

La visión y la misión de las empresas públicas en América Latina

Juan Rosales Núñez

Resumen

El presente artículo tiene como propósito hacer un análisis sobre la creación, desarrollo y transformación de la empresa pública en América Latina bajo la operación de dos modelos económicos sustentados en doctrinas diferentes: teoría keynesiana y teoría neoliberal. En el estudio no se pretende como punto de partida sentar las bases ideológicas sobre la participación del Estado para crear las condiciones económicas, políticas, sociales y culturales de un modelo de producción, sino la importancia de los problemas que enfrentan las empresas públicas en relación a su modo de organización y de gestión en la doctrina neoliberal, las cuales relacionamos directamente con la visión y misión de éstas para llevar a cabo sus metas y objetivos en los diferentes contextos históricos mencionados.

Abstract

The present article has as purpose to make an analysis on the creation, development and transformation of the public company in Latin America under the operation of two economic models sustained in different doctrines (keynesian theory and neoliberal theory). In the present work the author does not intend as starting point to sit the ideological bases on the participation of the State to create the economic, political, social and cultural conditions of a production model, but the importance of the problems that face the public companies in relationship to their manner of organization and of management in the neoliberal doctrine, those which we relate directly to the vision and mission of these to carry out their goals and objectives in the different mentioned historical contexts.

El incremento cuantitativo y cualitativo del intervencionismo estatal en general y bajo la forma de empresas públicas se va dando gradualmente como una especie de transición durante los siglos XIX y XX, periodo en el cual la estatización y nacionalización de empresas públicas se da como emergencia para crear condiciones sociológicas, políticas, económicas y tecnológicas, no realizadas de manera directa hasta su intervención.

Los sustanciales cambios económicos y políticos ocurridos en el mundo después de la Segunda Guerra Mundial, la acción de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) en la década de los cincuentas, las exigencias de la Alianza para el Progreso, y tantos otros acontecimientos que modificaron las concepciones vigentes acerca del papel del Estado, hicieron que los gobiernos latinoamericanos, impulsados también por presiones y necesidades internas, intervinieran en la vida económica del Estado a través de la creación de empresas públicas.

En ese periodo, además de la ya tradicional intervención del Estado, como lo era en los aspectos financieros y de política en general, se agregan otros nuevos, como los económicos (minas, ferrocarriles, hidroelectricidad, transporte a distancia, electricidad, oficinas industriales, etcétera). De ahí que la importancia de las empresas públicas se acrecienta si se tiene en cuenta la capacidad potencial de éstas como agentes de una política de desarrollo; es decir, su aptitud para acumular recursos invertibles, su vinculación con la tecnología y las industrias de bienes de capital, así como también con la posibilidad de que actúen coordinadamente en función de una política económica global. De ahí que las empresas públicas tienen un papel de constructor de infraestructura, proveedores o auxiliares de la producción de otras empresas.

En teoría, el Estado incorpora, a través de las empresas públicas, determinadas actividades a su patrimonio y a su administración en el entendimiento de que la empresa privada no garantiza o, en casos extremos, contradice el interés general o la ejecución de determinadas políticas; lo cual "asegura" una coincidencia de propósitos y una orientación común en actividades directamente vinculadas al interés público. Podemos clasificar a las empresas públicas de cuatro formas:

1. Son empresas constituidas para prestar bienes y servicios públicos;
2. Se constituyen para coadyuvar a la ejecución de políticas o planes económicos;
3. Es aquella actividad que se incorpora al Estado como consecuencia de una confiscación, y
4. Son empresas que se forman en casos de nacionalización, en donde el Estado compra empresas que ya no son rentables para la actividad privada, socializando las pérdidas o tomando participación en su capital.

El presente ensayo tiene como propósito analizar el modelo de organización de la empresa pública a través de la identificación de dos fases históricas. La primera, la del Estado de bienestar y, la segunda, la del modelo neoliberal. Cabe mencionar que dicho razonamiento no pretende partir de una ideología sobre la participación del Estado para crear las condiciones sociológicas, políticas, económicas y tecnológicas de una sociedad, sino de la importancia de los problemas que enfrentan las empresas públicas con relación a su modo de organización y de gestión, y que relacionamos directamente con la visión y misión de éstas para llevar a cabo sus metas y objetivos en diferentes contextos históricos.

Intervención estatal y empresa pública

La intervención del Estado y el crecimiento de su sector de empresas públicas se incrementa y acelera a partir del desarrollo del capitalismo liberal al capitalismo de macroempresas y monopolios, y de las transformaciones concomitantes y entrelazadas (económicas, sociales, políticas, ideológicas y militares). Este proceso se puede dividir en tres grandes fases históricas: la primera que va desde el último cuarto del siglo XIX hasta el fin de la Segunda Guerra Mundial; la segunda, desde 1945 hasta los años ochentas, y la tercera que se refiere a la ola de

privatización de la mayoría de las empresas públicas en casi toda América Latina. Cabe destacar que en este ensayo sólo revisaremos de manera general la segunda y tercera fases.

La segunda fase la identificamos a partir de 1945, en donde la naturaleza y tendencias, las evoluciones y vicisitudes del intervencionismo del Estado y de su sector de empresas públicas están insertas en el contexto del proceso de mutación general del capitalismo, ante todo a partir y a través de los países desarrollados, extendiéndose después a los países en vías de desarrollo.

La intervención del Estado a través de sus empresas públicas se da bajo las siguientes implicaciones.

