gestión como analista financiero en el área de Ingeniería de Sistemas en Hewlett Packard de México, en 1989.

¹⁰⁷ Banco Interamericano de Desarrollo, Escuela Interamericana de Administración Pública, Fundación Getulio Vargas. *Administración de Empresas Públicas*. Vol 1. Editorial Limusa, México, 1983. página V.

Se observa que es una preocupación de las empresas públicas y privadas el tener una certeza sobre la eficiencia o productividad de su Personal por dos razones, una que atañe a la empresa y otra que atañe al empleado:

- a) En la perspectiva de la empresa, es una necesidad determinar si se cuenta con el nivel o número de profesionales óptimo necesario para cumplir con el objetivo propuesto y con la rentabilidad esperada. En algunos casos se puede lograr el objetivo de producción y ventas pero no el de rentabilidad, situación que es contraria a una salud financiera a la que debe aspirar una empresa pública o privada. Aún cuando el objetivo de rentabilidad sea cero, es preciso no generar pérdidas de operación, por ello es importante medir la eficiencia y productividad del Personal.

- b) En la perspectiva del empleado, la medida de eficiencia da certeza al colaborador sobre su productividad dándole objetividad a su evaluación de desempeño, la cual en algunos casos es el documento que determina el incremento salarial o su permanencia en la organización.

A través de la experiencia se ha confirmado que la eficiencia promedio esperada en un profesional es de un 65%, en términos del tiempo disponible que se paga a un empleado. Esta productividad se basa sobre el supuesto de un tiempo disponible de ocho horas diarias, es decir, dos mil ochenta horas al año, que resulta de cincuenta y dos semanas y cuarenta horas por semana.

El 35% del tiempo no productivo (que no se factura al cliente), se refiere al tiempo que el empleado dedica a actividades tales como: Vacaciones, tareas improductivas (que no se facturan al cliente, ejemplo actividades internas administrativas, tales como archivo, juntas internas de trabajo, procedimientos internos, horas de viaje, etc..) , entrenamientos o estudio formal o informal, enfermedad, días festivos.

Veamos como el 35% del tiempo no productivo se recupera (se carga al cliente) en el cálculo del costo por hora de un profesional que vende su trabajo intelectual.

Consideremos que el costo anual de un profesional es de \$100,000.00 cien mil pesos.

Entonces el costo por hora de este profesional se calcula como sigue:

$\$100,000 / 1352 = \$ 73.96$ pesos por hora. Si el número anual de horas disponibles es 2080 y la productividad es de 65%, entonces el tiempo productivo es 1352.

En resumen, si el profesional factura al cliente 1352 horas a un costo de \$73.96 pesos, estaría recuperando su costo anual de \$100,000 pesos. Teóricamente éstas 1352 horas es el tiempo que el profesional dedicó realmente a la solución o servicio que vendió y entregó al cliente.

De esta manera, el 35% del tiempo no productivo fue recuperado en el cálculo del costo por hora.

Hasta aquí hemos señalado el *Costo por Hora*, revisemos ahora el cálculo del *Precio por Hora*, mismo que recupera el margen de utilidad, que es la ganancia del accionista, sea éste público o privado.

Siguiendo con el ejemplo hipotético. Si el costo por hora es de \$73.96 pesos, el costo administrativo directo (compuesto por las funciones o áreas que apoyan al profesional tales como: contabilidad, recursos humanos, departamentos administrativos, sistemas internos, apoyo secretarial, y otros que realizan labores adjetivas o de apoyo a las áreas sustantivas o unidades de negocio productivas que tienen el contacto externo con los clientes, como ventas o de servicios al cliente), y el Costo Corporativo Indirecto, compuesto

principalmente por el costo administrativo de Dirección, de Investigación y Desarrollo, de Mercadeo Corporativo y otros recursos que no ofrecen un servicio al profesional de manera directa en su localidad pero que apoyan su gestión en la labor de entrega de servicios al cliente.

De donde:

Costo por hora igual a \$73.96

Costo Administrativo directo: Una función del Ingreso o precio a razón de 20% de éste.

Costo Corporativo indirecto: Una función del Ingreso o precio a razón de 10% de éste.

Margen de utilidad después de impuestos: Una función del Ingreso o precio a razón de 15% de éste.

Supongamos impuestos sobre la renta del 30% y reparto de utilidades del 10% sobre la utilidad bruta.

Se emplea una ecuación para determinar el precio por hora como a continuación se detalla:

Partiendo del supuesto del costo por hora igual a 100 para determinar el multiplicador del costo por hora, se tiene que:

$(100X - \text{Costo por Hora } (100) - 20\% \text{ del precio } (100x) - 10\% \text{ del precio } (100x)) \cdot 6 \text{ (ISR y reparto de utilidades)} = 15\% \text{ del Precio } (100x)$

$$(100x - 100 - .20(100x) - .10(100x)) \cdot 60 = 15\%(100x)$$

Despejando "X":

$$(100x-60-20x-10x) \cdot .60 = 15x$$

$$60x-12x-6x=15x$$

$$42x-60=15x$$

$$42x-15x=60$$

$$27x=60$$

$$X=60/27$$

$$X=2.22$$

Lo que significa que el costo por hora de \$73.96 multiplicado por 2.22 es igual al precio= \$164.19

Comprobando la ecuación:

$$(164.19 - 73.96 - .20 (164.19) - .10 (164.19)) \cdot .60 = .15 (164.19)$$

$$(164.19 - 73.96 - 32.83 - 16.41) \cdot .6 = 24.62$$

$$24.59 = 24.62$$

Lo que significa que descontado al ingreso o venta por \$164.19 los costos de venta (\$73.96) directos (20%) e indirectos (10%), el pago de ISR y la retención de utilidades para empleados (40%), llegamos al margen de utilidad de \$24.59 que representa el 15% de margen de utilidad neta final esperada sobre el ingreso o precio por hora.

Bajo estos supuestos y cálculos, el ingreso, los costos y la rentabilidad esta planeada sobre un objetivo de unidades (horas) y precio. Como los precios se calculan a priori, es decir, antes de salir al mercado y se pueden ajustar una

vez en el mercado o comprometidos con el cliente ¿Que sucede si estos supuestos cambian en términos reales ?, que sucede con la rentabilidad si los costos reales resultan mayores o menores que los planeados, qué sucede si se venden menos o mas unidades que las planeadas, evidentemente en ambos casos, hay un impacto en la rentabilidad, en unos casos positivo (mayor) y en otros casos negativo (menor).

Existe un método para calcular la variación en la productividad del profesional, la cual tiene un impacto en la rentabilidad de la organización, esta se calcula de la siguiente manera:

Costo anual real del profesional = \$90,000

Horas productivas= 1310

Costo estimado de \$73.96 igual a \$96,887

Variación igual a \$ 6,887

Significa que aún cuando el costo real del profesional fue menor al planeado (\$100,000) el tiempo productivo fue menor también, lo que significa que el ingreso fue también menor ($1310 \times 164.19 = 215,088$), sin embargo la rentabilidad resultó mayor (16.9% en lugar de 15%) debido a que la varianza indica una diferencia positiva entre el costo real y el costo estimado (en base a horas productivas reales y un estimado de costo por hora), lo que nos indica que cualquier cambio en los costos o en la productividad esperada, resultan en una pérdida o ganancia marginal para la empresa, en el supuesto que el precio otorgado y formalizado con los clientes sea fijo y no pueda ser cambiado en función a la productividad que se observa. En otras palabras, los clientes no tendrían que pagar más por la ineficiencia del proveedor o bien recibir un descuento por una eficiencia mayor.

El ajuste a los precios en base al Mercado, se basa en considerar los precios que los competidores ofrecen a los clientes por servicios equivalentes, con el

objeto de mantener competitividad en el mercado. Este ajuste implica revisar los costos y la productividad propios y puede obligar a la empresa a tomar decisiones que le permitan mantener la rentabilidad planeada en base a unos precios que fueron ajustados por razones de mercado. En contraste con el enfoque clásico de Costos + Utilidad, el precio de mercado obliga a las empresas a revisar constantemente sus estructuras de costos y a elevar la productividad en sus métodos de producción.

5.2-Cálculo de precios de bienes o productos.

La siguiente planilla puede ser utilizada para calcular los multiplicadores de precios que se aplican al costo de los bienes de importación, con el fin de recuperar los gastos de importación, los gastos de administración de inventario, almacenaje, impuestos, honorarios de agentes aduanales y demás costos en que se incurre para importar y embarcar los bienes al local del cliente.

Cuadro 5.2.1
Tabla de Cálculo de Precios

| | | | |
|-----------------------------|-------------------|--|--------------------|
| Localidad: | | | |
| Organización: | | | |
| Fecha Efectiva del Precio: | | | |
| Fecha de Cálculo de Precio: | | | Linea de Productos |
| Preparado por: | | | |
| Tipo de Embarque: | Local del Cliente | | |
| Arancel genérico: | 3.00% | | LP |

| Año de Referencia | 2001 | 2000 | |
|---|-------|-------|----------|
| Fletes y honorarios aduanales | 2.62% | 1.60% | 12 |
| Gasto administrativo de manejo de inventario. | 0.33% | 0.53% | 13 |
| Arancel | 2.27% | 2.27% | 15 1A |
| Costo de Importación | 5.21% | 4.40% | 24 2J |
| Descuentos por pago adelantado | 0.50% | 0.50% | 2M |
| Ciclo de cuentas por cobrar | 0.00% | 0.00% | 2N |
| Otros descuentos | | | 2Q |
| Validez de Cotización | | | 45 |
| Otros | | | 8F |
| Otros | | | 9E |
| Otros | | | AR |
| Ajustador del Precio | 2.00% | 2.00% | CN |
| Costo Financiero | 2.50% | 2.50% | CT |
| COSTO TOTAL | 7.71% | 6.90% | BJ BL |
| Margen de Utilidad | 0.00% | 0.00% | 8H PX |
| Multiplicador Preliminar | 7.71% | 6.90% | PL PY |
| Servicios de Garantía Extendida | 2.00% | 2.00% | |

| | | | | |
|---------------------------|--------|--------|--|--|
| Otros Servicios Incluidos | 3.00% | 3.00% | | |
| Total de Otros Servicios | 5.00% | 5.00% | | |
| FACTOR FINAL | 12.71% | 11.90% | | |
| MULTIPLICADOR FINAL | 1.1271 | 1.1190 | | |

Fuente: Elaboración propia.

Los gastos de importación se refieren a los siguientes costos: arancel, honorarios del agente aduanal, fletes nacionales e internacionales y los costos del personal involucrado en las labores de importación y exportación (para regresar a las fábricas de origen aquellos productos que requieren ser devueltos).

Los costos financieros se refieren a aquellos costos en que incurre la organización como parte del proceso de negociación con los clientes, ejemplo: descuentos por pronto pago o pago adelantado, validéz de cotización por X número de días, en donde cualquier cambio de precio es absorbido por la organización (en casos de cotizaciones en moneda local, cuando ocurre una devaluación de ésta o bien cuando las fabricas elevan el precio durante el periodo de la cotización y la organización local absorbe la diferencia en el precio). El ciclo de cuentas por cobrar resulta de las condiciones de pago que se negocian con los consumidores, pueden ser a 30, 60 o 90 días como periodo de gracia para pagar la factura, este tiempo representa un financiamiento por parte de la Organización para los consumidores.

El ajustador al precio resulta del análisis de Mercado que realiza la función de Mercadeo y recomienda incrementar o reducir el precio en ciertos puntos porcentuales, por razones de competitividad o estrategia de ventas, en donde se pudieran promover ciertos productos a precios menores , mismos que serian subsidiados por otros productos, vigilando la estrategia de rentabilidad en su conjunto.

El margen de utilidad es una opción para la organización, la cual puede decidir obtener una ganancia por encima de los costos de importación, la cual normalmente se establece como un porcentaje del precio final.

Los costos por servicios de garantía extendida u otros servicios adicionales se recuperan cuando el producto, en su precio, incluye tales servicios añadidos como promocionales, es decir, se ofrecen al consumidor como parte del precio del producto, sin embargo estos costos se recuperan en el cálculo del multiplicador del precio del producto.

Se utilizan y se muestran los datos de costos de periodos anteriores como referencia (lo que aplique: año, semestre, trimestre, mes, dependiendo de la frecuencia de revisión del multiplicador) con el fin de monitorear el cambio de precios. Es deseable realizar un análisis de los incrementos y decrementos en los costos reales pasados y un buen pronóstico de los costos por recuperar.

Los cambios en los costos normalmente suceden por: inflación, tipo de cambio (cuando se expresan en moneda local con insumos en moneda extranjera), costos por excepción (inesperados, de una sola vez que se presentan en la operación y que no fueron planeados), por Incremento o decremento de Personal, cambio en salarios, pago de primas vacacionales que no fueron provisionadas en el tiempo, gastos de operación no planeados, ajuste en impuestos, etc..

Ya que los precios se estiman a priori, es decir antes de lanzar un producto al mercado, y se pueden ajustar una vez en el mercado, los cálculos de precios se basan en supuestos de costos futuros, tomando como una referencia a los costos históricos, con el fin de observar el cambio o comportamiento de los costos de un periodo a otro.

5.3- Análisis de Sensibilidad.

El análisis de sensibilidad permite al responsable de la función de Planeación, el conocer los escenarios probables al emprender un proyecto o empresa, donde se esperan ciertos resultados, donde existen variables que se controlan, así como variables que no se controlan, donde se manejan recursos materiales, humanos, tecnológicos específicos, donde se establecen estrategias y planes de acción.

Se observa la utilidad de conocer los escenarios probables en proyectos personales, privados, públicos, de empresa, sociales, o políticos, ya que dan certidumbre sobre los resultados que se pueden esperar, y así planear también acciones preventivas y/o correctivas que influyen en los resultados.

En términos financieros bursátiles, el término <Mejor Caso> también es conocido como <Techo> y al <Peor Caso> como <Piso>, esto comúnmente cuando nos referimos a precios de títulos, acciones, papel comercial, pronóstico de tendencias, entre otros.

