

Corporaciones públicas



*Dr. J. Octavio Abrego Ayala
Lic. Silvano Barba Beherens*

Introducción

Las agrupaciones de Empresas Públicas en nuestro país han sido poco estudiadas, en una época que exige el máximo rendimiento de los recursos y siendo una necesidad el obtener un Sector Paraestatal eficiente, se ha elaborado un diseño de organización con estructuras directas y sencillas que logre asociar a empresas afines, de manera que no sólo orienten sus esfuerzos en el mismo sentido sino que además obtengan las ventajas de las economías de escala y se proporcionen apoyo técnico y ayuda mutua, reduciendo costos de operación y aumentando la productividad.

La obra plantea que no hay soluciones fáciles, integrales o mágicas de la problemática económica, pero que el Administrador Público debe colaborar activamente al aplicar mecanismos que optimicen el funcionamiento y la rentabilidad a las empresas bajo su responsabilidad. Se propone por tanto, otra alternativa a la política de adelgazamiento que ha venido utilizando el Estado; en lugar de deshacerse de ellas, en una posición negociadora débil, debe efectuarse un diagnóstico de viabilidad de cada empresa; las seleccionadas como viables, reestructurarlas e integrarlas en corporaciones públicas y tornarlas rentables, mediante la utilización del diseño que se describe, fortaleciendo de esta manera el papel gubernamental de Rector de la Economía del País.

En esta síntesis se ordena la presentación de tal forma que el lector tenga inicialmente una descripción a detalle, del contenido y posteriormente encuentra un resumen de la esencia conceptual que se maneja y de las conclusiones principales a las que se llega.

Conceptos Generales

Un diseño organizacional integra un conjunto de reglas y normas interconectadas, que tienen un fin definido: optimizar la operación para conseguir eficacia y eficiencia. Se desarrolla a partir de una versión simplificada del problema y se va enriqueciendo progresivamente hasta que sea funcional. No tiene una estructura específica sino una gran adaptabilidad.

Siendo un medio para analizar y sintetizar un sistema complejo como las Empresas, está integrado por una serie de variables que permiten cuantificar. En el diseño propuesto se seleccionaron como variables a: la planeación, la descentralización, la organización, la coordinación-regulación-integración y al control de gestión.

Planeación

Se entiende por planeación el proyectar un futuro deseado y los medios efectivos para lograrlo. En un país con cambios frecuentes y crisis económica, la planeación permite superar conflictos y reactivar los sectores productivos.

La planeación nueva se diferencia de la ortodoxa en que el curso hacia los objetivos predeterminados no es fijo y recto, sino flexible y zigzageante y en que la incertidumbre no se trata de eliminar sino de servirse de ella, asimismo su criterio de éxito no es como tradicionalmente se acepta: la realización de metas sino la supervivencia del sistema y el equilibrio.

La planeación sectorial en México ha facilitado la relación del Gobierno Federal con las Entidades Paraestatales y destaca las orientaciones generales que da el sector y la exigencia que impone para que la empresa pública, tome en consideración los objetivos y metas sectoriales dentro de un marco de respeto a la autonomía y a la personalidad jurídica del Estado.

La planeación sectorial tiene como tarea dar congruencia y coordinar las actividades de las Entidades Paraestatales. Las empresas de los países socialistas tienen en razón de su régimen político; especial desarrollo de la planeación que se

lleva al cabo mediante un plan nacional, por lo que su comportamiento debe subordinarse al interés de la Nación.

La base de una buena dirección económica depende de la calidad del sistema de planeación, la gestión tiene aquí su instrumento de gobierno puesto que fija las orientaciones para la promoción del desarrollo industrial.

Se escogieron como ejemplos a los sistemas de planeación de la empresa pública en Hungría y Yugoslavia. En ambas son diferentes: Hungría se ajusta a una economía de planificación centralizada, mientras que Yugoslavia lo hace a una de tipo descentralizado.

En Hungría los medios de producción constituidos por el capital fijo y de trabajo, la tierra y los recursos naturales en general, son de propiedad social. La mayor parte de los medios de producción son controlados por las empresas públicas. En cambio en Yugoslavia la base del sistema socioeconómico son las empresas públicas, las cuales funcionan operando los medios de producción, que son propiedad social, haciéndose realidad el concepto de trabajo libremente asociado los trabajadores ejercen su poder de decisión mediante un sistema de autogestión que opera a nivel nacional.

En Francia la planeación se lleva a cabo mediante el establecimiento de una relación contractual entre el Estado y la Empresa Pública, es un instrumento donde convergen tanto la planeación como la evaluación gubernamental y de gestión de las empresas públicas. Cronológicamente se han denominado: Contratos de Programa, Contratos de empresa y Contratos de Plan.