El Estado de bienestar y el modelo económico

En el periodo de entreguerras, una vez que el Estado amplió sus funciones, se verificó un cambio estructural en la economía y en la sociedad. El surgimiento de nuevas formas de organización y articulación de las relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad se sintetizaron e institucionalizaron como Estado de bienestar. Éste colocó el acento en una política de gasto orientada principalmente a estimular la demanda y lograr el bienestar a través del incremento del gasto social.

En sentido estricto, dice Helm:

El Estado de bienestar es un concepto esencialmente político y moral, que sirvió de marco para el logro de acuerdos entre los agentes sociales. En efecto, el Estado de bienestar permitió establecer arreglos sociales, políticos e institucionales que han marcado un hito en la evolución del capitalismo porque permitió enfrentar una severa crisis y recuperar el crecimiento económico y la estabilidad (1989:27).

El Estado de bienestar tiene su inspiración en la teoría keynesiana. La política económica que aplicó tenía como objetivo la ampliación del consumo privado a través del incremento del gasto público, especialmente de su componente social, permitiendo así el impulso del crecimiento económico.

Por lo tanto, el aumento del consumo privado fue posible gracias a que la política de gasto permitió incrementar progresivamente los salarios reales. En especial fue significativo el paulatino aumento de la parte social del salario (salario social), es decir, el conjunto de prestaciones sociales que evidentemente significaban un aumento de los salarios directos contractuales negociados bilateralmente entre sindicatos y empresas.

El incremento sostenido del gasto público permitió cumplir con las funciones estatales tradicionales y nuevas, y con ello revertir las tendencias depresivas de la economía. El papel del Estado no se restringió sólo a fomentar la ampliación del consumo, también intervino directamente en la producción y provisión de bienes públicos a través de la creación de empresas públicas (véase Offe, 1990:19).

Así, el modelo económico debía permitir dos objetivos. Primero, que en un principio los trabajadores aceptaran que los salarios reales no crecieran para estimular la inversión y elevar la productividad; a cambio, el Estado se comprometía a implantar una política fiscal progresiva que paulatinamente garantizara mayor equidad y asegurara servicios básicos a la población. Segundo, que los empresarios asumieran las políticas de estímulo a la inversión productiva, a la productividad y a la innovación tecnológica. El sector privado fue apoyado a través de mecanismos financieros y, en general, de la política económica. En una primera fase del modelo, el mercado interno se convirtió en el motor de la acumulación, y sólo posteriormente el sector externo de la economía jugaría un papel importante.

El Estado atendió con mecanismos, principalmente fiscales, la gestión del bienestar, y sólo marginal o coyunturalmente con acciones directas a través de las nacionalizaciones y creación de empresas públicas que apoyarían el desarrollo productivo de los países. De este modo, el Estado de bienestar fue capaz de crear las bases para una especie de *socialismo de la demanda*.¹

En general, puede afirmarse que la creación de empresas públicas estuvo asociada con ineficiencias y fallas del mercado y con alguna de las siguientes causas:

- Provisión de bienes y servicios públicos que la empresa privada no ofrece, porque carece de incentivos para ello o porque sería socialmente indeseable o económicamente inviable.
- Regular la economía a través de la creación de monopolios públicos para atenuar las pérdidas de eficiencia y bienestar social.
- Promoción deliberada del desarrollo en las áreas de la economía en las cuales el sector privado nacional es débil y carece de capital, capacidad empresarial y tecnología.
- Preservar y fortalecer la soberanía nacional manteniendo o creando empresas públicas en actividades sobre las cuales la inversión extranjera pudiera competir desventajosamente con la empresa privada nacional, tratando de garantizar el control nacional de áreas estratégicas de la economía.

Bajo este contexto la empresa pública tiene características propias que la distinguen de la privada, ya que cubre simultáneamente las dimensiones empresarial (de mercado) y pública (fuera del mercado). En este sentido, compete en el mercado buscando obtener ganancias, cumpliendo, a la vez, con los objetivos sociales asignados por el Estado. Además, su organización, marco institucional y legal es diverso. Por ejemplo, pueden ser empresas exclusivamente estatales, mixtas de propiedad mayoritaria o minoritaria del gobierno.

¹ En el Estado de bienestar el papel del Estado en la producción es reducido y se concentró en infraestructura básica y en ramas de la economía donde privaban los monopolios naturales. El esfuerzo estatal se centra en la gestión del bienestar y del gasto social.

Sin embargo, y de acuerdo al interés de nuestro análisis, las empresas pública y privada tienen tanto características propias que las distinguen, como características de estructura y organización que las identifican.

Como sistema social, en la empresa interactúan directamente los mismos elementos interdisciplinarios que en toda otra organización (sea pública o privada): insumos, recursos humanos y financieros, productos, decisiones informadas y estratégicas, normas, procedimientos, así como la división de trabajo, departamentos, jerarquía, procesos de toma de decisión, proceso tecnológico, mecanismos de selección, capacitación, remuneración, almacenamiento, distribución, especialidades presupuestarias y contables. Como dice Maslow: "es empresa toda institución destinada a producir cualquier tipo de bienes y servicios divisibles o indivisibles, materiales e inmateriales" (Maslow, 1954).

En este sentido, Max Weber es quien mejor nos ilustra de cuál debe ser el modelo de organización de una empresa, y nos dice que el Estado moderno o cualquier empresa que pueda reproducir el capital, el poder y ejercer la autoridad, tiene que hacerlo mediante el modelo de organización llamado burocrático (1974:1059).