Todos los escenarios normalmente se documentan con hechos específicos que los fundamentan e influyen, así por ejemplo, en un pronóstico de Ventas, los escenarios pueden estar influidos por las siguientes razones o variables externas :

-Que la probabilidad de que se autorice una compra, por parte del área de compras de un prospecto, se otorgue o se niegue, lo cual invariablemente tiene un impacto en nuestros escenarios. Así, un mismo hecho específico puede tener impacto en ambos escenarios, en uno optimista y en uno pesimista.

-Que exista una licitación o concurso para la compra de bienes o servicios. Este hecho también otorga cierta probabilidad a nuestros escenarios, porque las variables precio-solución pueden no encajar en la solución o producto propio, razón que crea una dependencia en variables u obstáculos que se pueden vencer con acciones adicionales, tales como, solicitar a la fábrica modificaciones al producto en cierto tiempo y costo.

-Que el Comité de Decisiones del prospecto, tenga inclinación hacia ciertas marcas comerciales, por diversas razones, por ejemplo que los proveedores actuales mantengan una calidad y servicio que satisface al cliente o prospecto; Situación que requiere de esfuerzos y acciones adicionales para demostrar las características de calidad y precio del producto propio.

Y otras razones que al tratar de asignarles probabilidad, para ubicarlas en los tres escenarios, hacen de la planeación de escenarios una labor analítica y detallada que da certidumbre sobre los resultados esperados, al establecer acciones preventivas (anticipadas) que influyan el curso de los resultados.

Siguiendo con el ejemplo del pronóstico de Ventas, a continuación una tabla que muestra los tres escenarios:

ESCENARIO DE VENTAS "MAS PROBABLE" PARA EL MES DE OCTUBRE 2003.

Cuadro 5.3.1

Pronóstico de Ventas

| Distrito | \$Ventas | Objetivo | % Objetivo |
|-----------------|-----------------|-----------------|-------------------|
| Norte | \$1,010 | \$909 | 111% |
| Sur | \$3,960 | \$3,756 | 105% |
| Este | \$2,700 | \$2,060 | 131% |
| Oeste | \$1,060 | \$655 | 162% |
| Foráneo | \$1,500 | \$1,057 | 142% |
| TOTAL | \$10,230 | \$8,436 | 121% |

Fuente: Elaboración propia.

ESCENARIO DE VENTAS "PEOR CASO" PARA EL MES DE OCTUBRE 2003:

Cuadro 5.3.2

Pronóstico de Ventas

| Distrito | Ventas | Objetivo | %Objetivo |
|-----------------|----------------|-----------------|------------------|
| Norte | \$390 | \$909 | 43% |
| Sur | \$2,860 | \$3,756 | 76% |
| Este | \$2000 | \$2,060 | 97% |
| Oeste | \$920 | \$655 | 141% |
| Foráneo | \$0.0 | \$1,057 | 0% |
| | | | |
| TOTAL | \$6,170 | \$8,436 | 73% |

Fuente: Elaboración propia.

ESCENARIO DE VENTAS "MEJOR CASO" PARA EL MES DE OCTUBRE 2003:

Cuadro 5.3.3

Pronóstico de Ventas

| Distrito | Ventas | Objetivo | %Objetivo |
|-----------------|-----------------|-----------------|------------------|
| Norte | \$1,180 | \$909 | 130% |
| Sur | \$7,430 | \$3,756 | 198% |
| Este | \$5,000 | \$2,060 | 243% |
| Oeste | \$1,300 | \$655 | 199% |
| Foráneo | \$2,500 | \$1,057 | 237% |
| | | | |
| TOTAL | \$17,410 | \$8.436 | 206% |

Estos escenarios para el mes de Octubre 2003, sumados al nivel de ventas del periodo Enero-Septiembre, dan como resultado tres nuevos escenarios para el nivel de ventas Acumulado para el periodo Enero-Octubre, pero también para el pronóstico del Final del Año, Enero-Diciembre, todos éstos en sus tres escenarios. Los objetivos de ventas no cambian en ningún caso, ya que éstos son fijos.

El porcentaje de logro de los objetivos si cambia en cada escenario.

5.4 Control de Calidad en Procedimientos Administrativos

La metodología presentada a continuación se basa en el Manual de Entrenamiento sobre Control Total de Calidad, elaborado por Javier Garfias para Hewlett Packard de México, en 1988.

Se observa la necesidad que tienen las empresas de constantemente revisar sus procedimientos, particularmente aquellos considerados como críticos que tienen un impacto directo en los clientes de la organización. Se llamarán clientes externos aquellos usuarios o compradores de los productos y servicios que produce o comercializa la organización, y clientes internos aquellos que reciben el producto del trabajo de un departamento o área de la

organización, por ejemplo, el departamento de contabilidad requiere información de provisiones de ingresos (productos entregados no facturados aún, o servicios entregados a clientes no facturados) de parte de las diversas áreas de ventas de la organización. En este caso el cliente interno es el departamento de contabilidad que espera recibir información con calidad y en el tiempo requerido, por parte de las áreas de ventas. El cliente externo es aquel que adquiere un producto o servicio de la organización.

Partiendo que tenemos clientes internos y externos, para efectos de calidad en los procedimientos o procesos podemos clasificar a los procedimientos en dos tipos: los que impactan a clientes externos y los que impactan a clientes internos. Si tuviéramos que ponderar que clientes son mas importantes, se podría decir que los clientes externos, pues son ellos quienes pagan por un producto o servicio, y es atinado decir que si no hay una sola venta en la organización, internamente sucede poco o nada, y que los salarios de los empleados de la organización, los pagan los clientes externos. Internamente, si los procedimientos internos no son oportunos y carecen de la calidad e integridad de información, se tendría un desorden que también puede impactar a los clientes externos, por ejemplo, el no actualizar la base de datos de clientes oportunamente, se presentaría el problema de que si un cliente llama solicitando un servicio y al no existir su información en la base de datos, esto crearía una imagen poco favorable de la organización, impactando la calidad con los clientes externos.

El actualizar la base de datos podría implicar el recibir información internamente de otro departamento interno el cual podría estar generando el retraso en el flujo de la información.

En resumen, la calidad, se observa es una necesidad permanente de cualquier organización si se desean alcanzar los objetivos planteados. Se podría perder rentabilidad, si se tiene exceso de gente realizando funciones duplicadas o bien tareas que pueden ser mejoradas en calidad y tiempo, en

resumen no siempre el agregar recursos humanos para mejorar un procedimiento es la opción mas viable, por esto es importante llevar a cabo proyectos de calidad en los procedimientos, con el fin de mejorarlos u optimizarlos primero en términos de calidad y oportunidad, y en algunos casos, como consecuencia, en términos financieros al reducir el costo de los procedimientos.

La metodología que se presenta es denominada "Control Total de Calidad" y esta diseñada para operar en procedimientos operativos.

Detallemos la metodología al tiempo de mostrar un caso práctico, lo cual pretende facilitar la comprensión de la metodología. Se presenta la metodología en forma resumida y práctica sin perder el verdadero sentido y utilidad de la herramienta. Se usa indistintamente el término *proceso* o *procedimiento*, para referimos a la secuencia de tareas o actividades que tienen entradas de datos, información o cualquier otro suministro, que se transforman por una máquina o persona para dar salida a datos, información o suministros, con una retroalimentación permanente, con un propósito u objetivo y que tienen un inicio y un final. Esto es un proceso o procedimiento desde el enfoque de la Teoría General de Sistemas.

5.4.1 Situación Actual.

Algunas consideraciones iniciales de logística. Primeramente se designa a uno o dos líderes de proyecto que estarán a cargo del proyecto de calidad, quienes son responsables de elaborar un calendario de reuniones, asegurando la asistencia de cada miembro del equipo a cada reunión. Los líderes del proyecto elaborarán las minutas de cada reunión y documentarán el proyecto de principio a fin. Coordinarán toda la metodología del proyecto y mantendrán informado a todo el equipo de trabajo.

Se ha observado que convocar, para ser miembro permanente y activo del proyecto de calidad, a por lo menos un representante de cada área o departamento involucrado en el procedimiento, resulta de valor para el proyecto, con el fin de asegurar los diferentes puntos de vista y experiencias en el manejo del proceso o procedimiento, así como de la problemática que se pretende resolver.

El objetivo de la primera sesión es definir con la mayor precisión posible la Situación Actual del procedimiento o proceso, describiendo la problemática general la cual se recomienda sea el resultado de un consenso de todos los miembros del equipo.

Supongamos el caso de un cierre contable mensual donde el objetivo es cerrar los libros contables del mes al tercer día hábil de cada mes y con una confiabilidad del 98% en los registros.

El enunciado de la Situación Actual podría ser :

<Actualmente se presentan retrasos en la entrega y el registro de la información del cierre contable; Simultáneamente se presentan errores en el procesamiento de la misma, lo que no permite tomar decisiones efectivas y con oportunidad sobre el desempeño financiero de la Organización>

No se ofrecen soluciones, no se mencionan responsables de los errores o atrasos, simplemente se enuncia la situación actual con el punto de vista de todos los involucrados.

5.4.2 Enunciado del Objetivo.

Este debe ser medible, tangible, realista, que incorpore el punto de vista y aceptación de los involucrados. El enunciado del objetivo, como se señala arriba, sería:

“Cerrar los libros del mes al tercer día hábil de cada mes y con una confiabilidad del 98% en los registros”

En otras palabras, contar con información oportuna (en la fecha señalada) y confiable (98%) que permita tomar decisiones efectivas y oportunas al respecto del desempeño financiero de la organización. Como se observa, la situación actual describe la problemática genérica y el objetivo es el resultado que se espera del procedimiento.

Teóricamente el objetivo de confiabilidad podría ser 100%, sin embargo, comenzar con una medida realista y alcanzable en un inicio, resulta motivador para el equipo, porque posiblemente la medida inicial de la confiabilidad podría ser 80% u 85% o 90% o 95%, cualquiera que sea la medida inicial, el objetivo debe ser en un primer ejercicio algo alcanzable, posteriormente se podría aspirar a una medida de perfección o 100%.

Así también para el objetivo de fechas (tercer día hábil), es posible que la medida inicial sea séptimo día, mas o menos días, y también es posible que la medida ideal sea el segundo día hábil, sin embargo si iniciamos con tercer día hábil, lo cual es alcanzable en un término inicial, posteriormente conforme se mantenga el objetivo de tercer día hábil, se podrá aspirar a la perfección o al segundo día hábil como objetivo ideal.

Se ha observado que un aspecto importante es tener siempre los puntos de vista y consenso de los involucrados que están directamente a cargo de las tareas porque son ellos quienes ejecutan el proceso y conocen mejor que nadie las tareas, actividades, el sistema, los problemas, y hasta las posibles soluciones parciales o totales, de ahí que su participación, consenso y compromiso con el proyecto de calidad resulta de importancia relevante.

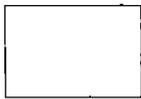
5.4.3 Diagrama de Flujo del Proceso

Es la representación gráfica del proceso donde se detalla la secuencia de las actividades y los responsables de ellas.

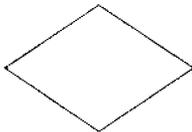
La simbología que normalmente se emplea para elaborar un diagrama de flujo de un proceso es como sigue:



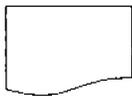
Esta primera figura se emplea para indicar:
Inicio, Fin, o Responsable de Actividad o tarea.



Esta segunda figura se emplea para describir las tareas o actividades que realiza un responsable de tareas o actividades.



Esta tercera figura se emplea para indicar que se requiere tomar una decisión.



Esta cuarta figura representa un documento que Interviene en una actividad o tarea. Se escribe dentro de la figura el nombre del documento o los documentos que se desean describir.

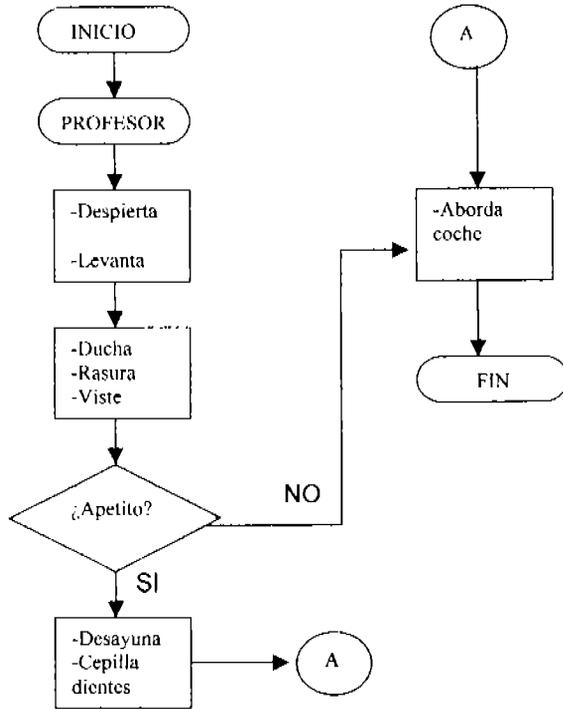


Esta figura es un conector de página o conector de actividades. Conecta o liga el flujo del proceso de de una página a otra o de un paso del proceso a otro.



Indica el flujo del proceso, es decir, la dirección de la secuencia de las actividades.

A continuación se presenta un ejemplo de un Diagrama de Flujo de un proceso:



Como parte de la metodología, se recomienda elaborar el Diagrama de Flujo del proceso en cuestión tal y como se lleva a cabo en el momento presente. No se pretende elaborar el diagrama de flujo de acuerdo a una situación ideal sino como realmente sucede en ese momento, tampoco como debiera llevarse a cabo. Es muy importante este aspecto de reflejar la realidad tal y como se presenta, ya que se corre el riesgo de partir de un supuesto falso, con la probabilidad de llegar a conclusiones falsas también.

Al diagrama de flujo se agregan la fecha de elaboración, título del proceso y autores.