Descentralización

Nuestro país tiene como condición estructural la centralización; pretende reunir en un solo puesto el conocimiento y la dirección de las personas y de las cosas de modo que la voluntad nacional llegue a todos los sitios del territorio y tenga efectos uniformes sobre sus pobladores; a la distribución de la autoridad existente en un sitio, en varios sitios, se le concibe como descentralización.

La descentralización se utiliza como un medio para estimular una mayor iniciativa local en el proceso de desarrollo. Debe ser más que la delegación de autoridad, debe reflejar una filosofía de organización y administración, exige escoger cuáles decisiones irán más abajo en la estructura y cuáles deben mantenerse en la cima. Para lograr el éxito en la descentralización deben generarse una serie de normas o estrategias que involucren la mercadotecnia, el abastecimiento, el personal, los directivos idóneos, así como un control financiero y jurídico estrictos.

El principal problema es el control de las unidades descentralizadas; que puede asegurarse mediante decisiones por escrito y de cumplimiento obligatorio.

Organización

Filosóficamente la organización es la esencia de la vida misma, lo anárquico y desorganizado equivale al caos y a la

muerte.

Las empresas Públicas tienen dos tipos de organización una formal y otra informal; la formal es la estructura planeada y representa las relaciones entre los componentes encargados de alcanzar los objetivos de una manera efectiva. Está basada en dos principios: la unidad de objetivo; que dice que una estructura es efectiva si permite que cada individuo contribuya a la obtención de los objetivos de la empresa. Y el principio de la eficiencia por el que la estructura debe facilitar la obtención de los objetivos deseados a un costo mínimo y/o con el menor número de imprevistos. La organización formal elimina duplicidad en el trabajo, asigna responsabilidades, autoridad y establece canales de comunicación claros y expeditos. La organización informal es la resultante de las reacciones individuales y colectivas de los individuos mediante la organización formal.

La organización informal son todos los aspectos no planeados que surgen espontáneamente de las actividades e interacciones de los participantes. Son redes de alianzas y esferas de influencia que existen, aunque no se consideren en el organigrama formal. Tienen sus propias reglas y tradiciones, no escritas pero que se cumplen.

La eficiencia en la organización descansa en los principios de cadena de mando (líneas claras de autoridad, desde la cima hasta la base), Unidad de Mando (informar y ser informados por un solo jefe), Responsabilidad y Autoridad de los jefes definida por escrito y equilibrada. La responsabilidad de los superiores, es absoluta, por los actos de sus subordinados. La autoridad debe delegarse tan abajo como sea posible. Un número mínimo de niveles de autoridad (no más de seis) con tramo de control hasta de 5 en los niveles superiores y de 20 en los niveles bajos. Trabajo especializado, funciones de línea separadas de las staff. Flexibilidad para adaptarse a los cambios y simplicidad máxima.

En México hay 4 Escuelas de Organización funcionando actualmente: La Clásica o Tradicional (para la que la esencia de la organización es la metodología racional de la división del trabajo). La Neoclásica o Conductista (establece un método de interrelaciones personales para poder obtener la colaboración). La Decisional (la organización es una unidad que decide y un sistema de información y decisiones. Realiza los fines en condiciones de competencia) y La Moderna o de Sistemas que la conceptúa con un sistema de partes mutuamente dependientes, cada una de las cuales puede incluir a muchos subsistemas.

Control de Gestión

El término correcto debe ser dominio de la gestión y consiste en una herramienta que le permite al directivo tener un amplio conocimiento de su gestión, mediante un sistema objetivo de información. Sus principales instrumentos son los llamados tableros de gestión. Estos pueden contemplar información a corto plazo: diario, semanal, quincenal o mensual. Están basados en factores-clave de la gestión que se traducen a su vez en indicadores; los cuales pueden ser: información contable y presupuestal, de actividad o de eficiencia y eficacia. Los tableros de gestión sirven para una mayor sustentación de la toma de decisiones.

Normatividad

La obra incluye una presentación de tipo matricial de toda la normatividad jurídica-legal vigente que afecta a una empresa pública confrontada con las etapas del proceso administrativo, permitiendo que fácilmente un directivo conozca cuales leyes o normas obligan o señalan cualquiera de las actividades administrativas habituales.

El Diseño de Gestión

El diseño sugerido está formado por estándares de las relaciones laborales: quién debe trabajar, con quién y cómo deberá comportarse la persona dentro de la Empresa. Tiene numerosas funciones; la más importante, es que proporciona orden y claridad, hace que la vida dentro de la empresa de la posibilidad de ser demastado dependiente de una sola persona y por último ayuda a definir el campo de acción de la Empresa, dando información de la manera como ésta resuelve sus problemas y trata con sus empleados.

El diseño organizacional puede definirse como las relaciones prescritas mediante las cuales los trabajos en una corporación pública se relacionan unos con otros; a fin de lograr un equilibrio entre la especialización y la coordinación.