Ya que la superioridad puramente técnica de la organización burocrática ha sido siempre la razón decisiva de su progreso respecto de toda otra forma de organización, el mecanismo burocrático es a las demás organizaciones como la máquina es a los modos de producción no mecanizados (*Ibid*), por lo que precisión, velocidad, certidumbre, conocimiento de los archivos, continuidad, discreción, subordinación estricta, reducción de desacuerdos y de costos materiales y personales son cualidades que, en la administración burocrática pura y fundamentalmente en su forma monocrática, alcanzan su nivel óptimo. La burocracia planificada es, en los mencionados aspectos, comparativamente superior a las restantes formas de administración: colegiada, honorífica y no profesional. Incluso tratándose de tareas complejas, el trabajo burocrático a sueldo resulta no sólo más preciso sino también, en última instancia, menos costoso que el servicio *ad honorem* formalmente no remunerado (Weber, 1979:49).

Actualmente, argumentaba Weber,

la economía capitalista de mercado es la primera en reclamar que los asuntos administrativos oficiales se resuelvan con la mayor precisión, claridad, continuidad y rapidez posibles. Las grandes empresas capitalistas modernas constituyen en general, por su organización interna, modelos inigualados de organización burocrática rigurosa. Toda la administración de un negocio se funda en una progresiva precisión, estabilidad y, fundamentalmente, rapidez en las operaciones. Por lo que regularmente sólo una organización rigurosamente burocrática obtiene el periodo óptimo de reacción (*Ibid*).

De ahí que el modelo burocrático opera del siguiente modo específico:

I. Existe el principio de sectores jurisdiccionales estables y oficiales organiza-

dos, en general normativamente, es decir, mediante leyes u ordenamientos administrativos.

II. Los principios de jerarquía de cargos y de diversos niveles de autoridad implican un sistema de sobre y subordinación férreamente organizado, donde los funcionarios superiores controlan a los funcionarios inferiores. El principio de autoridad jerárquica de cargos se da en cualquier estructura burocrática: en las estructuras estatales y eclesiásticas, en las grandes organizaciones partidarias y en las empresas privadas. Carece de importancia para la índole de la burocracia el que su autoridad se considere "privada" o "pública".

III. La administración del cargo moderno se funda en documentos escritos ("archivos") que se conservan en forma original o como proyectos. Existe, así, un personal de subalternos y escribas de toda clase. El conjunto de los funcionarios "públicos" estables, así como el correspondiente aparato de instrumentos y archivos, integran una repartición; esto mismo es lo que en la empresa privada se llama "oficina".

La organización moderna del servicio civil separa, en principio, la repartición del domicilio privado del funcionario y, generalmente, la burocracia considera a la actividad oficial como un ámbito independiente de la vida privada.

Los fondos y equipos públicos están separados de la propiedad privada del funcionario. Este factor condicionante es, en todos los casos, el resultado de un largo proceso. En la actualidad se da tanto en las empresas públicas como en las privadas; en las privadas el principio alcanza incluso al empresario principal. La oficina del ejecutivo está, en principio, separada del hogar, y también lo están la correspondencia de negocios de la privada y el capital del negocio de las fortunas privadas. Estas separaciones son tanto más sólidas cuanto más arraigada se encuentra la práctica del tipo de administración empresarial moderna.

IV. Administrar un cargo, y administrarlo de manera especializada, implica, por lo general, una preparación cabal y experta. Esto se exige cada vez más del ejecutivo moderno y del empleado de las empresas privadas, así como del funcionario público.

V. Si el cargo está en pleno desarrollo la actividad del funcionario requiere de toda su capacidad laboral, además de que su jornada obligatoria en el despacho está estrictamente fijada. Normalmente, esto es sólo producto de una prolongada evolución, tanto en los cargos públicos como en los privados. Anteriormente, en todas las situaciones, lo normal era lo contrario: las tareas burocráticas se consideraban una actividad secundaria.

VI. La administración del cargo se ajusta a normas generales, más o menos estables, más o menos precisas, y que pueden aprenderse. El conocimiento de estas normas es un saber técnico particular que posee el funcionario. Abarca la jurisprudencia, o la administración pública o de empresas (*Ibid*).

Como podemos observar, el modelo planteado por Weber define la estructura del tipo ideal de burocracia, en donde existe una jerarquía de autoridad, autoridad limitada, división de labores, participantes técnicamente competentes, procedi-

mientos para el trabajo, reglas para los ocupantes de los puestos y compensaciones diferenciadas. No quiere decir que éste sea el único tipo de estructura que existe para una organización. También existe la forma mecánica que es muy cercana al tipo ideal de burocracia de Weber, y la forma orgánica que es casi su opuesto lógico. De esta manera, en lugar de tener autoridad jerárquica, las organizaciones orgánicas tienen una estructura de control en forma de red, en forma de una especialización sobre una tarea, un ajuste continuo y redefinición de tareas, en lugar de una supervisión jerárquica, un contexto de comunicaciones que involucran información y asesoría, etcétera.

Problemas de gestión

La empresa pública puede mantenerse con subsidios fiscales, pero ello no evita que enfrenten restricciones similares a las empresas privadas. Entre las restricciones destacan:

- De mercado (del lado de la oferta y la demanda), porque está obligada a cumplir con metas y objetivos, como cualquier otra empresa. Ello es especialmente significativo en el caso de los monopolios públicos.
- De eficiencia económica y organización productiva para mantenerse funcionando operativamente; además su organización, marco institucional y legal son diversos.
- De los objetivos sociales que le fija el Estado (Ayala Espino, 1999:416).