5.4.4 Parámetros de Medición del Proceso

Los parámetros de medición del proceso son los criterios de medición que diagnostican el estado o salud de un proceso, éstos indican Calidad: Puntualidad, Precisión, Eficiencia, Confiabilidad, Efectividad a través de indicadores cuantificables como: Cantidad (# de casos), Duración (tiempo), Costo, Porcentaje, Índice, Promedios, Proporciones, etc. tales que ofrezcan una objetiva y tangible medición del estado que guarda un proceso un determinado periodo de tiempo.

Como vimos en el ejemplo del cierre contable del mes, el objetivo es tener los libros contables cerrados en el tercer día hábil de cada mes, con una confiabilidad del 98% en sus registros.

Supongamos que los valores actuales de este mismo proceso son: Se tienen los libros cerrados al séptimo día hábil de cada mes con un 88% de confiabilidad de los registros.

¿Cómo se determinan los valores de los parámetros de medición del proceso ?

El tener los libros cerrados al séptimo día de cada mes, resulta evidente que este se determina en el momento en que todos los procesos o subprocesos relativos al cierre son terminados.

La confiabilidad de los registros sería medida en función de la comparación de los valores de los registros contables contra los valores de los registros en los sistemas no contables, por ejemplo, supongamos que en libros el valor del inventario de refacciones es igual a 80 y que el valor del inventario de refacciones en el sistema de manejo de inventario de refacciones es igual a

75, significa que las variaciones de inventario por consumo, altas, merma, tránsito, revaluación de inventario, no fueron correctamente reportadas por el personal de inventario o no fueron bien registradas por los contadores.

Aún cuando el número de parámetros de medición pueden ser varios dentro de un proceso, resulta importante definir cuales son aquellos que se pretenden mejorar porque están generando un impacto mayor a la calidad del proceso. Se presenta el principio de Pareto. "Vilfredo Pareto, economista del siglo XIX, quien planteó que la mayor parte de la riqueza estaba concentrada en un porcentaje pequeño de la población, y que la mayoría de la población contaba con recursos limitados, desde entonces varios estudiosos han observado este fenómeno en la naturaleza y en la sociedad, de donde podemos concluir que el 80% de los problemas en un proceso son generados por un 20% de las causas."

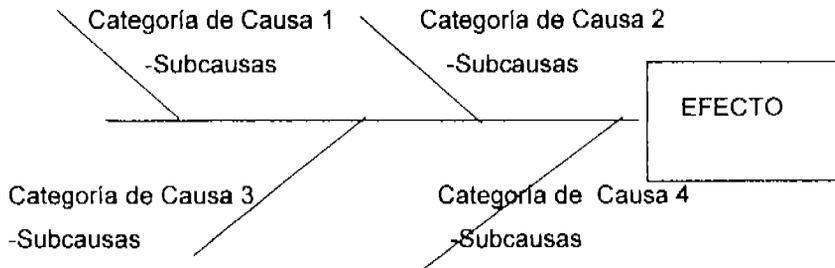
5.4.5 Diagrama Causa-Efecto

Es una representación gráfica de las probables causas que generan un problema (efecto), también conocido como *esqueleto de pescado*, por su apariencia.

En algunos casos, las causas resultan obvias, sin embargo permite obtener datos e información que facilitan la percepción de las causas de un efecto o problema, donde varias causas simultáneamente estén conectadas entre sí o contribuyan aisladamente a un mismo efecto. Esta herramienta ofrece una visión amplia de las causas de un problema y ayuda a evitar el brinco a las posibles soluciones del problema, error muy común cuando se pretende resolver un problema. También facilita la obtención y registro de datos en forma ordenada al presentar gráficamente todas las probables causas de un efecto.

* *Manual de Entrenamiento sobre Control Total de Calidad.* Hewlett Packard de México. 1988.

Siguiendo con el ejemplo del cierre contable mensual, a continuación observemos el diagrama causa-efecto de éste:



Las categorías de causa se refieren al grupo de subcausas comunes a un objeto, por ejemplo, una Categoría de Causa puede ser *Gente* (se refiere a quienes desempeñan actividades o tareas dentro del proceso), en donde se agruparán todas las subcausas relativas a la gente, como ejemplo, falta de capacitación del personal, falta de experiencia de la gente, ausencias constantes de la gente, enfermedad continua de la gente, etc...

Otra categoría de causa puede ser *Sistemas*, donde todos los problemas comunes a los sistemas se agruparán para darle forma a la categoría *Sistemas*. Otras categorías pueden ser *Métodos*, *Procesos* o *Subprocesos*, donde la falta de éstos puede ser una subcausa, o bien que no estén actualizados (los subprocesos), o no sean claros. Otra categoría puede ser *Equipos* y *Maquinaria*, y así sucesivamente.

Para el propósito de elaborar el Diagrama Causa-Efecto se requiere de la participación de cada miembro del equipo quienes aportan toda una lluvia de ideas sobre las causas potenciales, las cuales se agrupan en las categorías de causa para dar orden y forma al esqueleto de pescado.

Una vez que se tienen las probables causas identificadas, se procede a ponderarlas, con el fin de identificar aquellas que por su peso influyen mayormente en el efecto. Esta ponderación se realiza obteniendo datos sobre el comportamiento de las causas, de tal manera que reflejen frecuencia y peso en la generación del efecto. La información cualitativa y cuantitativa de las causas resulta relevante para su ponderación.

Por ejemplo, las fallas de energía eléctrica puede ser una causa detectada por algún miembro del equipo, sin embargo se requiere saber con que frecuencia y de que duración se presenta esta falla que entorpece y retrasa el procesamiento de datos contables, para estar en condiciones de ponderarla y asignarle un peso específico.

5.4.6 Plan de Acción y Monitoreo del Proceso

Una vez ponderadas las causas, cuantitativamente y cualitativamente con el criterio de los miembros del equipo, se procede a elaborar un plan de acción que describa las causas que serán atacadas en un primer término. El plan de acción muestra las acciones concretas y específicas que se llevarán a cabo así como los responsables de ejecutarlas, las fechas en que serán aplicadas, la coordinación de recursos necesarios para implementarlas y el monitoreo del resultado de la aplicación de las mismas.

Se informa el plan de acción a todo el equipo de trabajo, y se hace extensivo a las gerencias operativas tanto involucradas en el proceso en cuestión como a aquellas cuyas operaciones pudieran sufrir algún cambio o impacto como resultado de la implementación del plan de acción.

El plan de acción implica considerar un análisis de sensibilidad (Mas probable, mejor caso y peor caso) para cada acción que modifique el proceso ya que habrá que prevenir y corregir probables desviaciones del proceso durante la

implantación del plan de acción. Un plan alternativo o de contingencia para cada cambio específico que se introduzca es recomendable diseñar, para el caso de desviaciones que pudieran impactar el proceso de manera imprevista, como por ejemplo, tener respaldos de información, un servidor alternativo, cruce de funciones entre los involucrados que se respalden en caso de ausencias imprevistas, métodos alternativos de trabajo, entre otros.

Una vez implementados los cambios descritos en el plan de acción, se obtienen datos nuevamente sobre el comportamiento del proceso una vez que los cambios, modificaciones e implementaciones han sido introducidas al proceso y probadas a lo largo de una serie de repeticiones del proceso.

Resulta importante medir nuevamente el comportamiento del proceso, a través de los parámetros de medición o indicadores de desempeño del proceso, con el fin de evaluar si las medidas y acciones implementadas cumplieron el objetivo de mejorar el efecto o problema del proceso en cuestión, para ello, se comparan los resultados nuevos con los anteriores para confirmar el cambio en el efecto o problema.

Si las medidas del plan de acción que fueron introducidas al proceso, ayudaron poco o nada a solucionar el problema, y después de observar y medir el proceso durante varias repeticiones del mismo, se requiere de retomar el análisis causa-efecto y continuar con la implementación de nuevos cambios ahora sobre variables o causas diferentes o nuevas que pudieron aparecer durante el proyecto de calidad del proceso.

Se mide nuevamente al proceso, se obtienen nuevos valores de los parámetros de medición de éste y se evalúa nuevamente la mejora del efecto o problema. El monitoreo del proceso es continuo ya que se pueden presentar nuevas causas o variables que en cualquier momento afecten el resultado del proceso.

Haciendo un resumen de la metodología, a continuación se muestran las etapas de la misma, partiendo de la identificación de una problemática específica:

- a) Definir el equipo de trabajo, asignando líderes de proyecto responsables del éxito del mismo.
- b) Análisis de la Situación Actual, que describe la problemática en forma genérica, con puntos de vista de cada miembro del equipo, los cuales representan a cada área o departamento involucrado en el proceso.
- c) Enunciado del Objetivo del proyecto de calidad.
- d) Diagrama de flujo del proceso actual y real.
- e) Establecer los parámetros de medición del proceso, obteniendo valores actuales del mismo, mismos que servirán para dar objetividad a la situación actual y deseada (objetivo del proyecto de calidad).
- f) Realizar el análisis causa-efecto o esqueleto de pescado, identificando, clasificando y ponderando posibles causas.
- g) Elaborar el plan de acción, describiendo las teorías de solución que serán introducidas al proceso, ejecutar dicho plan, medir nuevamente el comportamiento del proceso y el efecto de las teorías de solución. Monitorear permanentemente el proceso para mantener su desempeño en los valores deseados.

5.5-Planeación, Ejecución y Control: Herramienta de Planeación Hoshin

Se ha observado que un equilibrio o balance entre las tareas de planeación, ejecución y control, dentro de una institución resulta en una mayor probabilidad de éxito para alcanzar los objetivos planteados.

Algunas organizaciones o departamentos ejecutan su función sustantiva dedicando poco o nada de sus esfuerzos, tiempo y recursos a las tareas de planeación y control de la planeación, las cuales contribuyen a mejorar el desempeño de la organización. La planeación da rumbo y dirección a la ejecución, considera estrategias y tácticas. El control identifica y corrige probables desviaciones que inhiben el adecuado desempeño de la planeación y la ejecución, en un sentido amplio.

Se observa que los objetivos de las diferentes áreas o departamentos se establecen de manera aislada, algunas veces, sin considerar directa o indirectamente los objetivos que se establecen a un nivel macro desde la Dirección de la institución. La herramienta de planeación Hoshin busca asegurar una congruencia de la planeación en todos los niveles jerárquicos en todas las áreas o departamentos de la organización, de tal manera que los objetivos establecidos desde el nivel institucional se enlacen con los objetivos subsecuentes, permeando a toda las áreas funcionales con objetivos consistentes a lo largo y ancho de la organización.

La consistencia y enlace de objetivos comunes asegura que las estrategias y las acciones de cada departamento se orienten en la misma dirección, buscando asegurar el logro de los objetivos institucionales.

Por ejemplo, uno de los objetivos institucionales podría ser el de mejorar el índice de satisfacción de los usuarios de los servicios o productos (Normalmente este índice se basa en una encuesta anual donde los usuarios o clientes tienen la oportunidad de expresar sus opiniones y observaciones mediante una escala de evaluación, con respecto a la calidad de los productos y servicios de una organización), de tal suerte que una vez establecido el objetivo institucional, se espera que, a través de la herramienta de planeación, ejecución y control Hoshin, todas y cada una de las áreas funcionales, divisiones o departamentos de la organización, en todos los

niveles jerárquicos, tengan por objetivo incrementar el nivel de satisfacción de los usuarios.

Se observa que hay áreas o departamentos cuya misión está orientada a manejar procesos internos, ejemplo, contabilidad, recursos humanos, sistemas internos, inventarios, etc..cuyos administradores no tienen contacto con los usuarios externos o clientes, en cuyo caso podría pensarse que el objetivo de incrementar la satisfacción de los clientes está fuera de su alcance. Sin embargo se observa que todo el producto de su labor o trabajo finalmente tiene un impacto con los usuarios externos, por ejemplo, el área de Sistemas es responsable del buen funcionamiento del sistema de facturación, el cual necesariamente impacta a los clientes externos quienes esperan contar con una factura, con la calidad y en el tiempo esperados.

El área de contabilidad tiene un usuario externo : la Hacienda Pública, quien espera contar con un oportuno y confiable pago de impuestos, derivado de un confiable registro y análisis de información contable.

El área de recursos humanos tiene el rol de reclutar personal que cumpla con el perfil de los puestos de trabajo. El no reclutar el profesional correcto para el puesto adecuado, posiblemente generará un problema de calidad que podría tener un impacto para los usuarios del producto o trabajo de la organización.

El área de inventarios es responsable de embarcar los productos a los usuarios externos quienes esperan recibir sus productos en el tiempo esperado y con la calidad comprometida.

Y así sucesivamente con cada uno de los departamentos, de tal suerte que todos éstos identifiquen y hagan propio el mismo objetivo. De esta manera se espera que se establezcan las estrategias, las tácticas, los responsables de las acciones, los indicadores de calidad y oportunidad del objetivo planteado,

que aseguren, en el ámbito de sus competencias, el logro de los objetivos de la organización.

La oportunidad de documentar la planeación, la ejecución y el control de la planeación en el mismo formato para todos los departamentos, en todos los niveles jerárquicos, da consistencia y estandariza la presentación de estos procesos, haciendo más ágiles, rápidas y productivas las reuniones de trabajo.

Un formato simple y claro, en una sola hoja, como el formato que ofrece la herramienta Hoshin, lo hace familiar y de fácil comprensión para todos los puestos de trabajo, tanto operativos como directivos, para administrativos como para técnicos, para los encargados de las funciones adjetivas como sustantivas de la organización.

Se observa que el desarrollar la planeación con la participación de cada miembro del equipo de trabajo, tiende a asegurar que tanto la comprensión como la comunicación de la planeación resulte efectiva. Se ha observado que en la medida que los miembros de un equipo participan en la planeación de sus operaciones, los resultados se ven positivamente influenciados y viceversa.

