

CAPITULO II

Un diseño de gestión para una corporación pública (Propuesta)	213
Aspectos generales.	214
Pronósitos.	216
Desarrollo del diseño.	218
Construcción.	219
Líneas de acción	227
Orden y agrupación de elementos del diseño.	240
Del sector público	242
Funciones de las empresas públicas industriales.	243
Estructura Pública.	240
Adaptación al entorno real	247
Propuestas de Políticas	252
De la empresa pública: Organización pública descentralizada	255
Ejercicio y definición de la autoridad	257
Estilos de mando en el sector público	260
Toma de decisiones.	262
El papel de director general de una empresa pública	265

Capítulo II
Un diseño de gestión para una corporación
pública
(Propuesta)

Capítulo II

Un diseño de gestión para una corporación pública (Propuesta)

Con base en los conceptos actualizados de la administración pública señalados al principio del trabajo, hemos intentado enmarcar el diseño de manera deductiva.

La propuesta por tanto, parte de lo general hacia lo particular; analiza en primer término aquellos factores interrelacionados con el diseño de gestión en el sector gubernamental, para después limitarse a la empresa pública, llevando por último a concretar el diseño y traducirlo en acciones prácticas en el capítulo tercero, referente al subsector paraestatal utilizado como ejemplo de aplicación. En otras palabras, la propuesta queda integralmente contemplada en los capítulos segundo y tercero con el fin de evitar ser repetitivos en los conceptos y facilitar su comprensión.

De los elementos del sector público que circunscriben e influyen preponderantemente en nuestro diseño, se analizarán los objetivos del sector, para guardar congruencia entre las acciones operativas de las empresas con los propósitos del Ejecutivo Federal. Las funciones de las empresas públicas darán la consistencia a las actividades cotidianas. La estructura pública describe los atributos de las empresas en el sector que en opinión nuestra deberían existir para obtener armonía global. Se señala también la adaptación al entorno real, que el sector público debe realizar para garantizar la permanencia existosa de sus empresas; enunciándose por último, una serie de políticas para la orientación eficaz de las empresas públicas.

Por lo que respecta a la empresa pública, se describen las características convenientes que deben existir o generarse para abonar el terreno y

propiciar que el diseño produzca los frutos esperados: la sistematización de las organizaciones públicas, el ejercicio racional de la autoridad, el sistema de toma de decisiones, el perfil de los directivos y la eficiencia del control pueden considerarse como requisitos previos, en tanto que las acciones inducidas son resultado *a posteriori* de la implantación del diseño, encontrándose entre otras, el trabajo en equipo, la competencia interempresas, los programas conjuntos, etcétera.

Aspectos generales

El diseño que se presenta contempla la escasez progresiva de los recursos como una característica común a todas las empresas de nuestro país en la época actual. Es obvio que la crisis de recursos internos potencializa su efecto en las empresas públicas productoras ante el arribo reciente al concierto de los mercados internacionales mediante el Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) lo que ubica a las empresas mexicanas en un contexto de objetividad y flexibilidad para reaccionar con inteligencia, ingenio, creatividad y oportunidad a los cambios del mercado. Los administradores públicos tienen la responsabilidad no sólo de conducir las empresas o áreas a su cargo, sino hacerlas competitivas con el sector privado o en el ámbito internacional, en el caso de todas aquellas empresas públicas potencial o actualmente exportadoras.

La razón de haber elaborado el presente diseño organizacional para la gestión de una empresa del sector público es pues de costo/beneficio, procurando ordenar las cosas de manera que los recursos críticos se inviertan en aquellas oportunidades que han de representar el mayor beneficio económico o social.

La organización en una empresa pública se compone de dos factores básicos: diseño organizacional y diseño laboral. El diseño organizacional se refiere al patrón global de relaciones laborales formales. El diseño laboral traduce estas relaciones formales en responsabilidades laborales específicas para cada uno de los miembros de la empresa.

El diseño organizacional que sugerimos está formado por estándares sobre las relaciones laborales: quién deberá trabajar, con quién, y cómo

deberá comportarse la persona dentro de la empresa. En algunas empresas éstos se formaliza en documentos tales como las listas de reglas, procedimientos, deberes y diagramas de la organización. En otras, las relaciones se aprenden mediante la experiencia o son aceptadas por los miembros sin necesidad de documentos. Un aspecto importante del diseño es saber a quién compete establecer esos estándares. Al respecto, las organizaciones difieren considerablemente en el número de personas que intervienen en el establecimiento o cambio de los estándares organizacionales.