Tenemos que admitir que el desempeño de las empresas públicas en América Latina ha sido precario, en virtud no sólo del trato dado al organismo público descentralizado, sino también debido a prácticas administrativas anacrónicas plagadas de actitudes burocráticas.

La formulación de estrategias ha sido un proceso burocrático, cuyas características son la informalidad, la existencia de objetivos ambiguos e incongruentes, metas deficientemente comunicadas al interior de la organización y la falta de una perspectiva estratégica. Adicionalmente, en la implementación de esas estrategias prevalecía la dispersión de responsabilidades, los vacíos y el traslape de funciones; la planeación de arriba hacia abajo, el establecimiento de metas no planeadas, la falta de medidas de control administrativas y de estrategias, la evaluación subjetiva del desempeño, la falta de registros contables adecuados y la inexistencia de información operativa. Bajo este contexto operativo, resulta obvia la encrucijada a que la empresa pública arribó, separándose totalmente de la forma de organización de las empresas privadas, las cuales se reestructuraron para adaptarse a las nuevas condiciones del mercado internacional y de la economía nacional.

Las razones que llevaron a la gran mayoría de las empresas públicas a una integración vertical y excesiva en cada una de sus actividades respondió a razones muy diferentes. En esencia se debió a una intervención estatal que las saturó

con una gran diversidad de objetivos, difusos en su planteamiento la mayoría y carentes de objetivos económicos de rentabilidad. Durante el periodo expansivo de los años setentas, la falta de precisión de los objetivos se tradujo justamente en el verdadero colapso de la disciplina empresarial.

Con respecto a la tercera fase histórica aludida anteriormente, la identificamos con la ola de privatización de la mayoría de las empresas públicas en casi toda América Latina. Esta tendencia se desarrolló bajo el marco del llamado modelo neoliberal, cuando la serie de premisas formuladas por la Escuela de Chicago empezó a ser puesta en práctica en gran parte del subcontinente. El modelo económico propugnado por dicha escuela fue presentado por sus apologistas como la solución, a mediano plazo, de los problemas que por entonces aquejaban a casi toda América Latina. Así, el adelgazamiento del Estado, la privatización intensiva, la supresión de programas de asistencia social y el establecimiento de medidas de corte esencialmente financiero, fueron puestos en práctica entusiastamente por varios gobiernos regionales, los cuales pronosticaron un virtual despegue de las inestables economías latinoamericanas.

En el análisis neoliberal subyace la consideración de que lo que está en crisis no son solamente las relaciones de producción prevalecientes, sino ciertas formas de administración pública e intervención estatal y de política económica. Tales políticas, se expresa, fueron las causantes de los desequilibrios socioeconómicos internos que enfrentaba el proceso de crecimiento, alternando substancialmente el clima de estabilidad económica y de las políticas nacionales.

El neoliberalismo puso en duda el manejo del Estado benefactor denunciándolo como costoso, centralista e ineficiente y responsable del estancamiento, así como del carácter desestabilizador de las tendencias igualitarias que planteaba. Dado el peso que adquirió la intervención estatal en la economía y en los aspectos políticos y sociales, a juicio del neoliberalismo, las decisiones perdieron su racionalidad. Éstas fueron el resultado de negociaciones y de acuerdos políticos que alteraron la gestión gubernamental.

En esta óptica, el objetivo del neoliberalismo era transformar radicalmente el modo del funcionamiento de las empresas estatales. Para el Banco Mundial (BM) esas empresas presentan un cuadro de ineficiencia, pérdidas, cargas presupuestarias, productos y servicios de mala calidad. Por lo que el Estado debía dejar más espacios al sector privado (*Ibid*:56).

A raíz de ello se replanteó y de hecho cambió el papel que desempeñan el Estado y el mercado dentro de las economías nacionales, dando pie, en numerosos países, a que las estrategias de desarrollo que exigían un sector público grande quedaran desplazadas por estrategias neoliberales que abogan por la privatización.

La propuesta neoliberal de privatización de las empresas públicas se da bajo las siguientes implicaciones:

a) Un nuevo patrón de acumulación y un nuevo paradigma tecnológico-productivo que tienen como principales núcleos, ejes y logros la creciente aplicación de la ciencia a la innovación tecnológica y a la producción, en especial las nuevas formas de energía (ante todo la nuclear); la información (electrónica, informática, comunicaciones, telemática, robótica e inteligencia artificial); nuevos materiales; incremento en el dominio de los recursos; renacimiento de los objetos; recreación de la industria; incremento del sector terciario y de los servicios; dominio cada vez mayor de los fenómenos de la vida.

b) Fuertes y rápidos avances, virtualmente irreversibles, de la transnacionalización, sobre todo, pero no exclusivamente, a partir y a través de las macroempresas y conglomerados multinacionales, de la globalización económica y de su estructuración en términos de una nueva división mundial del trabajo.

c) Refuerzo en grado, sin precedentes, de la concentración del poder a escala mundial y de la interdependencia asimétrica entre economías y Estados nacionales.²

La privatización se convirtió en una característica particular del BM, dando la impresión que junto al Fondo Monetario Internacional (FMI) ambos organismos estaban dedicados a reducir las fronteras del Estado, sometiendo a las empresas a un proceso de privatización y liberalización. Aunado a lo anterior, "la naturaleza global de la privatización es el reconocimiento tácito de que el estatismo y el socialismo han conducido al estancamiento. La privatización ofrece la promesa de elevar los niveles de vida introduciendo una competencia que producirá eficiencia, abatimiento de costos y mejores servicios" (Randall, 1988:40). En este sentido, el término de privatización se emplea comúnmente para denotar el cambio de actividades estatales a particulares. Por lo que, para el neoliberalismo, la empresa pública debe ser más eficiente por medio de su privatización y de la implantación de métodos de racionalización que le dará mayor rigidez de control financiero y de políticas salariales restrictivas.