De igual manera, la herramienta de planeación Hoshin busca que el plan de objetivos de cada empleado contenga, describa y enuncie los objetivos del área o departamento a que pertenece, con el fin de encaminar y dirigir el desempeño específico del empleado hacia el logro de los objetivos de su departamento y de éste a su vez hacia su siguiente nivel jerárquico y así sucesivamente hasta llegar al nivel más alto de la organización.

A continuación se presenta un ejemplo hipotético que muestra el formato de la herramienta de planeación Hoshin:

Cuadro 5.5.1
Formato de Planeación Hoshin

| PLAN ANUAL (2004) | | PLANEACIÓN HOSHIN | | |
|---|------------------|--|---|---|
| Preparado por: | Diego de la Mora | | Facultad de Ciencias Políticas y Sociales | Localidad: Ciudad Universitaria |
| Fecha: | Octubre 3, 2003 | Depto: | Coordinación de Administración Pública | |
| <p>Situación:</p> <p>Una preocupación de la Coordinación de Administración Pública de la FCPyS de la U.N.A.M. es el bajo índice de titulación entre sus egresados.</p> <p>Se considera necesario incrementar éste índice, a través de un análisis de las causas, para desarrollar un plan de acción específico que fomente y apoye la titulación.</p> | | | | |
| OBJETIVO | NO. | ESTRATEGIA y RESPONSABLE | | MEDIDA DE DESEMPEÑO |
| 1. Desarrollar un análisis causa-efecto de la problemática. | 1.1 | Convocar, reunir y presentar al staff de la coordinación de AP la situación actual del índice de titulación. (Silvia de la Mora) | | Presentar minuta de la reunión no más tarde que el 31 de Octubre 2003 |
| | 1.2 | Elaborar en conjunto con el staff de AP, el análisis causa-efecto de la problemática. (Silvia de la Mora) | | |
| 2. Desarrollar el plan de acción que promueva y apoye la titulación de los egresados de AP. | 2.1 | En base al análisis causa-efecto, ponderar las causas más probables para desarrollar las teorías de solución y elaborar un plan de acción específico y detallado. (Diego de la Mora) | | Presentar el análisis de causa el 15 de Noviembre 2003. |
| | 2.2 | Someter a revisión de la Facultad y poner en marcha el plan de acción, así como monitorear el comportamiento del índice de tesis registradas. (Diego de la Mora) | | |
| | | | | Entregar el Plan de Acción el 30 de Noviembre, 2003. |

| | | | |
|---|--|--|--|
| | | | Tener el Vo Bo. de la Facultad el 15 de Enero 2004 |
| META ESPECÍFICA | | | |
| 1.- Poner en marcha un plan de acción que fomente y apoye la titulación de los egresados de AP no mas tarde que Enero 15 del 2004 | | | |

Fuente: Agilent Technologies de México S. De R.L.. *Formato de Planeación Hoshin.*

Siguiendo con el ejemplo que se detalla arriba, podría plantearse hipotéticamente que el índice de titulación es bajo para la Universidad Nacional Autónoma de México y que la problemática no es exclusiva de la carrera de Administración Pública de la FCPyS, para tal efecto el objetivo y estrategias que podrían plantearse serían parte entonces de una planeación macro que atañe e involucre a todas las facultades de la Universidad, en cuyo caso entonces la FCPyS tendría a su vez encomendada la tarea de analizar causas y proponer medidas para incrementar el índice de titulación en todas las carreras que se imparten en la FCPyS. Finalmente cada coordinación tendría a su cargo analizar causas específicas entre sus alumnos y proponer planes de acción encaminados a lograr el objetivo planteado.

De tal suerte que cada Facultad de la U.N.A.M. elaboraría su hoja de planeación Hoshin, al igual que cada coordinación de carrera, para revisar el grado de avance y cumplimiento de las fechas y entregables comprometidos para así llegar a conclusiones específicas a nivel coordinación, a nivel facultad y finalmente al nivel de la Universidad en su conjunto.

En resumen, la herramienta de planeación Hoshin trabaja en forma de cascada, de arriba hacia abajo, pero puede incorporar retroalimentación de los niveles inferiores, en un orden jerárquico, de manera ordenada y planeada, mediante la recepción de información por parte de las diversas áreas que componen la organización.

Se observa que a través del uso de la herramienta de planeación Hoshin, los objetivos del nivel mas bajo, inclusive al nivel empleado como ya se mencionó, son consistentes con los objetivos del nivel más alto de la organización, asegurando de esta manera la participación activa en la planeación y ejecución de todos los niveles jerárquicos e integrantes de una organización, haciendo que los esfuerzos se coordinen hacia objetivos comunes.

5.6-Tabla de Fundamentos y Análisis Financiero

Se ha observado que la administración del tiempo de trabajo es una preocupación de algunas instituciones que buscan incrementar la eficiencia de sus administradores, quienes estan en busca de una mayor productividad, la cual podría definirse como *producir más con menos recursos*, a lo que habría que agregar, *sin reducir la calidad en el trabajo*, ya que se ha observado que la simple reducción de costos en los insumos para llevar a cabo determinado proceso puede tener un efecto en la calidad del producto o trabajo terminado.

Volviendo al tema de administración del tiempo, la tabla de fundamentos está diseñada para apoyar al Administrador Público a focalizarse o concentrarse en el desempeño de aquellos indicadores clave o fundamentales de la institución, indicadores que de alguna manera son determinantes de su razón de existir.

La Tabla de Fundamentos de la Institución ofrece en una forma esquemática, simplificada y analizada el desempeño de una organización en sus variables mas importantes. La importancia de las variables es relativa a la organización,

para algunas el lucro y el crecimiento serían posiblemente su razón de existir, para otras, un objetivo social, otras tendrán objetivos académicos, de investigación entre otros. Los indicadores clave resultan del análisis detallado de las funciones y objetivos de las organizaciones.

La tabla de fundamentos apoya la administración del tiempo de los directivos de una organización, para hacer rápida, eficaz y objetiva, la tarea de revisar el desempeño de la organización, en sus indicadores mas importantes, al proveerle en un solo formato , el desempeño de las variables mas importantes en forma cronológica y conforme a objetivos establecidos.

Supongamos una organización, una empresa pública en el ramo de la comercialización de maquinaria y equipo agrícola, cuyos objetivos son:

- a) Realizar o exceder su objetivo de ventas , el cual está en relación a sus costos de operación. (Si no realiza su objetivo de ventas, su rentabilidad está en riesgo y el empleo lo estaría también).
- b) Alcanzar o exceder su objetivo de margen de utilidad.
- c) No exceder su objetivo de costos de operación.
- d) No exceder su objetivo de número de profesionales.
- e) Mantener un nivel de inventario conforme a objetivo.
- f) Mantener una antigüedad de cuentas por cobrar conforme a objetivo.

Siguiendo con el ejemplo, la empresa tiene un área de ventas, una de servicio y reparaciones para equipos pesados y otra área de servicio y reparaciones para equipos ligeros, se requiere de ingenieros de servicio, de vendedores y

de partes y refacciones para reparar equipos, los equipos son embarcados por una fábrica externa. La empresa pública actúa como intermediario entre la fábrica y los productores agrícolas, otorgando el soporte técnico de reparaciones, mantenimiento, etc... Tiene un departamento administrativo y gerentes que encabezan las diversas áreas de la empresa, lo que representa un costo para la empresa, el cual es recuperado en el sobreprecio que maneja la empresa pública, es decir, la fábrica le factura a la empresa el equipo, y ésta lo refactura a su vez a los productores agrícolas como usuarios finales del producto y servicios con un sobre-precio.

La empresa pública ha realizado su planeación financiera anual, si embargo, sus administradores requieren monitorear el desempeño de ésta en forma mensual, para lo cual la tabla de fundamentos servirá para mostrar los datos reales comparados contra objetivos, en forma mensual, por trimestre, por semestre y finalmente por año. Siguiendo con el ejemplo de la empresa pública, a continuación un ejemplo de la tabla de fundamentos de acuerdo a objetivos financieros :

Cuadro 5.6.1

Formato de Fundamentos de la Institución

| | Verde | Amarillo | | ENE | FEB | MAR |
|--------------------------------|--------|----------|-------|-------|-------|-----|
| \$ Ventas | >=100% | 95-99% | | | 102% | 98% |
| \$ Utilidad | >=100% | 95-99% | | | 104% | 99% |
| \$ Costos | <=100% | 101-105% | | 97% | 95% | 98% |
| No. de Personal | <=100% | 101-105% | | 99% | 98% | 99% |
| \$ Nivel Inventario | <=100% | 101-105% | | 99% | 104% | 97% |
| \$ Cuentas por Cobrar >90 días | <=100% | 101-105% | | 98% | | 99% |



Fuente: Elaboración propia. Formato utilizado por Agilent Technologies de México S. de R.L.

Para cada rubro existe un objetivo mensual específico contra el cual se compara el resultado real de ese mes y se expresa únicamente el porcentaje correspondiente, por ejemplo, para las ventas del mes de enero supongamos que el objetivo fué vender \$1000 pesos mexicanos, sin embargo solo se vendieron \$940, de donde: \$940 divididos entre \$1000 resulta 94%, que para efectos del criterio de desempeño le corresponde el color rojo, por ser un valor menor a 95%, el cual fue establecido como límite inferior para indicar que potencialmente ese rubro requiere de análisis, atención o cuidado.

Con los costos, al contrario de las ventas y las utilidades, éstos cuanto menores cuanto mejores (hasta cierto punto), de ahí que los límites de desempeño se invierten en cuestión de valores, todo lo menor al 100% es verde y todos los valores mayores a 100% son rojos, lo que significa atención o cuidado.

Los valores en amarillo pueden ser el inicio de una tendencia en rojo que significa atención o cuidado, los valores en verde indican salud en el indicador y el rojo indica atención y cuidado.

Las cuentas por cobrar mayores a 90 días representan que cierto porcentaje de la cobranza (la mayor a 90 días) de la facturación se encuentra sin pago aún por parte de los clientes. En un caso extremo de este indicador, se podría llegar a márgenes que podrían resultar en un problema de liquidez y capital de trabajo para la organización, por lo que resulta un indicador clave para una empresa lucrativa.

Los niveles de inventario requieren de la observación de los administradores ya que el costo financiero de mantener altos niveles de inventario, resulta en un impacto a la rentabilidad.

Se observa que hay una relación directa entre la variable costos y la variable número de profesionales o empleados, como existe también una relación directa entre las variables ventas y costos con la variable rentabilidad. Así, a mayor número de personal, se esperaría un mayor costo, si esto aunado a unas ventas menores que el objetivo, entonces se podría esperar una caída en la rentabilidad, tal y como como se observa en la tabla de fundamentos arriba señalada.

Sin embargo la combinación de incrementos y decrementos en las variables financieras no siempre tienen el comportamiento lógico esperado, ya que en la contabilidad de los ingresos, los costos, los activos y los pasivos existen variables adicionales que influyen para no tener un resultado financiero lógico esperado, en algunos periodos de tiempo. Algunas variables excepcionales que se han observado, que pueden influir en el desempeño financiero de una organización son:

- a) Gastos no planeados, de una sola ocasión, no repetitivos, por ejemplo, el pago de indemnizaciones al personal por finiquito de relación laboral.
- b) Gastos no planeados que se repiten durante algunos meses, por ejemplo, ajuste de impuestos y contribuciones o pagos retroactivos requeridos por la Hacienda Pública.
- c) Error en el registro de provisiones de ingresos y costos (por servicios prestados y productos embarcados, no facturados y por tanto no cobrados o no pagados) entre clientes y proveedores de la organización.

En resumen, la tabla de fundamentos apoya la toma de decisiones y hace más objetiva, sencilla, práctica y eficaz la tarea de monitorear el desempeño de una

organización, ya sea por periodos parciales (meses), por periodos acumulados (la suma de los meses), por trimestres, por semestres o por años completos, ya sean resultados acumulados o parciales.

Los resultados acumulados ofrecen un universo de información mayor que los resultados parciales o mensuales, los resultados acumulados ofrecen tendencias y dan certeza a la tarea de pronosticar resultados acumulados anuales, ya que el pronóstico de los resultados parciales sumado al resultado acumulado, dan como resultado el pronóstico del resultado anual acumulado, lo que da una visión clara sobre el desempeño de la organización, comparado contra los objetivos planteados para el periodo o año.

Se ha observado que la planeación financiera, cada vez más, se realiza a corto plazo, comúnmente por trimestre, más que por periodos anuales, es decir que los objetivos se plantean más a corto plazo, trimestres, que a mediano plazo, anuales. Sin duda que la planeación a largo plazo, a tres o cinco años, apoya al administrador a compartir una visión de la Institución en el largo plazo con todos los empleados de la organización.

Se observa que una desventaja de la planeación financiera anual se centra en el hecho, de que por ejemplo, para el caso del objetivo de costos anuales, éstos pueden tener un comportamiento inferior al planeado para los primeros meses del año, lo que hace pensar que no se ha gastado un dinero que se tenía presupuestado, sin embargo, en términos reales, ésta situación podría deberse a razones de cálculo y estimación del presupuesto con supuestos de inflación o tipo de cambio diferentes a los actuales o reales, lo que significa que realmente no se tiene algún dinero presupuestado sin gastar o ejercer, lo cual puede ser una apreciación irreal.

Normalmente un presupuesto de gastos, implica: salarios, beneficios, impuestos, gastos de viaje, capacitación, renta, servicios generales,

depreciación de equipos, equipo de oficina, sistemas internos y computación, gastos por servicios externos, compras de equipo no depreciable, gastos de representación, de comunicaciones, de transporte, de insumos, otros gastos.

Algunos de estos rubros de gasto podrían realizarse en moneda extranjera o bien pueden sufrir variaciones por inflación, ajuste de precios, descuentos, diferencias cambiarias, etc. lo que hace que un presupuesto se vea afectado a lo largo del periodo de planeación por éstos conceptos que no son algunas veces considerados al momento de elaborar el presupuesto, lo que finalmente resulta en variaciones al momento de comparar los gastos reales ejercidos contra los gastos presupuestados, para el periodo.