Las funciones del diseño organizacional son numerosas y variadas. La más importante es tal vez la más obvia: proporciona orden y claridad. La estructura reduce la incertidumbre y la confusión dentro de la organización y facilita la colaboración; además permite establecer un cuadro de referencia del cual puede desarrollarse el nivel deseado de comunicación interpersonal. En resumen, el diseño organizacional hace que la vida dentro de la empresa sea más ordenada, predecible y controlable.

Una segunda función del diseño organizacional es que facilita el aprendizaje organizacional. En el transcurso del tiempo, las empresas pasan por numerosos éxitos y fracasos que son atribuibles, al menos en parte, a sus diseños organizacionales. Al aprender de estas experiencias, las organizaciones ajustan sus diseños de manera adecuada. Si una regla determinada ha tenido éxito, se mantendrá. Si una relación laboral se ha revelado inadecuada, se le revisará o descartará. En consecuencia, el diseño organizacional refleja en gran parte un aprendizaje mediante el método de tanteo.

Su tercera función es que sólo el diseño organizacional proporciona continuidad. Libera a la empresa de la posibilidad de ser demasiado dependiente de una sola persona. Así, aunque un individuo de gran influencia pueda dejar la organización, el diseño organizacional le permitirá continuar su funcionamiento casi de la misma manera que antes.

Por último, el diseño organizacional ayuda a definir el campo de acción de la empresa. Le proporciona información a los grupos de su medio ambiente acerca de la forma como la empresa 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 en-

tre la especialización y la coordinación. El diseño organizacional define tipos de comportamiento laboral que tienden a ser relativamente duraderos y a repetirse en el transcurso del tiempo. El diseño de una empresa no es sólo un conjunto de disposiciones. Define las expectativas de los altos administradores acerca de las relaciones organizacionales que deben ocurrir, y no el comportamiento total que realmente ocurre.

Propósitos

Este diseño organizacional es la descripción exacta de la relación entre los distintos elementos de la organización, de tal manera que puede ser utilizado para predecir un resultado real bajo cualquier circunstancia. El diseño puede ser manipulado de una gran cantidad de formas en la búsqueda de alguna solución hasta que se encuentre; con base en esta experimentación es posible ajustar la organización original con un mínimo de deterioro y costo.

La construcción del diseño suministra una herramienta para la extensión del juicio de quien toma decisiones en el manejo de sistemas complejos de gran escala. El uso del diseño permite la manipulación creativa con el propósito de probar nuevas ideas sobre los componentes y relaciones del sistema.

En la práctica, primero debimos hacer distintas suposiciones acerca del número de factores que se incluirían para representar la situación de manera precisa. Entonces, los valores numéricos pudieron asignarse a las variables en el problema para desarrollar un diseño utilizable. Una vez que el sistema fue descrito y los valores numéricos asignados, el problema pudo resolverse con cualquier técnica apropiada.

Manejar el problema con todas sus complejidades puede llevar a la inacción, debido a que los administradores no deben "meter la mano en él". Por lo tanto, es útil buscar y encontrar maneras de simplificar la situación sin ignorar el problema a fin de poder dividirlo en subpartes para atacarlas de una en una. Es posible también (como lo hicimos en nuestro caso) desarrollar el diseño simplificado del problema y enriquecerlo progresivamente hasta llegar a un diseño funcional, sin olvidar que los problemas de la vida real rara vez caen dentro de los modelos clásicos de la cien-

cia administrativa. Se deben también profundizar y ampliar las variantes que permiten combinaciones varias, a fin de obtener un diseño más completo y con mayor realismo.

Construir el diseño ciertamente implica una alta percepción sensitiva y selectiva de la administración. Esto, a su vez, depende de la estructura conceptual de que disponemos para disipar nuestra confusión perceptiva. Los diseños pueden también dar estructura a la experiencia. No obstante, rara vez encontramos un diseño listo para usarse en forma totalmente satisfactoria ante una situación administrativa dada, por lo que la necesidad de desarrollo o modificación creativa es experimentada casi universalmente en la ciencia administrativa.