La ola de privatización de empresas públicas en América Latina pretendió hacerlas más eficaces y eficientes elevando con ello la competitividad de éstas. Sin embargo, a la luz de los acontecimientos, la privatización no causó tal resultado, porque ni la empresa pública, ni la empresa privada tenían una cultura de competitividad, ya que el entorno en que se desarrollaron era el de una economía semi-cerrada llamada de desarrollo estabilizador, regida por el sistema de *Breton Woods* en donde no había movimientos libres de capital, no había flujo libre de dinero especulativo, había otro entorno que les permitía a los países tener un tipo de cambio fijo que hacía que la corrupción, la ineficiencia y desor-

² Una caracterización y análisis en detalle de la reciente y actual propuesta neoliberal se hace en Kaplan, 1993.

ganización de las empresas públicas se desarrollaran en un ambiente de estabilidad.

La simple transferencia de propiedad y el control sobre activos no implica necesariamente un incremento en la competencia y la eficiencia. De ahí que la desregulación se convierta en condición necesaria, pero no suficiente, para el estímulo de la competencia cuando un monopolio público es privado.

La privatización o reprivatización de empresas públicas no es, ni debería ser, la opción en una economía como la de América Latina. La metamorfosis deseable no sólo pasa por un cambio de actitud, sino que exige modificaciones significativas en el estilo de administración y una clara definición de la función económica que puede y debe cumplir, sin demérito de su carácter público.

El desarrollo de las empresas públicas y el fracaso de la privatización de las mismas motivó la búsqueda de teorías que explicaran su comportamiento y desempeño. Los economistas adoptaron una buena parte de la teoría microeconómica al análisis de la empresa pública, aunque ello fue insuficiente. Por ejemplo, la teoría de las fallas del mercado y del *second best* demostraron que el modelo de competencia perfecta, base de la microeconomía convencional, no era útil para explicar el funcionamiento de la empresa pública. Probablemente estas nuevas teorías proveyeron de los argumentos teóricos más poderosos para explicar el origen y funcionamiento de estas empresas.

Las empresas públicas fueron criticadas (con o sin razón) por su ineficiencia económica y por la ambigüedad en la definición de sus objetivos. Ello estimuló a las teorías para buscar modelos teóricos que explicaran las posibles causas de su ineficiencia y de los mecanismos para corregirla. En el campo de los mecanismos de fijación de precios en estas empresas se aplicaron los precios sombra, los precios óptimos y los precios *Ramsey*. Ello permitió, además, la posibilidad de evaluarlas en términos de mercado y por sus objetivos sociales.

La escuela de la elección pública proporcionó nuevas ideas para estudiar los problemas de incentivos y conducta de la burocracia. Los modelos de maximización del presupuesto y del tamaño del empleo público se aplicaron para estudiar a las empresas públicas. Las contribuciones teóricas, a pesar de sus insuficiencias, permitieron el estudio más sistemático de la empresa pública, por lo que actualmente se han mejorado las prácticas gerenciales, la medición del desempeño de las empresas, los mecanismos de evaluación del resultado y la fijación de precios óptimos. Además, se han propuesto nuevos enfoques que han contribuido a mejorar el entendimiento sobre el funcionamiento de las mismas. Entre las principales contribuciones destacan:

- La extensa aplicación del enfoque de la agencia y el principal para mejorar los esquemas de administración entre el gobierno federal y el sector paraestatal, y entre los directivos y los trabajadores.
- El comportamiento de la burocracia administrativa en estas empresas fue mejor entendido y se han podido aplicar medidas correctivas sobre desviaciones y prácticas oportunistas.

- El enfoque de los derechos de propiedad permitió abordar problemas de incentivos generados por la separación de la propiedad y la gerencia.
- La distinción entre el tipo de restricciones que enfrenta la empresa pública y la privada ha permitido mejorar las técnicas y prácticas de presupuestación en los ámbitos del control presupuestario y de gestión.

Como podemos observar, nos encontramos frente a un nuevo modelo de organización, que dentro de la teoría de la organización es conocido como el modelo gerencial, que supone una nueva forma de estructura de la organización muy contraria a la burocrática planteada por Weber, y que de forma resumida lo podemos plantear en cinco puntos:

- Redefinición de su estructura, funcionamiento y tamaño, así como de su entorno normativo y operacional.
- Descentralización administrativa y profesionalización de su personal.
- Autonomía en la gestión y la toma de decisiones, así como el establecimiento de las bases para su evaluación, fijando metas y objetivos claros para cada una de las entidades.
- Rendimiento y aprovechamiento de los recursos de acuerdo con los objetivos de las mismas empresas.
- Incremento de la calidad, actualización de tecnologías y actualización profesional.
- Programas de calidad total para promover la excelencia dentro de las empresas así como hacia el exterior.

