



NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.35/L.11
13 de noviembre de 1969

ORIGINAL: ESPAÑOL

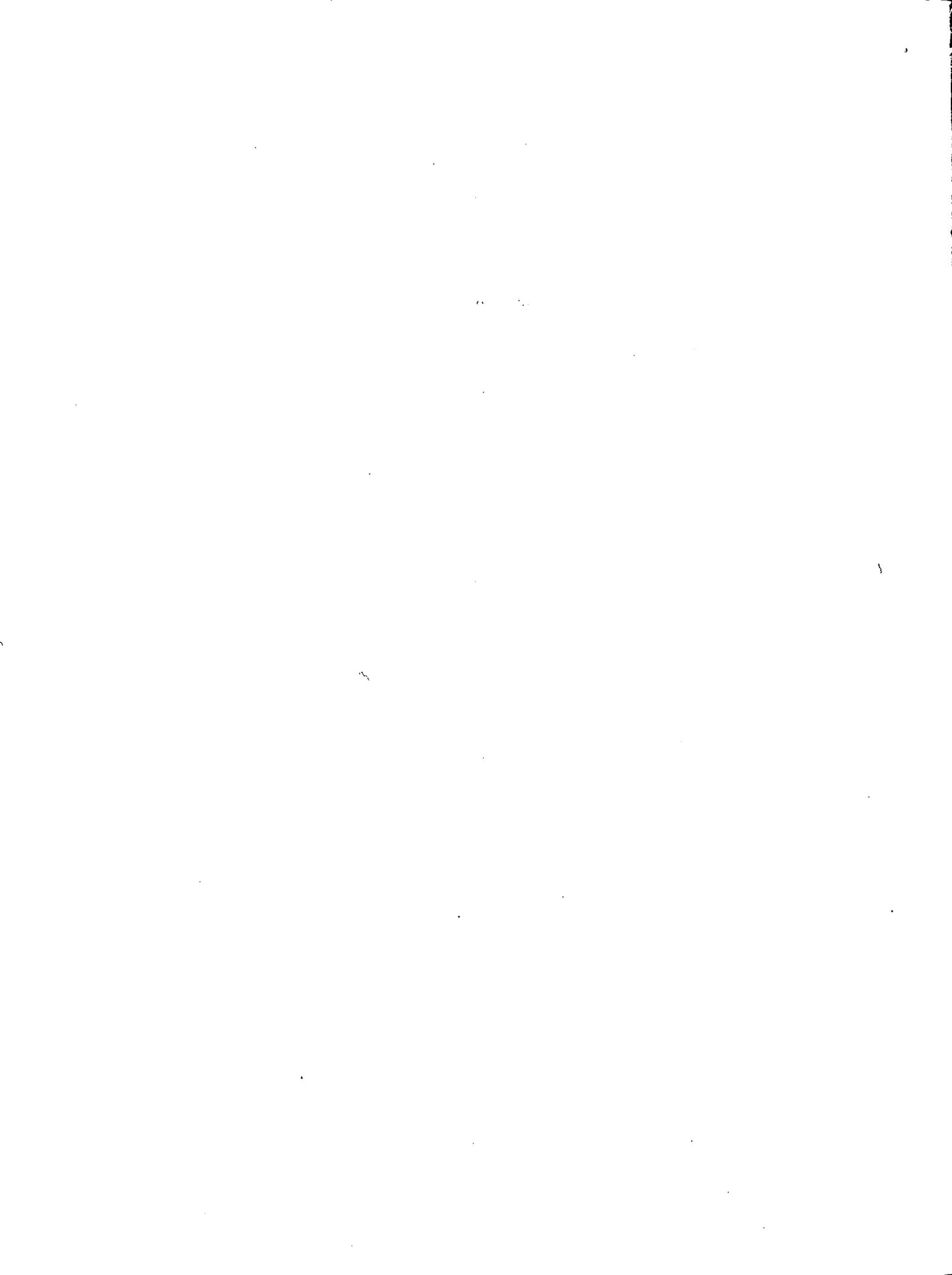
REUNION DE EXPERTOS EN ADMINISTRACION
DE EMPRESAS PUBLICAS EN AMERICA LATINA
Y EL CARIBE

Santiago de Chile, 17 al 22 de noviembre de 1969

APUNTES SOBRE LA INTRODUCCION DE LA ADMINISTRACION
RACIONAL EN LAS EMPRESAS ESTATALES

Documento preparado por el

Ing. Rafael Vanrell
Sub-Gerente General de la Administración
Nacional de Combustibles, Alcohol, y
Portland (ANCAP) del Uruguay



INTRODUCCION

En el Uruguay es, en estos momentos, un tema de interés nacional la aplicación, en la Administración Pública, de los principios de la administración racional de empresas, especialmente en sus organismos comerciales e industriales. Se discute no sólo su aplicabilidad, sino también la posibilidad de llevarla a cabo.