A partir de estas variaciones en el ejercicio de los gastos tanto presupuestados como reales, se ha observado que en algunas empresas, la planeación financiera se realiza para periodos a corto plazo tales como trimestres.

Lo mismo sucede con la comparación y el análisis de los resultados reales comparados contra presupuesto, se realizan para el trimestre cerrado.

Normalmente, los resultados trimestrales reales se comparan contra el objetivo del trimestre en curso y contra el resultado real del mismo periodo pero del año anterior, esto con el objeto de medir el crecimiento o decrecimiento del negocio con respecto al año anterior. De ahí que, por ejemplo:

Cuadro 5.6.2

Formato de Análisis de Ventas

| Ventas Trimestre 2 año 2003 | Objetivo de Ventas Trimestre 2,2003 | % del Objetivo | Ventas Trimestre 2 año 2002 | % de crecimiento o decrecimiento |
|-----------------------------------|--|----------------------|-----------------------------------|--|
| \$1000 | \$1200 | 83% | \$800 | +25% |

Fuente: Elaboración propia.

Lo que se puede interpretar de esta tabla es que aún cuando no se cumplió el objetivo del trimestre del año en curso, el resultado del trimestre fue superior al resultado real que se obtuvo para el mismo trimestre del año pasado, generando un crecimiento del 25% con respecto al mismo periodo del año anterior.

Las comparaciones entre trimestres de un año a otro son una referencia que permite saber como se ha comportado el tamaño del negocio de un año a otro, para periodos equivalentes. Algunos negocios presentan resultados de ventas estacionales, lo que significa que por ejemplo, la venta de autos es mayor en el trimestre que incorpora al mes de diciembre debido al pago de los aguinaldos, o bien que la venta de impermeables e impermeabilizantes es mayor en la temporada de lluvias, o bien que la renta y venta de ropa de etiqueta es mayor al término de los ciclos escolares debido a la celebración de graduaciones de gala, de ahí que resulta lógica la comparación de resultados contra mismos periodos de años anteriores.

Los objetivos de ventas normalmente se estiman y calculan considerando los presupuestos de gastos, sin embargo se ha observado que requieren de un análisis de mercado detallado que les permita conocer el tamaño del mercado donde compete la organización, su nivel de penetración en ese mercado, conocer las debilidades y fortalezas de sus competidores y principalmente conocer las necesidades de los clientes que compran en ese mercado, con el fin de anticiparlas y satisfacerlas. Los objetivos de ventas se calculan también tomando en cuenta las fortalezas y debilidades de los productos y servicios de la organización, así como las oportunidades y amenazas que ofrece el mercado y los competidores.

Se ha observado que las comparaciones de los resultados financieros contra objetivos y resultados de periodos anteriores se pueden interpretar como parámetros del desempeño. Resulta evidente que durante el análisis de los

resultados financieros se deben utilizar los parámetros adecuados, es decir, buscar comparar *peras con peras y manzanas con manzanas*, de otra forma se corre el riesgo de llegar a conclusiones falsas, al partir de supuestos falsos.

5.7-Proyectos de Costeo Basado en la Actividad.

La metodología aquí presentada se basa en el curso de entrenamiento del mismo nombre, *Activity Based Costing*, preparado por la American Management Association, e impartido en la ciudad de Nueva York, E.U.A. en el año de 1993.

La herramienta de costeo basado en la actividad apoya la tarea de optimizar las estructuras de costos de los procesos y actividades de una organización, al tiempo de identificar actividades de poco valor tanto para la organización como para sus clientes, y de indentificar también aquellas actividades de alto valor para ambos. Las primeras, las de bajo valor, para minimizarlas y las segundas, las de alto valor, para maximizarlas.

Para ello, se utilizan criterios que sirven para estimar el costo de cada una de las actividades que realiza un área o departamento, por ejemplo, un departamento de ventas realiza, entre otras actividades, las siguientes:

- a) Contactar usuarios, ya sea de forma electrónica, telefónica, personalmente, via fax, etcétera.
- b) Conocer las necesidades de los clientes, sus procesos internos de compra, su presupuesto, etc..
- c) Realizar demostraciones de los productos y servicios que ofrece la organización.
- d) Elaborar propuestas o cotizaciones para los clientes.
- e) Participar en licitaciones públicas.

- f) Preparar el plan de instalación y soporte de los equipos adquiridos por los clientes.
- g) Elaborar los pedidos con los clientes y entregarlos al área administrativa para su proceso.
- h) Realizar el seguimiento del embarque del o los equipos adquiridos por los clientes, con las fábricas.
- i) Elaborar su pronóstico de ventas.
- j) Actualizar la base de datos de clientes.
- k) Elaborar reportes administrativos internos, de viaje, de recursos humanos, de contabilidad, etc..
- l) Asistir a cursos y entrenamientos.
- m) Asistir a juntas internas de trabajo, locales y foráneas.
- n) Archivar documentos, leer correo electrónico, escuchar mensajes grabados de voz.

De esta lista de actividades que ha sido identificada para el área de ventas, y específicamente para los vendedores, se pueden apreciar aquellas actividades que tienen un propósito interno y aquellas que tienen que ver directamente con los usuarios.

La herramienta sugiere clasificar las actividades de acuerdo a criterios de valor (que son elaborados por un grupo de trabajo de las diversas funciones que componen el área: la administrativa, la de ventas, la de servicios) de tal suerte que queden agrupadas en cuatro categorías:

- 1) De valor para los usuarios y de valor para la organización.
- 2) De valor para los usuarios y de bajo valor para la organización.
- 3) De bajo valor para los usuarios y de valor para la organización.
- 4) De bajo valor para los usuarios y de bajo valor para la organización.

Una vez clasificadas las actividades, se procede a asignarles costos, es decir, a costearlas.

Comúnmente se observa que los gastos de operación de una organización se reportan obedeciendo a un orden cronológico, normalmente un orden mensual, y en base a una clasificación de rubros, a continuación un ejemplo de un reporte de gastos:

Cuadro 5.7.1
Clasificación de Rubros de Costos
\$ Miles de Pesos Mexicanos

| | M | E | F | M | A | M | J | J | A | S | O | N | D |
|--------------------|---|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| | E | | | | | | | | | | | | |
| | S | | | | | | | | | | | | |
| CATEGORIA | | | | | | | | | | | | | |
| Sueldos | | 40 | 42 | 39 | 41 | 40 | 42 | 50 | 51 | 52 | 50 | 53 | 55 |
| Beneficios | | 20 | 21 | 19 | 20 | 19 | 21 | 26 | 27 | 25 | 27 | 26 | 29 |
| Impuestos | | 20 | 19 | 18 | 22 | 20 | 22 | 25 | 26 | 27 | 26 | 25 | 28 |
| Capacitación | | 5 | 6 | 8 | 7 | 5 | 3 | 7 | 8 | 6 | 10 | 12 | 9 |
| Papelera | | 3 | 4 | 2 | 6 | 2 | 4 | 5 | 3 | 4 | 2 | 4 | 7 |
| Equipo oficina | | 6 | 7 | 9 | 8 | 6 | 4 | 8 | 9 | 7 | 11 | 10 | 8 |
| Equipo cómputo | | 8 | 5 | 9 | 7 | 6 | 3 | 0 | 9 | 7 | 6 | 2 | 0 |
| Comunicacion | | 7 | 8 | 6 | 9 | 6 | 7 | 5 | 6 | 9 | 10 | 10 | 9 |
| Transporte | | 4 | 5 | 7 | 6 | 4 | 3 | 6 | 7 | 6 | 8 | 5 | 6 |
| Serv. Generales | | 8 | 9 | 8 | 10 | 8 | 8 | 9 | 8 | 10 | 9 | 8 | 10 |
| Renta | | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | 10 | 12 | 12 | 12 | 12 | 12 | 12 |
| Mantenimient o | | 5 | 6 | 5 | 7 | 6 | 5 | 7 | 5 | 6 | 8 | 6 | 5 |
| Sistemas | | 10 | 11 | 10 | 12 | 9 | 8 | 10 | 12 | 13 | 10 | 9 | 10 |
| Fianzas | | 2 | 3 | 1 | 0 | 0 | 2 | 3 | 0 | 2 | 0 | 2 | 5 |
| Suscripciones | | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 2 | 4 |

| | | | | | | | | | | | | | |
|-------|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| TOTAL | | 149 | 156 | 151 | 167 | 141 | 142 | 175 | 183 | 186 | 190 | 186 | 197 |
|-------|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|

Fuente: Elaboración propia.

Este es un ejemplo de un reporte de gastos tradicional, es decir, aquel que muestra los rubros de gastos por su concepto. La herramienta de Costeo Basado en la Actividad, pretende, sin eliminar o reemplazar este tipo de reportes de gastos por rubro o concepto, mostrar los gastos en función de las actividades de una organización.

Siguiendo con el ejemplo del departamento de Ventas, supongamos que el reporte de gastos arriba mostrado corresponde a los gastos de este mismo departamento de Ventas y se desea costear las actividades antes señaladas, de tal suerte que lleguemos a los mismos valores de gastos mostrados en la tabla superior, por mes y por año. Para ello se tendrán que asociar costos a las actividades, por lo que se requiere de elaborar criterios de distribución de éstos gastos.

A continuación los criterios de distribución de los rubros de gastos:

a) Sueldos, beneficios e impuestos de nómina. Analizando la naturaleza de éstos tres rubros, podrían ser englobados en un solo renglón, pues todos ellos, son relativos a la compensación del personal. El criterio de distribución podría ser el de tiempo dedicado a cada actividad. Significa que se requiere de una encuesta con cada miembro del departamento de Ventas para conocer en que proporción distribuyen su tiempo, para cada actividad arriba señalada. En resumen, esta primera categoría será distribuida en función al tiempo dedicado a cada actividad, ya que la compensación no es un gasto que pudiera asignarse de manera directa a alguna actividad, como otras, por ejemplo, el gasto de comunicación es directamente asociable a la actividad de "contactar al cliente" ya sea vía telefónica, via fax, etc...

b) Capacitación. Al tratarse, hipotéticamente, de capacitación técnica, diremos que este gasto será distribuido entre aquellas actividades externas que tienen que ver con clientes externos. Por ejemplo, no sería lógico suponer que el personal se capacita para archivar, para leer correo electrónico, o para llenar formas administrativas. El criterio de distribución podría ser también en función de la distribución del tiempo de los vendedores en actividades con clientes.

c) Papelería. Suena lógica su distribución hacia aquellas actividades que demandan la impresión de documentos, el envío de documentos, así que parece que las actividades de elaboración de propuestas y cotizaciones, licitaciones públicas y los reportes administrativos internos, son las actividades que recibirán estos rubros de gastos, en función del tiempo dedicado a éstas.

d) Equipo de oficina y cómputo. Ya que este tipo de equipo se utiliza indistintamente para todas las actividades, éstos rubros podrían ser distribuidos entre todas las actividades, en función del tiempo dedicado a cada una de ellas.

e) Comunicaciones. Como se mencionó anteriormente, este rubro podría ser distribuido entre aquellas actividades que involucran una comunicación telefónica por cable o celular, electrónica.

f) Transporte. Primordialmente podría ser distribuido entre aquellas actividades que involucran un transporte aéreo, terrestre o marítimo por parte del grupo de vendedores. Este rubro puede incluir tanto el pago de boletos de avión, gastos y depreciación de automóvil utilitario, o cualquier otro gasto por el concepto de transporte.

g) Servicios generales, mantenimiento, renta, sistemas y suscripciones, por ser gastos de uso general, podrían ser distribuidos en función del tiempo dedicado a cada actividad, ya que el espacio físico donde se labora así como

el uso de los sistemas internos, se utilizan indistintamente para todas las actividades.

h) Fianzas. Típicamente este gasto se eroga por concepto de licitaciones, por lo que es directamente asociable a la actividad de licitaciones públicas.

Una vez definidos y acordados los criterios, se requiere contar con el porcentaje del tiempo dedicado a cada actividad que realiza en su conjunto el departamento de ventas, para lo cual, se solicita a cada miembro del departamento llenar una forma que muestra la lista de actividades antes descrita y asignar a cada una el porcentaje que dedica a ellas. A continuación una tabla con datos hipotéticos que muestra los porcentajes por actividad:

- Contactar clientes.....15%
- Conocer las necesidades de los clientes.....15%
- Realizar demostraciones de los productos y servicios.....15%
- Elaborar propuestas o cotizaciones para los clientes.....10%
- Participar en licitaciones públicas.....10%
- Preparar el plan de instalación.....5%
- Elaborar los pedidos con los clientes.....5%
- Realizar el seguimiento del embarque.....5%
- Elaborar su pronóstico de ventas.....3%
- Actualizar la base de datos de clientes.....3%
- Elaborar reportes administrativos internos.....3%
- Asistir a cursos y entrenamientos.....3%
- Asistir a juntas internas de trabajo.....3%
- Archivar documentos, leer correo electrónico.....5%

Una vez conocidos los porcentajes del tiempo dedicado a cada actividad y contando también con los criterios de distribución de los rubros de gastos,

procederemos a costear cada actividad, considerando los valores anuales de cada rubro de gastos, que son como sigue:

Cuadro 5.7.2
Costeo por Actividad
Costo Anual
(\$Miles de Pesos)

| Categoria | Monto \$ |
|-------------------|-------------|
| Sueldos | 555 |
| Beneficios | 280 |
| Impuestos, nómina | 278 |
| Capacitación | 86 |
| Papelería | 46 |
| Equipo oficina | 93 |
| Equipo cómputo | 62 |
| Comunicaciones | 92 |
| Transporte | 67 |
| Serv. Generales | 105 |
| Renta | 132 |
| Mantenimiento | 71 |
| Sistemas | 124 |
| Fianzas | 20 |
| Suscripciones | 12 |
| TOTAL | 2023 |

Fuente: Elaboración Propia.