Toda organización o empresa debe tomar en cuenta y adaptarse a un entorno cambiante

Dentro de toda organización uno de los puntos clave para su buen desempeño y funcionamiento es la capacidad de adaptación a un entorno o contexto cambiante. Cuando la velocidad del cambio del entorno es más rápida que la velocidad con que la empresa u organización lo asimila, su final es obvio. No importa el tamaño, el tiempo y la capacidad de capital de la misma. Si dentro de la organización no se tiene una capacidad para entender y responder rápidamente a las necesidades del entorno, el entender lentamente el proceso de modificación, de cambio o de crisis es realmente caer en una ficción, es lo que se llama no tener contacto con el entorno. Comúnmente en la mayor parte de las organizaciones estamos muy ocupados atendiendo los problemas financieros, de control y de gestión interna, por lo que el contacto con el entorno o el contexto se pierde y después nos percatamos que el problema se agrava por no visualizarlo. Y cuando nos damos cuenta además de una pérdida de contextualización ya necesitamos implementar una cirugía mayor a la organización, en vez de haber tenido soluciones preventivas que pudieron ser más sanas y económicamente más viables.

Cuando se está viendo el entorno, puede verse con claridad y realizarse los cambios necesarios en la organización, por lo que las organizaciones siempre deben de tener y desarrollar mecanismos de prevención. Como dicen los japoneses: "los occidentales siempre resuelven las cosas que están mal, mientras nosotros siempre mejoramos lo que está bien", es decir, que los japoneses siempre cuentan con mecanismos reactivos y correctivos. Esto nos da una idea de que las empresas mexicanas (de gobierno o privadas) tienen muchos problemas de competitividad, para lo que es necesario generar mecanismos de rediseño de modelos estratégicos de la organización, descentralizar y diversificar, así como generar una cultura de valores de costo de operación.

Incorporar definiciones muy claras de visión y misión, modelos estratégicos, descentralizar y diversificar, así como implementar valores de cultura de costos de operación dentro de las organizaciones es una clave importante para mantener sana a la empresa en época de bonanza o de crisis, ya que sabemos que con la tecnología el ser humano se ha convertido en un costo para la empresa y el obrero se ha tornado en un costo para la organización más que un beneficio. Por ello la mentalidad de costos en la organización es un factor que debe lograrse ya sea a través de incentivos, innovaciones e ideas dentro de cualquier organización, generando a su vez rediseño de procesos internos, para que no exista un traslape dentro de la organización y personal que no genere valor. Cuando una organización crece en desorden y dejan de importar los procesos, se va reduciendo el valor agregado; y el individuo que no agrega valor a la empresa hará lo mismo que una computadora, y entonces será cambiado por ésta.

Por ello, hoy en día, para que una organización o empresa sea competitiva (no solamente debe comprender el entorno y adaptarse a la globalización) tiene que ser plana, horizontal, flexible y con una capacidad de adaptación y respuesta de su misión.

Misión y visión de las empresas públicas en México y América Latina

Hablar de la misión es hacer énfasis en la tarea permanente de la empresa; la visión señala la imagen concreta de lo que se pretende ser en el futuro. Valga decir que tanto la misión como la visión son percepciones de los objetivos prioritarios de lo que se desea ser y hacer en el futuro.

La visión

La visión es una idea motriz. No es una idea abstracta, ni un objetivo a lograr, y tampoco un deseo. La visión es una conceptualización integral, tangible y concreta cargada de emoción y fuerza de atracción para el grupo o la comunidad (Garfield, 1986). La visión no se dirige sólo al pensamiento y a la razón, sino que toca las fibras emocionales e inconscientes de aquellos que la adoptan. La visión está enraizada en el pasado de las personas y comunidades; envuelve sus deseos

más profundos y sus motivaciones más recónditas. Les resuelve existencialmente su sentido trascendente y su valoración personal. La visión integra y orienta los valores, es decir, la ética personal de la gente (Casares Arrangoiz, 1996:90).

Sólo así se entiende por qué una visión de organización o de empresa puede ser la base motivacional que inspira toda una forma de vida. La visión es una imagen que creamos conscientemente con el fin de representar la imagen ideal de la organización, del grupo o de un país. Ella debe articular un escenario realista del futuro, que sea creíble y atractivo; una percepción suficientemente amplia y comprensiva de todo lo que se desea. Desde luego, tiene que ser positiva, alentadora y motivante.

La visión tiene que ser iniciada para la empresa u organización, y debe estar basada en el conocimiento de la realidad; enraizada en el pasado y con perspectivas de crecimiento y de lograr una situación mejor de lo que existe en el presente.

Pero la visión, para que tenga efecto, debe ser compartida con la organización y apoyada por ésta, ya que si no es compartida por los seguidores, no pasaría de ser una buena intención. De ahí que la visión tiene que estar profundamente vinculada con cultura, valores, así como con el inconsciente colectivo.

Un gerente o un administrador no siempre entienden y tienen una visión; será así cuando sean capaces de tocar las fibras más profundas de su organización o de su empresa; entonces contarán con el apoyo, el compromiso y la entrega de que son capaces sus colaboradores. En este sentido, el gerente y el administrador sólo cuentan con la fuerza que les da la administración, su jerarquía o el poder económico.

Un gerente o un director que sólo administra recursos (entre otros los humanos) solamente los administra pero no los guía, ni toca las cuerdas más profundas de la motivación humana (Zaleznick, 1977:67).

Se consigue aquello que se ve y se siente profundamente. Tal es el poder de una visión. Se persigue aquello que se desea no sólo con la mente sino con el corazón. Freud descubrió que el verdadero cambio se da solamente cuando hay una percepción integrada de idea y sentimiento. Cuando sólo hay idea, el cambio real no se da. Se podrá modificar el pensamiento, pero no la conducta, ni las actitudes. Cuando sólo hay sentimiento, el cambio es superficial y pasajero.