Es necesario puntualizar las diferencias no sólo esenciales, sino también operativas, que existen en este país entre las empresas estatales y las empresas privadas.

Las empresas estatales no fueron creadas por motivos de lucro, sino por razones de control sobre materias estratégicas para la economía del país o para la prestación de servicios públicos, o por razones de promoción económica. En general, están constituidas en forma de monopolios consagrados por la ley.

Su financiamiento se produce mediante precios o tarifas fijados u homologados por el Poder Ejecutivo en función de razones de interés general del país, lo que conduce, en algunas circunstancias, a que el mismo Estado tenga que contribuir a absorber los déficit operacionales que se producen.

Su personal no suele contar con incentivos de carácter económico, debido a la estructura de sueldos y jornales con que se retribuye el trabajo. A causa de la inamovilidad especial de sus cuadros funcionales, no cabe tampoco en ella la corrección, por la vía de la compulsión.

Finalmente, ha de observarse que las empresas estatales están sometidas a la presión directa de la opinión pública y del poder político.

Es lícito, entonces, preguntarse si estas organizaciones son susceptibles de racionalizar su administración.

/Justificación del

Justificación del esfuerzo

Afirma el Ing. Isidoro Marín en un trabajo presentado al Seminario de Investigación Operativa realizado en Panamá en agosto de 1968, que el logro de la eficiencia constituye, en primer lugar, un derecho del Estado, ya que posee jurisdicción para ordenar actividades dentro del marco nacional, y, en segundo lugar, un deber, por constituir un cumplimiento de sus obligaciones generales en la búsqueda del bien común, y de las actividades particulares que se ha reservado.

Dice Pierre Massé en su estudio sobre "Elección de inversiones" al referirse a la eficiencia del Estado: "Se trata simplemente de saber si la economía y la sociedad, consideradas en su conjunto, han obtenido el mejor resultado posible con los recursos puestos a su disposición. En otros términos, todo Estado ineficiente implica un despilfarro que es deseable eliminar. Y esto es teórica y prácticamente posible".

Las empresas estatales juegan un papel fundamental en la vida económica del país y, por tanto, es necesario e imprescindible que sean administradas con eficiencia.

Por otra parte, todo el sistema empresarial moderno, se mueve, en general, en el mismo marco que la empresa estatal, siendo en gran medida análogas sus limitaciones y características. Por ejemplo, es evidente que el desarrollo social ha afectado a toda la estructura empresarial.

Es frecuente, en toda empresa estatal o privada, oír quejas sobre su decadencia respecto del pasado, lo que en realidad refleja una actitud negativa en cuanto a los cambios ocurridos en los medios usados por la empresa, especialmente en su personal.

Es cierto, sin embargo, que la empresa estatal ha utilizado algunas de las técnicas de la administración moderna, pero no lo ha hecho en forma orgánica y sistemática.

En primer lugar, se ha visto obligada a planificar su futuro en función del cumplimiento de los servicios que presta o de los bienes que suministra al país, estableciendo planes a mediano plazo, por lo menos en cuanto a sus objetivos específicos.

En segundo lugar, suele tropezar con dificultades para obtener recursos financieros y ha tenido que establecer prioridades.

/Por último,

Por último, los servicios que presta o los productos que fabrica están basados, en general, en tecnologías muy avanzadas, que han obligado a seguir de cerca su rápido desarrollo.

Dado que la empresa estatal tiene que efectuar estudios económicos y financieros, basados en análisis cuantitativos que le han permitido comparar las ventajas de cada una de las posibilidades de actuación que se le ofrecen, está preparada para utilizar métodos modernos de administración y racionalización, como la investigación de operaciones y la planificación de su actividad general.

Diagnóstico general de la administración de las empresas estatales

a) Situación actual

La definición de objetivos, políticas y normas de todo tipo es anticuada e imprecisa, lo que dificulta la adecuada planificación. La falta de buena organización y de una planificación detallada obliga a mantener la decisión en los niveles superiores lo que centraliza excesivamente incluso la ejecución de los programas y planes a corto plazo.

También deben señalarse la falta de especialistas en procedimientos administrativos y la poca utilización de las técnicas modernas, que se evidencia en los balances atrasados y en los presupuestos incompletos, además de la existencia de una gran burocracia, lenta, mal retribuida y, sin embargo, costosa.