Los autores de este estudio hemos preferido no desarrollar un modelo organizacional dado que tendría un enfoque más teórico y este trabajo pretende ser práctico, además concordamos con Max Weber en que el tipo ideal, en su pureza conceptual, es inhallable empíricamente en la realidad: es una utopía que plantea a la labor historiográfica la tarea de comprobar, en cada caso, en qué medida la realidad se acerca o aleja de ese cuadro ideal.¹

Debe considerarse que un modelo es la concepción intelectual sofisticada de un sistema o la simplificación de un complejo de eventos, estructuras, experiencias y relaciones que se supone ocurren en el mundo real. Como tal, constituye una analogía —una aproximación al objeto— real. Recordemos también que es a partir del propio almacén de información sobre las prácticas organizacionales pasadas de donde proviene un diseño de funcionamiento de la organización. Diseñar es menos ambicioso que hacer el modelo, pero más pragmático; su aplicación es inmediata y no requiere de intérpretes.

Al revisar la metodología para el diagnóstico del sector público encontramos que éste puede ser “diseño analítico” y “diseño normativo”, como en el caso de los modelos. El primero contiene una *descripción* de la reali-

¹ Campero Cárdenas, G. “El Concepto de Tipo Ideal y la Construcción de Modelos para el Cambio Organizacional”, en: *Revista de Administración Pública* No. 40, octubre-diciembre, 1979. Págs. 93-101.

dad de acuerdo con un amplio conocimiento sistemático de la situación actual y de su trayectoria histórica, así como una *explicación* de las causas que las determinan. Esta descripción y explicación debe concluir con la formulación de una *tesis interpretativa*. El “diseño normativo” equivale al “deber ser”, y se formula como un *patrón de referencia* en función del cual se emite un *juicio* sobre la realidad para calificar los elementos fundamentales que la caracterizan. Este juicio conforma la evaluación de la realidad descrita y explicada. La opción del diseño organizacional es más modesta que la de los modelos, pero permite integrar un producto realmente útil al otorgar una mayor libertad conceptual y versatilidad, una vez que se seleccione, corrija y aplica.

Desarrollo del diseño

El primer problema que encontramos al desarrollar un diseño son nuestros prejuicios organizacionales. Según Henry Mintzberg,² al diseñar una organización se dan dificultades por dos condicionantes básicas: suponer que todas las organizaciones se parecen al considerar que son meras colecciones de partes a las que se les puede agregar o quitar a voluntad elementos de su estructura, es decir una especie de “bazar organizacional”.

La otra suposición es que las organizaciones efectivas logran una coherencia en la que no cambian un elemento sin tomar en consideración las consecuencias en todos los demás. Los tramos de control, grados de ampliación del trabajo, formas de descentralización, sistemas de planeación y estructuras de matriz no se deben elegir al azar. Deben seleccionarse de acuerdo con grupos consistentes internamente; estos grupos deben ser consistentes con la situación de la organización, su edad y tamaño, las condiciones de las industrias en las que opera y su tecnología de producción. Al igual que en todos los fenómenos físicos, desde los átomos hasta los planetas, las características de las organizaciones son atraídas por núcleos naturales o configuraciones. Si a las características no se les iguala correctamente y se les une en forma equivocada la organización no funciona efectivamente y no logra una armonía natural. Los administradores

² Mintzberg Henry “Organization Design: Fashion or Fit?”, en: *Harvard Business Review*. January-February 1981. págs 103-116.

deben diseñar organizaciones efectivas, por lo que necesitan poner especial atención a su adaptabilidad.

La metodología para desarrollar un diseño incluye dos etapas: una *estática*, que comprende la construcción o confección del diseño propiamente dicho y una *dinámica*, que describe las líneas de acción básicas y el orden señalado para la articulación de las variables administrativas.

Construcción

El diseño organizacional que se plantea responde a la esencia administrativa de solucionar los problemas de operación de una empresa, pues es un medio para analizar y sintetizar situaciones o sistemas complejos. El diseño permite abstraer la organización, lo que ayuda a la comunicación y ambos deben ser el punto de partida para la conceptualización. Entre más información se agregue al diseño, mayor dificultad existirá para la conceptualización.