De ahí que la visión implica claridad de dirección y del objeto de la acción; pero al mismo tiempo conlleva profundidad de motivaciones, de las necesidades y de los anhelos más recónditos (McGregor, 1978).

El fracaso de muchos administradores de empresas públicas, no solamente en México sino también en América Latina, se da cuando éstos consideran al ser humano como otro recurso más y, por tanto, creen que la motivación se da en el nivel superficial de un salario o de una palmada. No entienden la naturaleza humana.

La misión

Por otra parte, la misión debe estar suficientemente detallada para que cada quien encuentre su papel a fin de contribuir al esfuerzo común. Este detalle se especifica en la misión y en las estrategias de la empresa u organización.

Podemos decir que la misión contiene el quehacer fundamental de la organización, su objeto fundamental. Define la razón de ser de la institución, por qué existe o fue creada. En otras palabras, el objetivo o propósito básico (Drucker, 1979:24).

También la misión debe incluir los valores que han de caracterizar la actuación de la empresa o institución. Los valores son las normas éticas o los criterios para evaluar la conducta de la institución y de sus miembros, por lo que los valores deberán estar enraizados en la ética organizacional y ser los que caractericen el hacer de todos. Además, deben ser seleccionados como aquellos valores que necesariamente asegurarán el éxito de esa organización concreta. Así, por ejemplo, en una empresa de servicios la calidad, la oportunidad y garantía deben ser distintivos de tal organización.

La misión debe contener el fin trascendente del quehacer de la organización. Una empresa pública como Petróleos Mexicanos (PEMEX) tiene como misión extraer y comercializar el petróleo y todos sus derivados de la mejor calidad, no sólo para competir a nivel internacional, sino también para brindar mayor calidad (utilizando alta tecnología y conservando al máximo la ecología de sus productos) para contribuir al desarrollo de México.

Como se puede ver, la misión también debe contener las responsabilidades que tiene la empresa y que pueden ser con los accionistas, con el país, con el personal y, desde luego, con los clientes.

La misión al igual que la visión es una herramienta de liderazgo y dirección (Warren Benis, Peter Sange, Peter Drucker, John Gardner, por no hacer interminable la lista, hacen especial énfasis en esta característica) que todo director, gerente y administrador debe recordar y difundir constantemente entre la gente. Bien utilizada, es la herramienta fundamental para planear y seleccionar los objetivos de la organización y de cada una de las áreas. Asimismo, es el criterio fundamental para evaluar el desempeño corporativo e individual. En último término, cada miembro de la organización será valioso para la misma en la medida que contribuya a lograr la misión de la empresa.

Conclusión

Un buen administrador o gerente promoverá la visión y la misión de su organización una y otra vez, todos los días en todos los foros; de una o de otra manera tendrá que difundir los valores institucionales y los objetivos fundamentales de la organización.

En muchas ocasiones, las organizaciones gubernamentales no presentan visiones claras y desafortunadamente éstas son menos claras cuando se entra en periodos de crisis, de inflación, desestabilización, guerra, etcétera. El apoyo que debe obtenerse para tener una visión de unificación ha de estar a cargo del poder ejecutivo, legislativo y de la burocracia.

De ahí que los gobiernos democráticos parecen tener a menudo problemas con su visión. Ya que éstos no pueden unificar la visión y la misión del gobierno,

de la administración pública y por tanto de las empresas públicas debido a lo mencionado anteriormente, y a la falta de adaptación a los cambios y a un escaso sentido de predicción de acontecimientos. Desde un punto de vista muy personal, esto se agrava y se hace más complicado por una serie de factores que no son tomados en cuenta, de ahí que:

- el enfoque de gobierno está en el proceso de obtener, usar y retener el poder, por lo cual, no tiene una visión seria hacia el bien común;
- su multiplicidad de funciones no articula objetivos;
- el gran número de intereses externos e internos están en constante conflicto;
- falta de continuidad de liderazgo político, así como formas burocráticas de dirección sin compromiso y continuidad con la sociedad;
- problema de agencia, dirección y coordinación en el sector público;
- falta de capacidad de adaptación al entorno o contexto;
- falta de anticipación y prevención de medidas para enfrentar crisis;
- falta de sensibilidad, en cualquier nivel de gobierno, a las demandas de todos los actores o agentes, ciudadanos, contribuyentes y grupos sociales, y
- problemas de motivación en los empleados y funcionarios públicos para el buen desempeño de su trabajo.

Si no existe una visión y propósitos compartidos de la realidad actual y la construcción común de una realidad futura de parte del gobierno, los problemas de misión y motivación para cumplir metas y objetivos de trabajadores del sector público serán, además de muchos otros factores, impedimentos para el buen funcionamiento del gobierno y de su administración pública. Compartir un compromiso y capacidad para buscar oportunidades de innovación, socializar valores de costos de operación y productividad, serán necesarios para hacer más eficientes y eficaces las empresas del sector público.

Las estrategias y los valores son el siguiente paso para dejar bien claro a toda la institución las formas y los caminos para lograr dicha misión y visión de la organización en el futuro.