Con el propósito de no ser repetitivos; en la obra, señalan en primer término todos los aspectos generales, que rodean al diseño (de manera deductiva) y es, hasta el tercer capítulo (la aplicación práctica a las Empresas) donde se describen las particularidades.

Uno de los elementos importantes en lo general, es la llamada Estructura Pública de nuestro país, que es una descripción a nivel macro de las características, que en opinión de los autores, debería tener la composición y distribución de las empresas del sector público, de manera que al tener continuidad se propiciara a nivel global la armonía y congruencia en las acciones.

Otro concepto importante, es la no sofisticación de las estructuras orgánicas; se dice que las corporaciones deben reflejar una estructura simple, sencilla, con el mínimo de departamentos que le permitan desarrollar eficientemente sus funciones y cumplir sus objetivos. La adaptación al entorno real es tan importante para una empresa pública que es la causa de su éxito, fracaso o muerte prematura.

El diseño considera que en circunstancias iguales, la influencia del director en cuanto al éxito de la empresa dependerá del grado en que ejerza verdadera autoridad, la personalidad, carácter y habilidad para lograr condiciones armónicas de trabajo, etc.

Se establece además que el perfil del funcionario público ideal tiene dos grandes grupos de características: su perfil administrativo y su perfil de vocación de servicio; en el primero, debe tener la habilidad administrativa para integrar un equipo de trabajo, debe saber ejercer la autoridad claramente, tener capacidad creativa e ingenio para solucionar los problemas de la operación, coordinar los esfuerzos, tener un alto grado de responsabilidad y control sobre sí mismo, analítico en los problemas y eficaz en la toma de decisiones,

delegar autoridad y compartir responsabilidades, aceptar correr riesgos calculados, capacidad para dividir el trabajo, especializar áreas y estandarizar métodos y procedimientos, entre otros.

En cuanto a su vocación de servicio, debe estar convencido de los principios básicos rectores de la política del país, tales como el nacionalismo, la libertad, la injusticia, la democracia como sistema de vida, el pluralismo político, la economía mixta, etc. El libro hace también una descripción de los factores que influyen en la efectividad de los tramos de control directivo, la integración de equipos y comités de trabajo, la coordinación de las áreas y de las acciones básicas para incrementar la productividad.

Un Subsector Paraestatal como ejemplo de Aplicación

Se mencionan en primer término las características elementales de las empresas; dónde están, qué hacen, sus materias primas, sus productos, número de trabajadores, capital, capacidad, etc. así como los antecedentes históricos de la integración del Subsector.

A continuación se bosqueja la filosofía que orienta este Grupo Industrial a constituirse en una verdadera corporación dentro del Sector Público. Resaltando el papel del Subsector como instrumento de coherencia y concertación de acciones de los sectores social, público y privado. La flexibilidad que se requiere para responder con oportunidad a las cambiantes condiciones del mercado. El asegurar la orientación adecuada del esfuerzo colectivo y la claridad en el rumbo. Se destaca igualmente la importancia de lograr la conjunción de esfuerzos y la solidaridad social mediante el establecimiento de orden en las acciones, generación de confianza en los trabajadores y la racionalización en el uso de los recursos.

La esencia es lograr resultados colectivos en base a la suma de esfuerzos individuales, por lo que considera al trabajador el más valioso de los recursos, de aquí que se promoverá el bienestar social y familiar de sus miembros como vía para aumentar la productividad de sus empresas.

El inciso de operacionalización consiste en describir como cada una de las variables seleccionadas para el diseño se desarrolló en el Subsector; de esta manera en lo referente a la planeación se detalla en qué consiste el Plan Rector Subsectorial y su interacción de cinco subsistemas: Planeación Estratégica, Planeación Operativa, Planeación Presupuestal, Planeación Financiera y Planeación Fiscal. Los objetivos a corto, mediano y largo plazo. Las tres líneas fundamentales de estrategia aplicadas: la reordenación estructural; ante organizaciones complejas y sofisticadas, tramos de control poco eficaces, así como la fragmentación de funciones afines. La estrategia de optimización de la producción; orientada a la transformación a fondo del aparato productivo, la

distribución y la integración entre la producción y la comercialización y la última de ellas: el saneamiento financiero, dirigido a fortalecer y lograr la viabilidad de las empresas con desequilibrios económicos severos de larga evolución y urgente solución, así como la elaboración de mecanismos preventivos de cargas financieras adicionales.

La planeación en el Subsector también ha incluido los avances en computación, de esta manera a través de inteligencia artificial (sistema expertos) se está optimizando la producción, por medio de una adecuación de los cortes que produce mermas y la posibilidad de selección de tamaños de papel y de maquinaria cortadora.