Cuadro 5.7.3
Resumen de Costos
Gasto Anual
\$Miles de Pesos

| | |
|-----------------------------------|------|
| A.-Sueldos,Beneficios e Impuestos | 1113 |
| B.-Capacitación | 86 |
| C.-Papeleria | 46 |
| D.-Eq.Oficina y Computo | 155 |
| E.-Comunicaciones | 92 |
| F.-Transporte | 67 |
| G.-Renta,Mantto,Serv.Gral,Suscri | 444 |
| H.-Fianzas | 20 |
| Total | 2023 |

Fuente: Elaboración propia.

La Matriz de asignación de gastos quedaría como sigue:

Cuadro 5.7.4
Matriz de Asignación de Costos
Por Actividad

| Actividades | Tiempo % | Rubros | | | | | | | | |
|------------------------|-------------|---------|----|----|----|----|----|----|----|--|
| | | \$Miles | | | | | | | | |
| | | A | B | C | D | E | F | G | H | |
| Contactar clientes | 15% | 167 | 0 | 0 | 23 | 30 | 22 | 67 | 0 | |
| Conocer necesidades | 15% | 167 | 28 | 0 | 23 | 30 | 22 | 67 | 0 | |
| Demostraciones | 15% | 167 | 30 | 0 | 23 | 0 | 0 | 67 | 0 | |
| Elaborar propuestas | 10% | 111 | 0 | 15 | 16 | 0 | 0 | 44 | 0 | |
| Licitaciones | 10% | 111 | 0 | 15 | 16 | 0 | 23 | 44 | 20 | |

| | | | | | | | | | |
|-------------------------------|-------------|--------------|-----------|-----------|------------|-----------|-----------|------------|-----------|
| Plan de instalación | 5% | 56 | 28 | 0 | 8 | 0 | 0 | 22 | 0 |
| Elaborar pedidos | 5% | 56 | 0 | 0 | 8 | 32 | 0 | 22 | 0 |
| Seguimiento de embarque | 5% | 56 | 0 | 0 | 8 | 0 | 0 | 22 | 0 |
| Pronóstico ventas | 3% | 33 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 13 | 0 |
| Base de datos | 3% | 33 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 13 | 0 |
| Reportes Administrativos | 3% | 33 | 0 | 16 | 5 | 0 | 0 | 13 | 0 |
| Cursos y entrenamientos | 3% | 33 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 13 | 0 |
| Juntas internas | 3% | 33 | 0 | 0 | 5 | 0 | 0 | 13 | 0 |
| Archivo, leer correspondencia | 5% | 56 | 0 | 0 | 8 | 0 | 0 | 22 | 0 |
| TOTAL | 100% | 1,113 | 86 | 46 | 155 | 92 | 67 | 444 | 20 |

Fuente: Elaboración propia.

El costo anual por actividad sería como sigue:

Cuadro 5.7.5
Costo Anual por Actividad
Costo Anual
\$Miles de pesos

| Actividad | |
|-------------------------|--------|
| Contactar clientes | \$ 309 |
| Conocer las necesidades | \$ 337 |
| Demostraciones | \$ 287 |
| Elaborar propuestas | \$ 186 |
| Licitaciones | \$ 229 |
| Plan de instalación | \$ 114 |

| | | |
|-------------------------------|----|-----|
| Elaborar pedidos | \$ | 118 |
| Seguimiento de embarque | \$ | 86 |
| Pronóstico ventas | \$ | 51 |
| Base de datos | \$ | 51 |
| Reportes Administrativos | \$ | 67 |
| Cursos y entrenamientos | \$ | 51 |
| Juntas internas | \$ | 51 |
| Archivo, leer correspondencia | \$ | 86 |

Total Anual \$ 2,023

Fuente: Elaboración propia

Ordenando las actividades, de las mas costosas a las menos costosas:

Cuadro 5.7.6
Clasificación de Actividades por Costo

| Actividad | Costo Anual | |
|-------------------------------|--------------------|-----|
| | \$Miles de | |
| | Pesos | |
| Conocer las necesidades | \$ | 337 |
| Contactar clientes | \$ | 309 |
| Demostraciones | \$ | 287 |
| Licitaciones | \$ | 229 |
| Elaborar propuestas | \$ | 186 |
| Elaborar pedidos | \$ | 118 |
| Plan de instalación | \$ | 114 |
| Seguimiento de embarque | \$ | 86 |
| Archivo, leer correspondencia | \$ | 86 |
| Reportes Administrativos | \$ | 67 |

| | | |
|-------------------------|-----------|--------------|
| Pronóstico ventas | \$ | 51 |
| Juntas internas | \$ | 51 |
| Cursos y entrenamientos | \$ | 51 |
| Base de datos | \$ | 51 |
| Total | \$ | 2,023 |
| Anual | | |

Fuente: Elaboración propia

A partir de esta tabla de costeo por actividad, podría realizarse algún análisis que permita optimizar costos, por ejemplo, las cuatro últimas actividades suman \$271 mil pesos anuales y representan actividades de poco o bajo valor para los clientes externos y para la misma organización, sin embargo, son actividades necesarias para la organización, sin embargo pudieran ser ejecutadas por personal de apoyo a los vendedores cuyo costo total anual sea menor al costo de \$271 mil pesos. Dicho en otras palabras, el que los vendedores realicen éstas actividades, resulta caro para la organización.

En resumen, la herramienta de Costeo Basado en la Actividad, permite identificar actividades, clasificarlas, evaluarlas y costearlas, con el fin de optimizar costos. Permite distinguir actividades de alto valor y bajo valor tanto para la organización como para los clientes externos, para la toma de decisiones gerencial.

5.8-Evaluación del Desempeño Laboral

Se ha observado que medir el desempeño de una organización, de un área, de un departamento, de un empleado, desde el nivel mas bajo hasta el nivel mas alto de una organización, es necesario para monitorear el logro de los objetivos. Los objetivos son normalmente establecidos para ser logrados.

Como confirmar si los objetivos se están alcanzando ? Las medidas de desempeño ayudan a confirmarlo, y más aún, a detectar y posiblemente a corregir desviaciones que inhiban su logro. Por ejemplo, como saber si el objetivo de ventas de un trimestre se alcanzará ? El medir el desempeño de ventas de manera mensual ayudará a monitorear cuanto del objetivo hemos logrado y cuanto nos falta por hacer para lograrlo. Por ejemplo, supongamos que el departamento de ventas tiene un objetivo de ventas de \$1000 pesos mexicanos para el trimestre dos del año en curso, la medida de desempeño de cada mes podría ser de \$333.33 pesos, así entonces éste valor sería equivalente al objetivo de ventas de cada mes de ese trimestre. Si el primer mes de ventas resulta en \$111 pesos, la medida de desempeño indicará que:

1) Con respecto al objetivo del mes de \$333.33, hemos logrado el 33.3% del objetivo del mes.

2) Con respecto al objetivo del trimestre de \$1000, hemos logrado el 11.1% del objetivo del trimestre.

Lo que significa que el desempeño de ventas para el primer mes ha terminado por debajo del objetivo.

Lo que también significa que el esfuerzo para el segundo mes debe ser mayor, lo suficiente para alcanzar el objetivo de ventas equivalente a dos meses: \$666.66 o para excederlo. Que el nivel de ventas mínimo requerido para el segundo mes, para estar en línea con el objetivo, tendría que ser de \$555.33, de donde:

333= Objetivo del primer mes

111= Ventas del primer mes

222= Objetivo NO Alcanzado

333= Objetivo del segundo mes

$222+333=555$ Lo que es el resultado esperado del segundo mes, para estar en línea con el objetivo acumulado de dos meses de ventas.

Si las ventas del segundo mes son \$ 666 pesos, entonces se ha superado el objetivo nuevo acumulado de \$555 del segundo mes, lo que significa que el objetivo para el tercer mes es ahora de \$222.33, para alcanzar el objetivo del trimestre, de donde:

Objetivo acumulado para el segundo mes: \$666.66

Resultado acumulado de Ventas para el segundo mes: $\$111+\$666=\$777$

Objetivo para el tercer mes: $\$1000 - \$777=\$223$

Si el resultado de ventas del tercer mes es de \$ 300, entonces el objetivo del mes de \$223 ha sido superado y por consiguiente el objetivo del trimestre ha sido superado también, como sigue:

Ventas acumuladas para el trimestre: $\$111 + \$666 + \$300= \1077

Objetivo del trimestre: \$1000

De donde:

Porcentaje del objetivo para el trimestre: $1077 / 1000= 107\%= 7\%$ o \$77 por encima del objetivo.

Este ejemplo nos indica que la tarea de medir el desempeño, consiste, en una de sus características a monitorear el desempeño de una actividad, para ayudar en una forma objetiva a mejorar la medida de desempeño, para alcanzar o superar un objetivo planteado.

Otro ejemplo podría ser el objetivo de terminar un trabajo de tesis (en ciencias políticas) en un determinado periodo de tiempo, digamos cuatro meses, donde se pretende trabajar con 24 subtemas, diríamos entonces que aproximadamente tendríamos que elaborar y finalizar 6 subtemas para cada mes de trabajo, de tal manera que al final de los cuatro meses, tuviéramos concluido el trabajo con 24 subtemas. Sabemos que habrá temas que impliquen un consumo de tiempo mayor y otros menor, sin embargo, sirva el ejemplo para tratar de definir que una métrica de desempeño podría ser "elaborar 6 subtemas en cuatro semanas", si elaboro más subtemas en cuatro semanas estaré superando el objetivo para un periodo parcial de tiempo, sin embargo el objetivo final es terminar el trabajo en un periodo de cuatro meses.

Bien, en este ejemplo, hemos hablado de una métrica de desempeño relativa al tiempo (Cuantificable). Incluyamos ahora una métrica de calidad (Cualificable) al mismo ejemplo. Supongamos que el objetivo de calidad del trabajo implica: Cumplir con una metodología de investigación, consultar al menos 40 fuentes o libros, plantear una hipótesis de trabajo, plantear una problemática específica, elaborar una justificación del tema, ofrecer un marco teórico y uno conceptual, trabajar bajo un marco histórico y otro jurídico, etc..

Entonces el objetivo de calidad (cualificable) y tiempo (cuantificable) podría establecerse como:

Terminar el trabajo de tesis en un tiempo no mayor a 4 meses, cumpliendo cabalmente con una metodología de investigación en ciencias sociales.

De donde se ha observado que para medir el desempeño, se requiere de medidas de desempeño, valga la redundancia. Una medida de desempeño, como se mencionó en el tema Control Total de Calidad, es un indicador, con características cuantificables y cualificables: número de unidades, tiempo,

porcentaje, índice, promedio, confiabilidad, certeza, precisión, exactitud, que ofrezcan objetividad y tangibilidad a las métricas de desempeño, con el propósito de dar claridad y transparencia a la función de medir el desempeño para ayudar a asegurar el logro de los objetivos planteados.

Se observan en la evaluación del desempeño laboral algunas características:

- a) Dar objetividad y transparencia a la tarea de medir el desempeño laboral. Se observa importante el contar con una herramienta que permita indicar tanto al empleado como a la organización, que tan bien o con que grado de eficiencia se está desempeñando un empleado con respecto a su función, trabajo o actividades.
- b) Permite identificar y reconocer logros específicos del empleado. Logros que algunas veces no se perciben por los supervisores del trabajo.
- c) Identificar y corregir desviaciones en el desempeño.
- d) Permite establecer objetivos medibles, alcanzables, específicos, relevantes y en tiempos realistas.
- e) Otorga certidumbre a los empleados sobre el desempeño en su trabajo.
- f) Permite al empleado conocer sus áreas de mejora y desarrollar un plan de desarrollo para mejorar.

Se observan en la evaluación del desempeño, cuatro aspectos importantes:

- 1) Reconoce logros de los empleados. Se podría pensar que el Reconocimiento al desempeño es un elemento de la motivación del empleado para continuar con un buen desempeño o para superarlo. Se ha observado que ésta es tan motivante o más motivante que la compensación económica, porque alimenta el espíritu del hombre.
- 2) Identifica un desempeño bajo o pobre y ayuda a mejorarlo a través de un plan de acción de mejora.

3) Una ventaja que se ha observado, consiste en documentar la evaluación del desempeño, es decir, en elaborar un documento denominado *Evaluación de Desempeño* que muestra en detalle la retroalimentación y comentarios que recibe el empleado, por parte de su supervisor, con respecto a su desempeño.

4) Resulta transparente para el empleado, que él mismo conozca los parámetros por los cuales será medido su desempeño, ya sea para reconocer su labor o para mejorar su desempeño, ya que hipotéticamente, por los resultados en su trabajo, y no por otras razones, su desempeño sería medido, evaluado, reconocido y compensado, en aquellos casos donde la paga está en función del desempeño.

A continuación se presenta un formato de evaluación del desempeño, que sirve como ejemplo para documentar una sesión de evaluación del desempeño. Se espera que este formato sea llenado , en una primera instancia por el empleado, con el fin de incorporar información que aporta el empleado, sobre algunos logros específicos que pudiera omitir el supervisor; también para incluir todas y cada una de las actividades y tareas que realiza el empleado (algunas veces el supervisor puede no conocer a detalle todas y cada una de las tareas que realiza el empleado). No se espera que el empleado califique su propio trabajo en ésta primera parte del ejercicio porque ésta es labor del supervisor, pero si se espera recibir información y puntos de vista del mismo empleado sobre su propio desempeño, específicamente sobre sus áreas de mejora o logros.

A continuación se presenta el formato de evaluación del desempeño laboral, que se emplea en la compañía Hewlett Packard de México S.A. y que fue utilizado por el autor del presente trabajo de investigación durante su gestión como supervisor de administración y finanzas, en el área de Servicios y Soporte al Cliente.

En este formato queda registrado el ejercicio de proveer al empleado comentarios, observaciones y planes de acción sobre su desempeño, por parte de su supervisor o gerente:

EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

| NOMBRE DEL EMPLEADO | FIRMA | FECHA |
|---------------------------|-------|-------|
|---------------------------|-------|-------|

EMPLEADO

Mi firma indica que he recibido comentarios sobre mi desempeño en el trabajo y como mejorarlo.