Primero se presenta el diseño simple, directo, debido a que las descripciones más complejas serían prolijas en detalles imprescindibles. Sin embargo, a medida que una persona adquiere más y más información y desarrolla sus poderes intelectuales, puede comprender sistemas más complejos. No obstante, debe mantenerse un balance apropiado en relación con el grado de abstracción y en función de los objetivos. Si la descripción y el entendimiento son la preocupación primaria, entonces deben emplearse tipos más elaborados e integrados. En cambio, si la importancia primaria radica en el análisis cuantitativo y en la predicción, es necesario desarrollar diseños más abstractos y simplificados, los cuales pueden manejarse explícitamente.

La continuidad en la investigación de un problema puede desarrollar un diseño cada vez más realista del fenómeno en cuestión. Sin embargo puede adoptarse una decisión cuando ya sea demasiado tarde, y en el caso un diseño elaborado, sofisticado y realista sería de muy poca utilidad. Además de tiempo, los costos también son importantes, ya que obtener información adicional para refinar el diseño puede ser prohibitivo en una situación particular. Así, el costo de refinamiento o enriquecimiento del diseño debe ser balanceado con los beneficios que arrojará.

En el otro extremo del espectro, muchas decisiones se basan en diseños sobresimplificados del mundo real. Un sujeto que toma decisiones puede sentirse muy cómodo con su diseño particular del fenómeno, y hacer muy pocos o ningún intento para expandir su conocimiento de la situación. Los diseños simplificados del mundo real pueden originar el fanatismo y el dogmatismo, con frecuencia descubrimos que quienes tienen un mínimo conocimiento de la situación particular, son los más confiados en resolver el problema. Los individuos pueden estar muy seguros de que ese diseño directo del mundo es realista y apropiado para la solución, y están perfectamente felices al apoyarse en su instinto o "sentido común", por lo que se sorprenderán e irritarán si alguien expresa dudas acerca de su percepción.

Este intento por simplificar es un esfuerzo humano necesario y típico. Debemos alentarlos con el propósito de manejar simbólicamente la complejidad de nuestro medio.

La elaboración de este diseño supone la aplicación de la técnica común de abstracción y simplificación para el estudio de las características, aspectos de utilización, comportamiento de objetos y sistemas en condiciones variables. El diseño mismo es una representación de objetos, procesos y sistemas. La manipulación del diseño se emplea para probar el impacto que tendrán los cambios propuestos (de uno o más componentes) en el sistema como un todo. De esta manera, las pruebas pueden realizarse sin deteriorar el original del que se copió el diseño.

El diseño más afín con la realidad del mundo y de la vida en él deberá probarse periódicamente para evaluar su fidelidad.

Frecuentemente nos encontramos con que los sistemas reales no se pueden diseñar, dado que las relaciones suelen ser demasiado complejas para establecerlas formalmente en términos gráficos o simbólicos. Además, las variables pueden no estar bien definidas, o las relaciones entre ellas no estar claramente delineadas. Muchos de los problemas a los que se enfrentan los administradores en las organizaciones de nuestros días son de este tipo. Las decisiones no programables surgen en todos los niveles organizacionales, pero predominan en los ambientes de la dirección media (coordinadora) y superior (estratégica).

La cuantificación obliga a emplear un común denominador como criterio de optimización que por lo general es el dinero, porque una organización tiene que ver con la solución de problemas relacionados con costo y utilidades.

La probabilidad debe considerarse en la cuantificación de los diseños. Algunos sistemas son deterministas en el sentido de que los parámetros están completamente definidos, y los resultados relacionados con cursos de acción particulares son acertados. Sin embargo, en las situaciones reales existen muchas probabilidades que deben reducirse a términos cuantitativos. El resultado puede ser descrito como muy probable pero remoto.

La estructura del diseño consta de los siguientes pasos: *a)* aclarar el problema por resolver; *b)* observación informal de algunos aspectos reales de operación existente; *c)* estudiar la bibliografía sobre los trabajos de investigación ajenos; *d)* entrevistas con el personal experimentado; *e)* construcción de algunas formas imaginativas y tentativas de diseño; *f)* derivar parámetros según los datos que se poseen; *g)* exploración de la respuesta específica y características de las versiones numéricas resultantes; *h)* probar o controlar las características de respuesta sobre nuevos datos; *i)* utilizar la profundización de los conocimientos. a fin de intentar construir diseños más perfeccionados y estudiar las desviaciones que generalmente se producen en la operación práctica respecto del que se adopte finalmente.