Cada empresa elaboró un Programa Operativo Anual, que establece inicialmente un diagnóstico de los dos últimos años y los objetivos y avances en la modernización industrial, la descentralización de actividades productivas y la adecuación del financiamiento a las necesidades de crecimiento. Se destaca además la atención a las necesidades básicas comunitarias en las áreas geográficas de influencia de las productoras.

Las principales acciones de descentralización desarrolladas fueron los Convenios de Gestión Inter-empresas, en donde se establece un marco de compromisos entre una empresa y la instancia de regulación y apoyo, promoviendo la autonomía de gestión para alcanzar de la mejor manera posible los objetivos y metas en un periodo determinado. Los convenios de asunción de pasivos son contrarios de empresas realizados entre dos de las productoras y las entidades globalizadoras con el fin de sanear financieramente y elevar la productividad de otra acción de descentralización importante, fue la que a través de desarrollar estilos democráticos de mando, en las empresas se promoviera la toma de decisiones participativa.

En la organización se simplificaron las estructuras, compactándose áreas, reduciéndose niveles y adecuando las funciones y responsabilidades de las áreas, a los nuevos requerimientos.

Las políticas de salarios se homologaron y, con carácter progresivo, se han ido estandarizando los niveles salariales y los puestos. Se diseñaron los manuales de Organización para cada una de las empresas y se han establecido líneas claras de autoridad.

La coordinación básicamente se logró a través de una serie de reuniones directivas, con programas conjuntos y estableciendo una competencia sana entre las productoras.

El concepto de complementación industrial se ha iniciado entre dos de las productoras que se encuentran geográficamente cercanas; existen acciones de apoyo en el mantenimiento y conservación, producción de materias primas, almacenes comunes, apoyo informático, etc.

Todas estas acciones estuvieron apoyadas por la normatividad oficial señalada en el Acuerdo de Coordinación Subsectorial.

Por último el Control de Gestión ha dado magníficos resultados al haberse implantado en todas las empresas. Los tableros de gestión han permitido identificar los indicadores clave en la operación, proporcionando información esencial para una mejor toma de decisiones.

Se han establecido además procedimientos de auditorías contables, administrativas y de cómputo que con un carácter preventivo permiten detectar oportunamente desviaciones y su corrección inmediata.

En el apartado de fortalezas del diseño se anotan principalmente la utilidad práctica como obra de consulta para el Administrador Público, las nuevas aplicaciones conceptuales, su bajo costo de implementación y sobre todo establece un orden sistemático que incrementa la productividad y la eficiencia. Al propiciar que la vida dentro de las empresas sea más predecible y controlada, reduce la incertidumbre que habitualmente existe al dirigir una corporación. Como principales debilidades se señalan el universo limitado a las Empresas Públicas, el profundo conocimiento que de las empresas deben tener los directivos para obtener realmente resultados positivos, así como la actualización periódica que exige el diseño para mantener su vigencia. La debilidad más importante es que ningún diseño se ajusta completamente a la realidad, -hecho que nunca debe olvidarse-.

En relación a los Resultados Obtenidos se enumeran la mayoría como éxitos tanto en la Planeación como en la Organización, sin embargo, también se señalan una serie de problemas aún sin solución. De igual manera en la producción y en las Finanzas.

Las principales Conclusiones son una congruencia entre lo planeado y los resultados obtenidos en las empresas. Se encontró un orden lógico en el funcionamiento y organización de las Empresas Públicas que facilita el logro de sus objetivos y mejora la asignación de recursos.

La amplia investigación bibliográfica permite analizar los rubros que han tenido éxito en las Empresas Públicas de otros países, y cuáles de éstos conviene adaptar a México, se concluye que una buena planeación y organización predicen eficiencia y que la coordinación es la variable más difícil de evaluar.

Se plantea la necesidad de nuevas investigaciones sobre la interacción de las variables y el requerimiento de un dinamismo en el diseño que se adecúe a los constantes cambios en el medio. Se establece la premisa de que las empresas del Sector Público deben ser tan rentables como las exitosas de la iniciativa privada y que es deber del funcionario obtener la combinación idónea de recursos y estrategias para lograr los mejores resultados.

Como Recomendaciones se hacen las tres siguientes: El Sector Público a través del INAP debe estimular las investigaciones para incrementar la eficiencia en la gestión. Las Corporaciones Públicas y/o las Entidades Cabeza de Sector deben destinar recursos a la optimización operacional creando áreas específicas para tal efecto y por último los Administradores Públicos deben iniciar nuevas investigaciones sobre gestión de Empresas y Corporaciones Públicas a fin de lograr el modelo idóneo a nuestras necesidades con base en aproximaciones sucesivas.

En la Bibliografía se enuncian 128 referencias tanto de libros, ensayos, artículos, revistas, boletines, etc., tanto en español como en francés e inglés.