Fecha de Contratación : Título del puesto: Antigüedad en el Puesto:

Area: Fecha de Evaluación:

AL EMPLEADO:

Esta evaluación es para informarte cuál ha sido tu desempeño y puede incluir las opiniones de otros con quienes trabajas (ej. tus clientes externos e internos, tus colegas, etc.). Se pretende evaluar y resumir tu desempeño basado en las responsabilidades, objetivos y factores de desempeño, que te fueron comunicados en el periodo anterior de evaluación del desempeño o bien en tu descripción de puesto.

También se establecen expectativas, objetivos y acciones necesarias que te permitan conservar o incrementar tu efectividad.

1. OBJETIVOS Y RESULTADOS

Describir los logros del empleado en relación a las responsabilidades del puesto y objetivos planteados.

A. RESPONSABILIDADES DEL PUESTO Y RESULTADOS

Responsabilidad:

Resultado:

Responsabilidad:

Resultado:

Responsabilidad:

Resultado:

2. FACTORES DE DESEMPEÑO.

Explicar habilidades y debilidades específicas conforme a los siguientes factores de desempeño.

Cuando al evaluar los Factores de Desempeño se marque "REQUIERE MEJORAR" se recomienda

utilizar el espacio de "OPORTUNIDAD DE DESARROLLO" para sugerirle al empleado una o varias alternativas de desarrollo para superar dicha área de oportunidad.

COMPETENCIA TÉCNICA/CONOCIMIENTOS [] Cumple o excede el nivel de
DEL PUESTO desempeño aceptable

Demuestra la destreza requerida para [] Requiere Mejorar

desempeñarse en el puesto. Entiende el ambiente de trabajo, los requerimientos del puesto y las necesidades del cliente. Termina su trabajo con la menor dirección.

Explicar:

Oportunidad de Desarrollo:

CALIDAD [] Cumple o excede el nivel de

Demuestra compromiso con la calidad y con el desempeño aceptable

proceso. Termina el trabajo de manera precisa. Su [] Requiere Mejorar

trabajo cumple con las expectativas de calidad establecidas.

Explicar:

Oportunidad de Desarrollo:

PRODUCTIVIDAD Cumple o excede el nivel de
Organiza las actividades de su trabajo para obtener desempeño aceptable
mejores resultados. Usa los recursos eficiente y Requiere Mejorar
efectivamente.

Explicar:

Oportunidad de Desarrollo:

FORMALIDAD Cumple o excede el nivel de
Termina el trabajo asignado en el tiempo esperado. desempeño aceptable
Cumple con el horario establecido y con el tiempo Requiere Mejorar
requerido en otras obligaciones. (Incluir
comentarios de asistencia si se considera
necesario).

Explicar:

Oportunidad de Desarrollo:

TRABAJO EN EQUIPO Cumple o excede el nivel de
Establece y mantiene relaciones laborales de desempeño aceptable
cooperación y productividad con todos los Requiere Mejorar
empleados y compañeros. Ofrece y recibe
información y asistencia con buena disposición
para poder hacer más efectivos a los demás.
Trabaja activamente para resolver conflictos que
requieren trabajo en equipo.

Explicar:

Oportunidad de Desarrollo:

JUICIO. Cumple o excede el nivel de
Demuestra habilidad para tomar decisiones bien desempeño aceptable
razonadas y oportunas que influyan favorablemente Requiere Mejorar
en la realización del trabajo.

Explicar:

Oportunidad de Desarrollo:

SATISFACCIÓN DEL CLIENTE (INTERNO Y/O Cumple o excede el nivel de
EXTERNO) desempeño aceptable
Responde sensitiva y activamente a las Requiere Mejorar
necesidades de clientes internos y externos.

Explicar:

Oportunidad de Desarrollo:

INICIATIVA Cumple o excede el nivel de
Crea nuevas ideas o métodos para mejorar el desempeño aceptable
trabajo o terminar tareas asignadas. Propone Requiere Mejorar
mejoras a procedimientos y tareas.

Explicar:

Oportunidad de Desarrollo:

FLEXIBILIDAD Cumple o excede el nivel de

Responde positivamente a cambios en desempeño aceptable procedimientos, tecnología, responsabilidad o Requiere Mejorar trabajo asignado.

Explicar:

Oportunidad de Desarrollo:

PLANEACIÓN Y ORGANIZACIÓN Cumple o excede el nivel de Coordina recursos, jerarquiza actividades y desempeño aceptable establece horarios para terminar trabajos Requiere Mejorar asignados. Se asegura que la planeación sea consistente con los objetivos de todo el grupo de trabajo. Agenda y da seguimiento a sus pendientes resolviendolos con oportunidad.

Explicar:

Oportunidad de Desarrollo:

3. RESUMEN DE DESEMPEÑO

Resumir el desempeño general del empleado considerando objetivos, responsabilidades, resultados, factores de desempeño y procesos utilizados.

4. PLAN DE OBJETIVOS PARA EL PRÓXIMO PERIODO

- Se espera que los objetivos sean::

* Específicos

- * *Medibles*
- * *Alcanzables*
- * *Relevantes*
- * *Con medidas de Tiempo y Calidad*

PLAN DE OBJETIVOS PARA EL SIGUIENTE PERIODO

Página 1 de 1

Empleado:

Departamento:

Area:

| | | |
|------------|---|--|
| Objetivos: | Medidas de Fecha esperada | Recursos |
| Desempeño: | para alcanzar o mejorar la medida de desempeño: | requeridos para alcanzar el objetivo: |

5. Comentarios del Empleado

Te invitamos a que agregues tus comentarios a esta revisión. Si necesitas espacio adicional, anexa una hoja a esta forma.

Sobre la logística de la evaluación del desempeño.

-Se solicita al empleado llenar el formato de evaluación del desempeño, incorporando tareas, resultados o logros, así como oportunidades de mejora o desarrollo.

-El responsable de la evaluación, normalmente el supervisor directo del puesto y la persona, complementa el formato que fue previamente llenado por el empleado, hasta completarlo incorporando sus propias observaciones, incluyendo información o datos omitidos por el empleado, así como información recabada por el supervisor con colegas, otros jefes y clientes o usuarios del trabajo del empleado.

Como se menciona en el párrafo anterior, se espera que el supervisor, de manera confidencial, solicite comentarios sobre el desempeño del empleado, a colegas, otros jefes del empleado o bien a clientes o usuarios de su trabajo, que son quienes reciben el producto del trabajo del empleado, con quienes interactúa en su labor.

Dos consideraciones finales sobre la evaluación del desempeño.

-La evaluación del desempeño se fundamenta en el juicio del responsable que la lleva a cabo, el cual puede considerar el punto de vista del empleado o de otros colegas o de otros jefes para quienes trabaja también el empleado. Se espera que, una vez establecidas las medidas o métricas del desempeño, la evaluación sea lo más objetiva y tangible posible, evitando puntos de vista o comentarios que resulten subjetivos o sean materia de interpretaciones diversas, lo que contribuye a la ambigüedad de la evaluación.

-Sobre la periodicidad de la evaluación de desempeño, se ha observado que ésta es flexible y obedece a características específicas de la actividad, proceso, área, disciplina, entorno, tamaño de la organización, cultura laboral, ámbito público o privado, aspectos políticos y otros...Así la periodicidad de la revisión del desempeño laboral puede ser semanal, mensual, por trimestres, por semestres o anuales, dependiendo de las necesidades específicas de la organización.

5.9-Descripciones de Puesto

Se ha observado la necesidad que tienen los administradores públicos y privados, en su rol de supervisores, pero también en su rol de profesionales subordinados, de contar con una herramienta que apoye y otorgue fundamento a su gestión, a sus responsabilidades, a su autoridad, a su alcance, al desempeñar un puesto de trabajo.

Las descripciones de puesto dan certeza tanto al supervisor como al empleado supervisado, con respecto de sus responsabilidades, autoridad, expectativas, alcances, ámbito de responsabilidad, objetivos específicos y medidas de desempeño o rendimiento, haciendo la labor de evaluación del desempeño más objetiva y tangible.

Las descripciones de puesto también apoyan al supervisor para entrenar personal nuevo en el puesto, al describir de manera detallada y precisa tanto las responsabilidades específicas del puesto como las medidas de desempeño asociadas al puesto.

Las descripciones de puesto también son parte de la documentación requerida por los sistemas de calidad más comunes, ya que procuran asegurar el cumplimiento preciso y exacto de los procedimientos de la organización conforme a estándares de calidad establecidos y contenidos en las descripciones de puesto.

Las descripciones de puesto apoyan la selección y reclutamiento del personal al describir el Perfil del Puesto enunciando las habilidades, aptitudes, actitudes, conocimientos y experiencias requeridas por el puesto.

A continuación se presenta un formato de Descripción y Perfil de Puesto que contiene hipotéticamente la descripción de un puesto gerencial. Este formato

es el resultado de la experiencia laboral del autor del presente trabajo de investigación, considerando como base varios formatos utilizados durante algunos años.

DESCRIPCION Y PERFIL DE PUESTO

| | | |
|----------------------|----------------------------|---|
| TITULO DEL PUESTO: | Director de Operaciones | Fecha: Octubre 2003 |
| AREA FUNCIONAL: | Staff de Dirección General | Elaboró: Guillermo de la Mora Coordinador de Calidad |
| REPORTA A : | Director General | Revisó: Silvia Vélez Jefe de Calidad |
| PERSONAL A SU CARGO: | Subgerentes Operativos | Autorizó: Víctor Nájera Director General |

Objetivo del Puesto:

Proactivamente planear, organizar, dirigir y controlar las actividades del personal adscrito a las diferentes áreas que estructuralmente dependen de la Dirección de Operaciones, manteniéndolas debidamente actualizadas en métodos y procedimientos, cumpliendo con los estándares de calidad y oportunidad establecidos para esta Dirección, manteniendo una alta Satisfacción de Clientes Externos e Internos (usuarios de su trabajo dentro de la Organización), para así contribuir al crecimiento rentable del negocio.

Funciones Específicas:

1) Desarrollar e implementar, semestralmente, programas de Capacitación y Calidad en el Trabajo, dirigidos al personal de todas las áreas a su cargo, con el objeto de entrenar al Personal en materia de procedimientos, técnicas, normas y políticas que deben observarse en el desempeño de sus funciones, a fin de establecer y preservar una filosofía de calidad total en el trabajo, orientada al Cliente.

2)Elaborar, trimestralmente, el calendario de vacaciones del personal de todas las áreas que conforman a la Dirección de Operaciones , el cual, una vez autorizado por el Director General, lo enviara al departamento de personal para su aplicación.

3) Proponer, trimestralmente, a la Dirección General, todas aquellas medidas que tiendan a mejorar la imagen y el funcionamiento de las diferentes áreas de atención al público, supervisando permanentemente que las mismas se conserven en perfecto estado en cuanto se refiere a limpieza y funcionalidad.

4) Efectuar, cuando menos tres veces al año, investigaciones de mercado que le permitan conocer a la Dirección General los aspectos mas importantes de las empresas competidoras, tales como son: ubicación, artículos que trabaja, precios, calidad de servicio, imagen, servicios que proporciona, etc.

5) Organizar, coordinar y supervisar todos los eventos que tengan por objeto la exhibición de los productos y servicios que ofrece la organización en ferias comerciales, exposiciones, seminarios, etc...de acuerdo al calendario establecido para este fin.

6) Elaborar, anualmente, el programa de publicidad de la Organización, el cual deberá incluir: Los medios publicitarios que se deban contratar, las fechas en que se debe utilizar cada medio; si se trata de anuncios, lugar en el que se deben fijar, así como su diseño y costos. Este programa se deberá acordar con la Dirección General, a mas tardar en la segunda quincena del mes de noviembre del año anterior al que se debe ejercer el mismo y, una vez aprobado por el Director General, la Dirección de Operaciones se encargará de la ejecución y supervisión del referido programa.

7) Proponer a la Dirección General la reubicación del personal de las áreas a su cargo, cuando ésta tenga por objeto la optimización del aprovechamiento de los recursos humanos.

8) Acordar con el Director General la contratación de personal, ya sean reemplazos o nuevos puestos.

9) Elaborar mensualmente las estadísticas relativas a las ventas de la organización, así como su comparativo con los años y meses anteriores, señalándose, desde luego, las metas fijadas en cada caso. Estas estadísticas deberán ser informadas a la Dirección General a mas tardar el día 5 hábil de cada mes, mostrando datos del mes inmediato anterior.

10) Supervisar una vez al mes que en todas las instalaciones de la organización se de estricto cumplimiento a las medidas de seguridad e higiene que establece la ley de la materia, y en su caso solicitarle por escrito a la Subdirección Administrativa el material o los artículos necesarios para tal fin.

DEPENDENCIA DIRECTA

Depende, acuerda e informa directamente a la Dirección General

FACULTAD DE DELEGACIÓN DE FUNCIONES

Para el correcto y eficaz cumplimiento de sus funciones, podrá apoyarse y delegar responsabilidades y autoridad en los Subdirectores Operativos a su cargo.

Así mismo, podrá recurrir a las áreas que aparecen en el organigrama de la organización bajo su línea de mando, en quienes podrá apoyarse y/o delegar las funciones de su competencia que estime factible.

La facultad de delegación de funciones no exime al Director de Operaciones de la responsabilidad y cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas su área, quedando estrictamente bajo su cargo, el realizar o verificar el cabal cumplimiento de las funciones asignadas a cada área de la Dirección de Operaciones.

SUPLENCIAS PROVISIONALES:

Suple al Director General en ausencia de éste en la toma de decisiones que requieran pronta resolución en el ámbito y responsabilidad de la Dirección de Operaciones.

El Director de Operaciones podrá ser suplido, en ausencias temporales (vacaciones, ausencias de la oficina mayores a un día) por algún Subdirector Operativo, con la aprobación del Director General.