Al aplicar los diseños como marco de referencia de las fases del cambio (diagnóstico e intervención) en los sistemas administrativos —desde una perspectiva organizacional— se da por supuesto que, al igual que todos los sistemas sociales, los primeros están compuestos por un conjunto de subsistemas que interactúan entre sí con el propósito de lograr una meta u objetivo común. Estos subsistemas constituyen las variables de las que se derivarán los indicadores para comprender el hecho administrativo objeto de cambio.

La palabra “diseño” se usa para definir la descripción lógica de las relaciones entre los diferentes elementos de la organización, con la suficiente exactitud como para permitir la predicción del resultado real en algún grupo de circunstancias esperadas, la gran desventaja es que ningún

diseño se ajusta completamente a la realidad; por lo tanto, la construcción del diseño y la traslación de los resultados al problema real, deben realizarse con complejidad y sencillez al mismo tiempo. La función de la construcción y análisis del diseño no es reemplazar la intuición ni el juicio, sino sustentarlos para manejar la complejidad e incertidumbre ante las cuales la intuición humana no puede contender sin ayuda.

Para aplicar un diseño organizacional en algunas corporaciones públicas debemos partir de supuestos universalmente aceptados en nuestro país, con los que se conceptualiza la administración pública como un sistema bajo el enfoque de la escuela moderna. Se le ha definido³ así en el sentido moderno de obtención de los resultados propuestos mediante las organizaciones, conforme a las políticas dadas. “Es un subsistema de la sociedad en general y del sistema político en particular”. Así, “la estructura y funcionamiento de la maquinaria gubernamental son influidas por su medio ambiente”. Al estar inserta en los “planos estructurales de la sociedad (político, cultural, social y económico), recibe ciertas entradas de otros subsistemas sociales y le proporciona sus propias salidas básicas, y por otro lado es en sí misma un subsistema que consiste en un flujo de entradas y salidas internas”.

La Administración Pública, vista como un sistema social, presenta a su vez —para fines de diagnóstico e intervención— dos niveles de “profundidad” analítica en relación con los subsistemas de la sociedad: *a*) el macrosistema social, donde se produce la interacción de la Administración Pública como un todo, y los planos estructurales de sociedad en su conjunto, y *b*) el microsistema social, entorno más cercano en donde se da la interacción entre las unidades orgánicas de la Administración Pública y los subsistemas o planos de la sociedad.

“El sistema legal, especialmente el derecho público, también tiene efectos importantes sobre las estructuras internas y externas y sobre el funcionamiento de la maquinaria gubernamental”. Por lo tanto, constituye una variable social macro y micro envolvente de la Administración Pública, al igual que las variables, política, cultural, social y económica.

³ Campero Cárdenas G. *op. cit.* págs. 93-101.

Los puntos de intervención al reformar se orientan en primer término hacia las áreas funcionales de la actividad estatal (tanto las tradicionales como las propias del Estado-Servicio) encomendadas a la Administración Pública. De tal suerte que el cambio organizacional se aplica tanto a las unidades “que hacen el trabajo sustantivo” (órganos fines) como en aquellos sistemas que existen para apoyar esas actividades sustantivas (órganos adjetivos o medios). En estos últimos cabe distinguir entre los de naturaleza técnica y los propiamente administrativos y logísticos (asesores y auxiliares) ya sean de orientación y apoyo global o de carácter generalizado. Estas unidades de organización, en cuanto sistemas operativos, pueden examinarse también como un todo compuesto de partes interdependientes o procesos de conversión que transforman los insumos o demandas y los regresan al ambiente en forma de productos suministrados a su clientela o usuarios. El sistema incluye mecanismos de retroalimentación que lo regulan.

Leavitt, N.J. señaló que desde una perspectiva orgánica, las unidades o empresas que componen la Administración Pública pueden ser consideradas como sistemas multivariados. Entre las variables orgánicas pueden distinguirse cuatro principales: 1) las que se refieren a los valores y los fines u objetivos (contenidos axiológicos y teleológicos); 2) las estructurales que se ocupan de la diferenciación (división) e integración (coordinación) de las funciones y de la organización formal; 3) la tecnología de los aspectos de operación o funcionamiento del sistema e incluye, por tanto, la tecnología de las operaciones (procedimientos y métodos), la tecnología física (máquinas, equipos, inmuebles, materias primas) y la tecnología del conocimiento necesario para ejecutar las tareas; y 4) el subsistema humano, también llamado psicosocial o conductual. Está constituido por las personas o actores de la organización en sus relaciones grupales y tiene que ver con sus actitudes, conductas, cultura organizacional (valores, creencias, ideologías, costumbres y tradiciones) así como sus aptitudes.