Por último, señalaremos uno de los aspectos menos observados que consiste en que, en las empresas del Estado, los asuntos que ocupan más tiempo y personal no son los de capacitación o de racionalización de tareas, sino los problemas particulares de los funcionarios.

b) Causas

En primer lugar destacaremos la complejidad creciente que existe en las relaciones internas y externas de las empresas, derivada de su continua expansión, requerida por la atención de los servicios que prestan, y de unos procesos tecnológicos que se modernizan continuamente.

En segundo lugar, la intervención del Estado como tal, en sus problemas tanto en los de orden laboral como en los financieros y administrativos, a través de numerosos organismos, como el Ministerio de Hacienda, la Dirección de Planeamiento y Presupuesto, el Banco Central, el Banco de la República, la Dirección General de Aduanas, la Administración Nacional de Puertos, etc.

/En tercer

En tercer término, no existe constancia ni racionalidad en la política de ejercicio de la autoridad, que depende exclusivamente del carácter del directivo, lo que ha provocado una centralización cada vez más fuerte en materia de toma de decisiones.

En las prácticas normativas no ha habido adecuación a los cambios experimentados por la empresa, ni modernización en los procedimientos administrativos, entre otras cosas.

En materia de personal, las empresas estatales han seguido el ritmo que ha afectado a todo el ambiente laboral del país. El nuevo concepto del trabajo y de sus valores, con respecto a la sociedad y a la empresa, que trae consigo el desarrollo social, no ha sido acompañado, en general del descubrimiento de nuevas motivaciones para mantener el interés del trabajador en su labor.

Tampoco se han desarrollado nuevas técnicas ni procedimientos que permitieran aumentar la productividad.

La política de contratación del personal, que en un principio fue muy severa y eficiente, ha decaído, debido a distintos factores que no es del caso discutir.

Esa misma situación se produjo en las normas de ascenso que, en general, no se ha debido a la capacidad sino a los méritos atribuidos a la antigüedad. Con ello se perjudicó el enriquecimiento de los cuadros directivos, dado que la antigüedad, si bien es un elemento a considerar, no puede ser ni el más importante, ni, aún menos, el único.

Esto ha conspirado contra la racionalización administrativa de las empresas estatales, materia reciente que sólo hace pocos años ha alcanzado nivel universitario y rápida propagación a consecuencia del esfuerzo de algunas organizaciones públicas y privadas.

Estrategia de la racionalización

Las autoridades políticas de la administración de los entes estatales son transitorias y tardan cierto tiempo, como es lógico, en llegar a conocer exactamente la situación de las empresas públicas, además de estar bajo la presión de problemas acuciantes de orden financiero, social y aun político. Es, por lo tanto, muy difícil que puedan llegar a tomar la iniciativa de reorganizar a fondo, la administración de esas empresas, por lo que resulta muy importante establecer una estrategia para hacer las modificaciones necesarias.

La idea del cambio se encuentra ya latente en los cuadros ejecutivos de las empresas, que ven tropezar sus planes, o fracasar sus proyectos de mejoramiento, en una maraña estructural de sistemas y de procedimientos.

Se trata, pues, de un programa táctico. ¿Cómo y dónde empezar a desarrollar la idea de la reforma administrativa? ¿En qué materia se deben introducir esas ideas de cambio, que en muchos casos son intuitivas, sin que respondan a un conocimiento pleno de la situación general ni a un estudio previo de las posibilidades de la empresa?

Es necesario, en primer término, demostrar que buena parte de las deficiencias observadas se deben a fallas de administración. En general, conviene referirse a hechos físicos de la empresa, es decir, a fenómenos cuantificables y de fácil comparación y evaluación, analizando, por ejemplo, los problemas de mantenimiento en las empresas industriales o la eficacia de los servicios prestados por las empresas puramente comerciales.

En empresas que manejan proyectos y obras se pueden estudiar las dificultades ocurridas desde que se inicia un proyecto hasta que termina una obra, por falta de planificación y programación adecuada en el aspecto financiero, así como las debidas a la falta de adecuación de las prioridades de los proyectos a las necesidades de la empresa, y a los largos trámites necesarios para concretar las decisiones que requiere la ejecución.

En otros aspectos, es fácil señalar la falta de información o el atraso con que ésta se produce. Por ejemplo, es muy común que los balances se distribuyan con más de un año de atraso con respecto al ejercicio económico.

También es importante subrayar los conceptos de productividad, de evaluación y de responsabilidad, los que no deben ser introducidos en forma abstracta, sino concreta a través de la capacitación de los grupos directivos y de la introducción de nuevas técnicas de administración.

Como ejemplos, pueden señalarse la introducción de la investigación operativa como herramienta de planeamiento y la técnica del presupuesto por programas.

La presentación de las actividades operativas y de los proyectos de inversión en forma de programas, en los que se cuantifican los recursos materiales y humanos, permite una estimación de su eficiencia e induce a contar con una serie de elementos de información y de índices de contabilidad, que coinciden, precisamente, con los objetivos que busca una administración racional.