MEDIDAS DE DESEMPEÑO DEL PUESTO:

-El supervisor de este puesto, el Director General, realizará una evaluación de desempeño cada seis meses al titular de este puesto, aplicando los factores de desempeño descritos en el formato de Evaluación de Desempeño. Evaluando el desempeño o rendimiento del Director de Operaciones en base a los objetivos establecidos al inicio del periodo de evaluación.

-Cumplir al 90% con las evaluaciones de desempeño del personal a su cargo, de acuerdo al calendario de evaluaciones establecido por el área de Recursos Humanos.

-Cumplir los presupuestos trimestrales de gastos de la Dirección de Operaciones en su conjunto, sin exceder dicho presupuesto de gastos.

-Mantener una calificación no menor a 8.0 en las encuestas anuales de satisfacción de clientes.

PERFIL DEL ASPIRANTE AL PUESTO:

- Pasante o Titulado de la carrera de Administración o similar

-Experiencia en manejo de Personal.

-Experiencia en trabajo en equipo e interdisciplinario.

-Experiencia en servicio a clientes.

-Excelente Comunicación Verbal y Escrita

-Manejo de procesador de textos, hoja de cálculo, graficador.

-Habilidades de Planeación, Ejecución y Control de gestión.

Un elemento importante que se establece en la descripción de las responsabilidades es el relativo a los aspectos cualitativos y cuantitativos de las funciones y tareas a realizar, los cuales otorgan certeza, objetividad, claridad y transparencia. El enunciado de los objetivos, como se ha mencionado anteriormente, resulta primordial para apoyar el logro de los resultados esperados.

CONCLUSIONES DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN:

Una vez terminado el presente trabajo de investigación, se plantean las siguientes conclusiones:

Que una empresa es eficiente y productiva, no por ser privada o pública, sino por estar bien administrada, de donde se concluye que las herramientas de la Administración apoyan al Administrador Público en su gestión, para alcanzar los objetivos de una organización. Por lo que el presente trabajo, en su parte propositiva y de valor aporta herramientas de la Administración con este propósito.

Que tanto el sistema de producción capitalista, así como el socialista o comunista, teóricamente ambos coinciden en pretender el bienestar colectivo e individual de una sociedad.

Que en sus excesos y desviaciones ambos sistemas de producción se corrompen y se desvirtúan, tal como se observa sucede actualmente con el capitalismo donde la explotación extrema del hombre por el hombre está tomando extremos, (*el hombre como el lobo del hombre* de acuerdo con Hobbes) ; donde el poseedor de los medios de producción tiene como principal objetivo maximizar las utilidades de la empresa, minimizando los costos de producción, en donde el incremento de la productividad financiera o ganancia no se traduce en incrementos en la compensación de quienes contribuyen a la producción, los trabajadores, y en algunos casos explorando estrategias ilícitas e ilegales para minimizar el pago de impuestos. Lo que podría traducirse en un exceso y desviación del sistema de producción capitalista.

Respecto a las formas de gobierno, se concluye que no hay verdades absolutas y universales en este tema, que no hay forma de gobierno que garantice el bienestar colectivo o individual para todos los tiempos, para todas

las geografías, para todos los Estados. Se podría concluir también que todas ellas surgen por diversas razones históricas, y se transforman al desvirtuarse por caer en excesos y desviaciones. Cada Estado, cada sociedad, tiene particularidades, tiene origen y conformaciones específicas, fenómenos sociales particulares, cultura y valores propios, por lo que se puede concluir que las formas de gobierno que se han descrito desde los tiempos remotos hasta nuestros días, han obedecido a contextos específicos que les dan sustento y explicación coyuntural.

Como se revisó brevemente en el trabajo, se podría concluir que el caso *japonés* resulta un buen ejemplo de conciencia social, donde el acuerdo y sacrificio particular de cada individuo en conjunto con el gobierno, han contribuido al desarrollo económico y social de ese país, exponiendo al neoliberalismo como una opción que tiende a crear pobreza extrema, al plantear la competencia entre los hombres e inversionistas para acumular riqueza, aunado a una cultura del consumo, minimizando costos de producción, pero incrementando y *globalizando* también los costos sociales. Posiblemente el caso *japonés* presenta aspectos y características similares al llamado *liberalismo social* planteado por Jesús Reyes Heróles, como un camino viable para el desarrollo de México, donde se expone que la empresa privada con sentido y acuerdo social representa una opción para buscar asegurar un crecimiento económico justo y equilibrado, con un Estado regulador que norme la distribución de la riqueza generada con estricto sentido de bienestar colectivo.

Por el estudio y evolución del sector paraestatal mexicano descrito en el presente trabajo, podría concluirse que México ha seguido las tendencias privatizadoras establecidas por el neoliberalismo, con resultados poco alentadores para la mayoría de los mexicanos. También podría concluirse que el costo, traducido principalmente en deuda pública, de mantener un sector paraestatal mixto en sus resultados, ha sido alto. Se observa también, que los

efectos de sanear las finanzas públicas a través de la desincorporación de instituciones estatales y de la reducción del gasto público, han generado un costo mayor, traducido en subempleo.

Respecto a las empresas públicas, su razón de existir y el manejo de éstas, se concluye que algunas empresas públicas en México, como Pemex, Altos Hornos de México y algunas otras, han cumplido, en alguna etapa de su existencia, íntegramente con los objetivos para las que fueron creadas, sean éstos financieros o de índole social, llegando a ser un ejemplo de administración y orgullo nacional.

De lo que se puede concluir que tanto en empresas públicas como en empresas privadas, en sus excesos y desviaciones, han visto su liquidación, nacionalización, fusión o privatización, tal es el caso de la banca en México y de la telefonía fija (Telmex), las cuales han presentado etapas de administración tanto privada como pública. Lo que confirma que la condición de que una empresa sea pública o privada, no determina la eficiencia en su administración y el logro íntegro de los objetivos planteados.

El factor negociación política es un elemento de la administración pública que sugiere al administrador público a desarrollar, entender y manejar las relaciones políticas con el fin de lograr objetivos administrativos y de eficiencia, mientras que el administrador privado dispone del apoyo de los accionistas para llevar a cabo medidas y tomar decisiones encaminadas a incrementar la productividad y la eficiencia, lo que representa un fin propio y obligado de la administración privada. Las actuales negociaciones políticas en materia de reformas, como por ejemplo, la eléctrica, la petrolera, la laboral, la fiscal, en México, exigen de los administradores públicos una tarea política de negociación y persuasión ante los grupos opositores a la reformas, tarea distintiva del administrador público en relación al privado.

Una empresa pública, trabajando con eficiencia y productividad, que genere utilidades o riqueza, que mantenga el empleo y con esto la demanda interna, y que utilice la riqueza generada para proteger la economía en tiempos de crisis, resulta una fórmula atractiva. En cambio, la riqueza generada por la empresa privada es propiedad de los accionistas quienes normalmente al ver afectada la empresa por una crisis, reducen costos reduciendo personal, afectando la demanda interna, y profundizando la crisis económica con éstas medidas, conservando la riqueza generada en inversión no-productiva y posiblemente especulativa en mercados financieros internacionales buscando los máximos rendimientos.

En resumen, se podría concluir que el buen desempeño de una institución pública, se sustenta en el talento y la honestidad humana de actuar conforme a valores y parámetros establecidos, así como en el uso de herramientas de la Administración, que apoyen al administrador público en su gestión para alcanzar los objetivos planteados.

BIBLIOGRAFIA:

- Acle Tomasini, Alfredo. *La Empresa Pública, desde fuera, dentro dentro. Un Nuevo Enfoque para su Planeación, Control y Administración.* I.N.A.P. Editorial Limusa. 1986.
- Amaro Guzman, Amaro. *Introducción a la Administración Pública.* Editorial McGraw Hill. 2da edición, 1993.
- Andrade Sánchez, Eduardo. *Teoría del Estado.* Editorial Harla. México 1987.
- Aristóteles, *Ética Nicomaquea, Política.* Colección Sepan Cuántos. Versión española de Antonio Gomez Robledo. Editorial Porrúa, México 1982.
- Arnaiz, Aurora. *Estructura del Estado.* Editorial Porrúa. México 1979.
- Arriola Woog, Carlos. *Los Empresarios y el Estado.* Editorial Porrúa. México 1988.
- Arriola, Carlos (compilador). *Los Empresarios y la Modernización Económica de México.* Editorial Porrúa. México 1991.
- Ayala Espino, José. *Economía del Sector Público Mexicano.* U.N.A.M. México 1999.
- Bazdresch P., Carlos. *El Sector Público y la Crisis de la América Latina.* Fondo de Cultura Económica. Colección: Lecturas, No. 69. México 1990.
- B. Jork, Gordon C. *Empresa Privada de Interés Público.* Editorial Diana, México 1972.

-Bobbio, Norberto. *La Teoría de las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político*. Año académico 1975-1976. Fondo de Cultura Económica. Primera Reimpresión en español, México 1989.

-Bravo, Victor E. *La Empresa Pública Industrial en México*. Instituto Nacional de Administración Pública. México 1982.

-Carrillo Castro Alejandro y García Ramírez Sergio. *Las Empresas Públicas en México*. Ed. Miguel Angel Porrúa. México 1983.

-Caso Lombardo, Andrés. *Cuatro Ensayos de Política, Administración y Empresa Pública*. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1988.

-Cervera Aguirre, Manuel. *Globalización Japonesa: Lecciones para América Latina*. Editorial Siglo XXI, Instituto de Investigaciones Económicas, U.N.A.M., México 1996.

-Fischl Johann, *Manual de Historia de la Filosofía*, Editorial Herder, Barcelona, sexta edición 1984.

-Garrido N. Celso (coordinador). *Empresarios y Estado en América Latina: Crisis y Transformaciones*. CIDE, Fundación Friedrich Ebert, U.N.A.M., Universidad Autónoma Metropolitana. México 1988.

-Gladden, E.N. *Una Historia de la Administración Pública*. I.N.A.P. y F.C.E. 1989.

-González Aguayo, Leopoldo. *La Nacionalización de Bienes Extranjeros en América Latina*. F.C.P. y S., U.N.A.M. 1969, Serie Estudios 7, Dirección General de Publicaciones.

- Gonzalez Uribe,Hector. *Teoría Política*. Editorial Porrúa.México 1977.
- Guerrero,Omar. *El Estado y la Administración Pública en México*, INAP, 1989.
- Guerrero Orozco, Omar. *Teoría Administrativa del Estado*. Oxford University Press. Año 2000.
- Guerrero,Omar.*Teoría de la Administración Pública*. Editorial Harla. 1986.
U.N.A.M
- Hanke, Steve H. *Privatización y Desarrollo*. Editorial Trillas, México 1991.
- Hegel, Jorge Federico. *Lecciones sobre la historia de la filosofía*. F.C.E. México 1955
- Hobbes,Thomas. *Leviatan*. Fondo de Cultura Económica. México 1982.
- Hood, Christopher. *Los Alcances de la Administración Pública*. Ed.Limusa. 1979.
- Kelsen, Hans. *Compendio de Teoría General del Estado*.Primera Edición en Colofón:1992.México.
- Locke, John. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Fondo de Cultura Económica. México 1941.
- López Moreno, Javier."Miguel de la Madrid Hurtado, *Un Presidente ante la Prensa* (1982-1987) Tomo I. Editorial Miguel Angel Porrúa. 1987.
- Maquiavelo, Nicolás. *El Príncipe*. Editorial Bruguera. Colombia 1980.

-Novoa Monreal, Eduardo. *Nacionalización y Recuperación de Recursos Naturales Ante la Ley Internacional*. Fondo de Cultura Económica. México 1974.

-Platón. *La República*. Versión revisada por Patricio Azcarate. Biblioteca Edfaf 121. Madrid 1980.

-Rogozinski, Jacques. *La Privatización en México*. Editorial Trillas, México 1997.

-Rousseau, Juan Jacobo. *El Contrato Social*. Editorial Nacional. México 1959

-Rueda Peiro, Isabel. *Tras las Huellas de la Privatización*. Editorial Siglo XXI. México 1994.

-Ruiz Dueñas, Jorge. *Empresa Pública: Elementos para el Exámen Comparado*. Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal. Universidad Autónoma de México U.A.M-Fertimex. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1988.

-Sempere, José María (recopilador). Rostow Walt W. *Empresa Pública versus Empresa Privada en Economías en Proceso de Desarrollo*. Editorial Dopesa. Barcelona 1973.

-Spencer, Herbert. *Sociología de Herbert Spencer*. Versión de Tomás Muñoz Molina. F.C.E. México 1944.

-Tocqueville, Alexis. *La Democracia en América*. Fondo de Cultura Económica. México 1957.

-Uvalle Berrones, Ricardo. *La Teoría de la Razón de Estado y la Administración Pública*. Editorial Plaza y Valdes. 1992.

-Villarreal, René. *Mitos y Realidades de la Empresa Pública, ¿Racionalización o Privatización ?* Editorial Diana. México 1988.

-Wendell Karl Gordon Schaeffer. *La Administración Pública Mexicana*. Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana. Secretaría de Gobernación. México 2003.

CONSULTAS INSTITUCIONALES:

-Banco Interamericano de Desarrollo, Escuela Interamericana de Administración Pública, Fundación Getulio Vargas. *Administración de Empresas Públicas* Vol 1. Editorial Limusa, México, 1983.

-Presidencia de la República. *Empresas Públicas*. Coordinación General de Estudios Administrativos. Colección Seminarios No. 7, 1978

-Revisión de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *Reforma Regulatoria en México*. OCDE, 2000.

-Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República. *La Empresa Pública en México, Factor de Desarrollo Económico y Social del País*. México 1981.

CONSULTAS ELECTRONICAS:

-Biblioteca de Consulta Microsoft® Encarta® 2003. © 1993-2002 Microsoft Corporation.

LEGISLACION:

-*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Editorial Sista.
México 2003

-*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Editorial Pac, México,
Junio 2003

-*Ley Federal de las Entidades Paraestatales y su Reglamento*. Editorial Pac,
México, Junio 2003.