Enfoque

El diseño puede ser considerado como humanista porque se basa en una filosofía de convicción y creencia en la gente, pero no de la manera romántica de los sistemas organizativos orientales, en que los trabajadores manejan como eje de su vida el trabajo en la empresa, sino tomando en

consideración las características latinas de nuestros trabajadores y directivos, reconociendo y fortaleciendo sus cualidades y con una cuantificación y previsión de debilidades.

El diseño contempla que toda la administración de una empresa pública corporativa se fundamenta en el trabajador: un trabajador que tiene virtudes y defectos, que reacciona lógica pero también visceralmente, con sentimientos y pasiones, en suma, que es humano y no máquina de producción.

Se toman en cuenta los cambios constantes del entorno en que las corporaciones públicas mexicanas se desenvuelven. Es evidente que las variaciones y tendencias económicas del país afectarán aún más en el futuro la administración de las empresas, por lo que una de las características planteadas es la flexibilidad rápida y la oportuna capacidad de respuesta. Las organizaciones tradicionalistas, rígidas y lentas se verán seriamente comprometidas en su viabilidad.

El diseño organizativo lo hemos titulado *Arco* (Autoridad y Responsabilidad Compartidas) y consiste, fundamentalmente, en un cambio en la concepción y aplicación de la autoridad y la responsabilidad, en la que ambas se comparten, en lugar de delegarse; es decir, exige un mayor compromiso y una autocrítica de todos los directivos, y no sólo del funcionario principal. Implica un grado más elevado de madurez personal y organizacional; el autocuestionamiento individual y empresarial, en el que las tradiciones y resultados habituales se ven sujetos a un análisis crítico y una sistematización con base en nuevas formas de hacer las cosas buscando eficiencia y eficacia. El simple hecho de establecer un orden lógico, con sentido común y una revisión seria de procedimientos administrativos, demostrará los beneficios al incrementar notablemente la producción y el rendimiento de los recursos, como puede apreciarse en las empresas en que se aplicó la prueba piloto. El lenguaje cotidiano, con mínimos tecnicismos, no obedece a superficialidad, sino a la intención de obtener la participación del mayor número de directivos y trabajadores, corresponsabilizándolos del éxito o fracaso de las empresas.

Procura que los funcionarios de las diferentes empresas que constituyen la corporación tengan un trato de igualdad real y no jerárquica, con

un estilo democrático de liderazgo, y un papel de coordinadores y armonizadores de equipos de trabajo.

El diseño pone especial énfasis en la simplificación tanto de estructuras, sistemas y procedimientos, como en la concepción de las rutinas de trabajo.

El diseño organizacional propone que las normas y reglamentos que rigen el funcionamiento de los equipos de trabajo se generen por consenso con una alta "capacidad de escucha" para lograr que los directivos tomen decisiones fundamentadas en la experiencia de los trabajadores operativos, lo que reduce la vulnerabilidad de las acciones y la posibilidad de errores. Por último es fundamental la coordinación de los numerosos equipos conforme a una eficiente y oportuna información que interactúa en todos los niveles; todos están enterados de las acciones de los demás y su justificación. De acuerdo con el diseño propuesto, lo anterior permite la armonía y sincronía de las acciones, reduce el desgaste y esfuerzo que habitualmente se emplean para conducir a dos o más empresas públicas hacia el mismo rumbo, con semejante ritmo y velocidad.

Líneas de acción

En lo general:

Consideramos que dos aspectos deben ser estimados para planear las líneas de acción de la organización:

- a) Un enfoque analítico de los problemas de producción, diversificación y de planeación de productos y mercados, así como:
- b) Un enfoque sobre la metodología para la solución de problemas, en el que se pone especial énfasis en las partes prácticas de la investigación y en la búsqueda de alternativas.

En realidad, los problemas de acción global tienen vinculación con lo externo a la empresa, y sólo indirectamente con lo administrativo u operativo. Estos últimos se refieren más al cumplimiento de la estrategia que a la formulación.