La racionalización

Finalmente, es necesario proceder a la racionalización, que podrá iniciarse por un diagnóstico de la organización, métodos operativos, sistemas y procedimientos actuales.

El diagnóstico estará constituido por el análisis de la situación actual, por el análisis de los problemas que enfrenta la empresa, y por la relación entre ambos.

Las soluciones deben ser elaboradas en forma clara y realista, evaluando los medios físicos, los recursos humanos y financieros disponibles, de tal forma que la organización propuesta, así como los sistemas y los procedimientos a utilizar, sean compatibles con el marco jurídico en que debe desarrollar sus actividades la empresa, con las características locales y con los hábitos y prácticas de la entidad.

En el estudio que se efectúe deberá figurar, en primer lugar, la fijación de los objetivos que se busquen, sean éstos parciales o totales. En segundo término, la definición de las políticas que se proyecten, por ejemplo, si se trata de una reforma a nivel de la administración general, debe definirse claramente la política de delegación de autoridad, en cuyo caso tendrán que analizarse los distintos niveles de responsabilidad y las atribuciones que correspondan a esos niveles.

En tercer término, el proyecto de reestructuración de la empresa, para facilitar el cumplimiento de sus objetivos y la ejecución de las políticas propuestas.

En cuarto lugar, el detallado análisis de los sistemas y de los procedimientos que la nueva estructura exige para el cumplimiento de los objetivos, para lo cual se deben redactar manuales operativos que definan todas las tareas administrativas.

En quinto lugar, deberá procederse a la capacitación del personal que trabajará en la empresa, según la nueva estructura.

Elementos necesarios

Para llevar a cabo esta tarea es necesario, indudablemente, contar con la aquiescencia de funcionarios de alto nivel, que comprendan el problema, y sobre todo el alcance de las soluciones que se propongan, pero además, como hemos señalado desde un principio, si el personal no

/acepta la

acepta la necesidad del cambio, muy difícilmente se obtendrán resultados positivos. Y esto es especialmente importante en las empresas del Estado, en las que los incentivos de orden material o coercitivo son escasos y de muy dudosa utilidad.

Es cierto que todo cambio en sí constituye una motivación, especialmente para los elementos jóvenes de la empresa, que ven satisfechas sus ansias de renovación y vislumbran la posibilidad de mejoras y de progreso en sus carreras, pero igualmente es menester explicar claramente los motivos por los cuales necesita la empresa esta renovación y efectuar consultas específicas a todo nivel y especialmente en el directivo, sobre la situación actual de la empresa y sobre las dificultades con que tropieza el desarrollo de las respectivas tareas.

Esta reforma puede ofrecer la oportunidad, también, de analizar la posibilidad de orientar a la empresa hacia la "administración participativa", concepto investigado y puesto en práctica en las universidades y empresas privadas de los países desarrollados.

Las experiencias realizadas han señalado que esta participación eleva la moral de los grupos y la eficiencia de la empresa a causa de la mejora de la capacidad de toma de decisiones. Al mismo tiempo, facilita la formación de la personalidad de los funcionarios y los habilita para alcanzar posiciones más altas, permitiendo utilizar plenamente los recursos creadores de la mayor parte de los miembros de la organización que, en general, no tienen oportunidad de desarrollarlos dentro de la estructura de la empresa.

Situación del Uruguay

En el Uruguay varias empresas estatales han comenzado a realizar esfuerzos serios para racionalizar su administración, por sí y con la colaboración de consultores especializados.

Por supuesto que se tropezará con escollos y que los problemas que señalábamos en un principio dificultarán la labor, que no sólo está condicionada por las características de las empresas, sino también por sus dimensiones y por sus tradiciones, pero si se realizan las tareas mediante avances bien delimitados y estructurados, entendemos que toda acción será de efectos beneficiosos y positivos.

Por otra parte, no debe intentarse transportar experiencias exteriores sin realizar una adaptación cuidadosa, si se desea obtener un éxito permanente.

Es de esperar que no se incurra tampoco en un error muy común, que consiste en sustituir procedimientos anticuados por otros más modernos y complicados, pero de excesiva complejidad, que entorpezcan el cumplimiento de los verdaderos objetivos de la empresa.

Debe tenerse en cuenta, en resumen, que los principios esenciales de la racionalización son los siguientes:

1. Delimitación clara y lógica de la responsabilidad.
2. Delegación de autoridad a los niveles correspondientes.
3. Suministro de los medios necesarios para ejercer la autoridad y asumir la responsabilidad.
4. Creación o mejoramiento de las comunicaciones y de la información estadística.