La planeación estratégica es, ante todo, un proceso (Thompson y Strickland, 1992) y se basa en una serie de premisas que deben ser situadas en un adecuado contexto. La primera, es que todo proceso de elaboración de una estrategia se basa en la clarificación del propósito esencial de la organización. Ahora bien, este propósito sólo puede definirse adecuadamente con base en el análisis de las expectativas de quienes tienen intereses, más o menos directos, en el funcionamiento de la organización; esto implica considerar la existencia de intereses diversos y, a veces, contradictorios, que deben ser estudiados con el detalle suficiente como para permitir que la organización intente dar respuesta a todos ellos, de acuerdo con un sistema de prioridades coherente con la misión de la misma.

Una segunda premisa es que la elaboración de la estrategia se basa, en parte, en la identificación de los puntos fuertes y débiles de una organización. Esta identificación sólo es posible con un abierto nivel de comunicación horizontal y vertical pues de lo contrario la información recibida siempre será distorsionada por los intereses de cada grupo productor de información. Evidentemente, obtener información útil es difícil.

La tercera premisa es que los gerentes o administradores puedan identificar las tendencias de futuro y sacar conclusiones correctas de dichas tendencias, con el objetivo de adaptar la organización al futuro que llega. Esta asunción debe ser modificada en el sentido de que a lo máximo que pueden llegar los gerentes y administradores es a definir las tendencias generales, anticipar los cambios mayores y efectuar algunas modificaciones en la organización.

La cuarta premisa es que la gestión estratégica trata de las implicaciones futuras de decisiones tomadas en el presente, no de decisiones futuras. Ello implica ser capaz de reconocer, a grandes rasgos, las condiciones que se darán en el futuro para de ahí analizar el presente, no viceversa.

La quinta y última premisa es que la elaboración de estrategias es una actividad mental que requiere de un pensamiento globalizador (Holloway, 1986). Con esto se quiere manifestar la importancia de la creatividad y la habilidad para resolver problemas como un elemento fundamental del proceso.

Por otra parte, algo que se suele olvidar al hablar de la planificación estratégica en las grandes organizaciones es la existencia de tres niveles de planificación. Un primer nivel es el global o estratégico (Rothwell y Kazanas, 1989) que identifica el propósito esencial de toda la corporación o la filosofía global de actuación. En este supuesto podríamos situar el plan general de modernización de cualquier gobierno. Un segundo nivel es el táctico o de coordinación, que consiste en los planes que cada secretario desarrolla para servir al plan estratégico global. Finalmente, el tercer nivel define la estrategia funcional de cada unidad para servir al plan de coordinación y, en última instancia, al plan global.

La empresa pública debe definir una misión realista, precisar objetivos y planear estratégicamente, asignar responsabilidades por metas con una planeación y un presupuesto vinculados al cumplimiento de sus obligaciones y objetivos, establecer mecanismos de evaluación por línea de negocios y directivos, incentivos por desempeño y con informe de resultados no sólo para estados financieros, sino también para la toma de decisiones estratégicas y de administración.

Un método para alcanzar una mayor eficiencia en el sector público pudiera consistir en establecer formas múltiples de evaluación de funcionamiento de las empresas, tanto por parte de operadores y de quienes reciben sus servicios, como de instancias públicas que incidirían sobre la empresa a partir de diferentes objetivos y conceptos de eficiencia.

En esta propuesta de nuevo modelo de empresa pública, la administración corporativa no debe gestionar por encima de los distintos intereses, sino que tiene que rendir cuentas de su desempeño en función de diversos parámetros e instancias sociales, públicas y privadas.

Bibliografía

- Ayala Espino, José (1999), *Economía del sector público mexicano*, México, UNAM.
- Casares Arrangoiz, David (1996), *Liderazgo, capacidad para dirigir*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Drucker, Peter (1979), *El ejecutivo eficaz*, México, Hermes.
- Fitzgerald, Randall (1988), *When Government Goes Private: Successful Alternatives to Public Service*, Estados Unidos, Universe Books.
- Freud, Sigmund (1984), "Psicología de las masas", en S. Freud, *Obras completas*, Madrid, Biblioteca Nueva.
- Gardner, W. (1990), *On leadership*, New York, The Free Press.
- Garfield, Charles (1986), *Peak performers*, New York, Aon Books.
- (1992), *Managing for the future*, New York, Truman Talley Books/Dutton.
- Helm, Dieter (1989), *The economics border of the state*, Oxford, Oxford University Press.
- Holloway, C. (1986), *Strategic planning*, Chicago, Nelson Hall.
- Kaplan, Marcos (1993), "Ciencia, Estado y Derecho en la Tercera Revolución", en Marcos Kaplan (coordinador), *Revolucion tecnológica, Estado y Derecho*, México, UNAM/PEMEX, tomo IV.
- MacGregor, B. James (1978), *Leadership*, New York, Harper and Row.
- Maslow, Abraham H. (1954), *Motivation and personality*, New York, Harper and Row.
- Offe, Claus (1990), *Contradicciones en el Estado de bienestar*, Madrid, Alianza Universidad.
- Rothwell, W. y H. Kazanas (1989), *Strategic Human Resources Development. Englewood Cliffs, New Jersey*, Prentice Hall.
- Sange, Peter (1990), *La quinta disciplina*, Madrid, Garnica/Vergara.
- Thompson, Arthur A. y A. J. Strickland (1992), *Strategic Management. Concepts and Cases*, Estados Unidos, IRWIN.
- Weber, Max (1974), *Economía y sociedad*, México, Fondo de Cultura Económica.
- (1979), *¿Qué es la burocracia?*, Argentina, La Pléyade.
- Zaleznick, Abraham (1977), "Managers and leaders: are they different?", in *Harvard Business Review*, Harvard, núm. 3, mayo-junio.