Es decir, la línea de acción deberá determinar un esquema de producción y comercialización que optimice la utilización de los recursos empresariales en el tiempo. Para esto hay que observar si los objetivos principales propuestos están bien fijados y, en caso afirmativo, si la marcha de las operaciones se orienta correctamente hacia la obtención de tales objetivos.

Formulados los objetivos y según el potencial estratégico de nuestra organización, así como las oportunidades estratégicas del entorno, debe revisarse periódicamente dónde se encuentra nuestra posición frente a esas oportunidades, que cambian constantemente, y adecuar frecuentemente nuestros recursos, así como fijar las posibles alternativas. A manera de barómetro, es posible determinar en fechas prefijadas la amplitud de la desviación entre el esquema teórico como óptimo y la realidad. Ello indicará si avanzamos o retrocedemos en la optimización, sobre todo en cuanto a penetración del mercado, rentabilidad, crecimiento, nuevos productos, posición de la competencia, y diversificación controlada de la producción.

Todas estas sublíneas deben estar combinadas en la principal línea de acción general de la organización a largo plazo.

Procediendo a la inversa, cuando se establece la principal línea, conviene revisar las sublíneas y perfeccionarlas una por una, a fin de que contribuyan mejor a los objetivos.

Si bien cabe reconocer que es difícil construir un "diseño ideal" para la formulación de líneas de acción, particularmente en países como el nuestro, donde surgen con notable rapidez variantes bruscas en el entorno, como en la política económica del gobierno, estabilidad y desestabilización del mercado de cambios y de las cotizaciones de divisas, nebulosidad de políticas nacionales básicas para combatir eficazmente las crisis de producción, expansión y contracción periódicas de las inversiones en obras públicas, etcétera, también es cierto que es preferible cierto diseño antes que manejarlas intuitivamente.

El "diseño ideal" debe variar según el tipo de organización: si es estatal pura o parcial, si es manufacturera, de servicios o de distribución, pero puede partirse de la base común del pronóstico de ventas, que serviría como guía, teniendo en cuenta las oscilaciones de la demanda (por ejem-

plo, estacionales, conforme a la experiencia pasada), las actividades que desarrolla la competencia, y las cifras reales de venta en los cinco últimos ejercicios. Un segundo elemento esencial es la estimación de nuestros recursos humanos reales en calidad y cantidad, finanzas y capacidad de producción, según determinados costos. El tercer elemento —del que sorprendentemente muchas empresas prescinden, con las consiguientes trágicas consecuencias— es la investigación y desarrollo, a fin de pronosticar cuándo podremos penetrar en el mercado con nuevos y avanzados productos o servicios y en qué medida. A continuación hay que insertar los probables influjos del ambiente. Si, como dijimos antes el entorno es muy cambiante, esa variable debe tenerse en cuenta, y actuar conservadoramente. Lo ideal es cuantificar todos estos elementos, pero como frecuentemente no podremos hacerlo, es suficiente, de manera provisional, “armar el diseño” en forma más conceptual, con tendencias y porcentajes o cifras, en los casos en que sea posible, así obtendremos una mayor aproximación a la realidad.

Las líneas de acción deben considerar por lo menos los próximos cinco años, ser amplias en lo posible, determinarse con la cooperación de todos los supervisores importantes, y no sólo por decisión unilateral de los directivos.

Todas las actividades de la empresa tienen importancia estratégica, aunque podríamos seleccionar en el caso de una empresa pública:

- a) Objetivos de crecimiento y oportunidades dentro del contexto de nuestro sector paraestatal en la actualidad, y de la industria en general.
- b) Estructura de nuestra organización, tanto actual como futura, para enfrentar los desafíos así como los requerimientos del cambio inevitable.
- c) Objetivos y planes de diversificación.
- d) Situación gerencial planificada (retiros, traslados, promociones, cambios laterales, etcétera) en relación con la futura estrategia de la empresa, que puede requerir incorporación de nuevo personal, capacitaciones especiales o reemplazos, tanto de empleados técnicos como ejecutivos.
- e) Objetivos de fusión con otras organizaciones o de incorporación, adquisición o venta de nuevas plantas y equipos.

- f) Objetivos de nuevas inversiones que pueden ser defensivas (ante determinada acción de la competencia del sector privado que tiende a descolocarnos en el mercado) u ofensivas (cuando se trata de expandir nuestra empresa en el mercado, ya sea con un aumento de la capacidad productiva o mediante la incursión en otras líneas de producción, servicio o distribución). El retorno sobre la inversión es la medida apropiada para medir la inversión ofensiva, mientras que para las acciones defensivas parecen adecuados otros procedimientos más complejos como el retorno sobre las ventas, dado que se trata de proteger los beneficios actuales y con frecuencia ello no requiere inversiones adicionales.
- g) De acuerdo con las políticas nacionales, decidir innovaciones y efectuar altas inversiones para obtener grandes retornos y éxitos ocasionales, o acciones más conservadoras que nos satisfagan con márgenes menores pero seguros.
- h) Penetrar en los mercados internacionales o mantenernos en el nacional.
- i) Definir con precisión la llamada "rentabilidad social" de las empresas públicas y la proyección hacia la comunidad.

En lo particular:

La crisis que sufre el país ha impactado duramente a las empresas públicas, situación que incluso se refleja en los problemas de la política gubernamental, por lo que, necesariamente, las soluciones y las políticas alternativas que superen la problemática deben surgir del propio Estado, sin que ello signifique una ruptura del sistema sociopolítico actual.⁴

La grave escasez de recursos y la necesidad de ajustarse a una política económica de austeridad, motivó a la actual administración en 1986 a racionalizar la participación directa del sector público en la actividad productiva, con base primero en una reestructuración del sector paraestatal para luego pasar a la modernización y actualización industrial.

⁴ Fernández, Luis Inostroza *Proposiciones Metodológicas para el Estudio de las Políticas. Alternativas de Corto y Mediano Plazo de Empresas Industriales Públicas. Primer Coloquio sobre Empresa Pública*. Publicación de la UAM-Azcapotzalco, México, 1984.

En el desarrollo de este esquema, encontramos que la coyuntura actual y la situación especial por la que atraviesa el sector paraestatal, crean condiciones para estimular el cambio dentro de la empresa pública, y constituyen un desafío para los empresarios públicos en el sentido de planificar la productividad y rentabilidad de éstas, reconociendo que ésto no es fácil, precisamente cuando se debe trabajar en condiciones de incertidumbre y enfrentar un momento político difícil, derivado de las restricciones financieras y económicas, cuyo detonante aún es la deuda externa y los condicionantes del exterior, que han provocado el cambio en el patrón de desarrollo del país. El diseño propuesto considera en particular cuatro líneas de acción claramente delineadas:

1. La necesidad de una mayor rigurosidad planificadora

La empresa pública ha sobrevivido a muchas crisis, por lo que aún es un elemento importante de la política económica y, necesariamente, mantendrá ese papel destacado en el área estratégica y prioritaria del desarrollo nacional. El cambio está en que ahora se le exige una mayor rigurosidad planificadora, especialmente para realizar innovaciones y cambios en su carácter y estructura; aquí es donde deben concentrar su capacidad creadora los empresarios públicos, dado que los cambios deben estar orientados a dos aspectos básicos:

- Readecuar la estructura interna y las actividades operativas de la empresa y
- Redefinir las relaciones de la empresa con su entorno físico y socio-económico.

Los especialistas en planeación sostienen que los cambios relacionados con el entorno físico y socioeconómico afectan la efectividad o eficiencia de la empresa en mayor grado que los cambios referidos a la estructura interna; los cuales, por lo general, influyen más en su eficacia.

Una distinción importante entre eficacia y eficiencia es que en teoría de sistemas, la eficacia se define como el grado en que el producto real del sistema corresponde al producto deseado, y aquí cabría una valoración en sus características y calidad; en tanto que la eficiencia es la razón de los

productos reales respecto de los insumos reales, es decir, tiene relación directa con la productividad y rentabilidad.⁵

Una de las tareas que debe ocupar a los empresarios públicos y concentrar su atención es racionalizar comportamientos y realizar esfuerzos internos para mejorar las operaciones diarias de sus empresas. Esto implica luchar contra la insuficiencia, especialmente cuando las limitantes financieras exigen un mayor aprovechamiento de los recursos y una máxima utilización de las potencialidades de las entidades paraestatales.

En estas condiciones se impone como necesidad inmediata una mayor rigurosidad planificadora en la empresa pública; una forma de aplicar esta idea consiste en adoptar procesos formales de planeación estratégica que facilitan los análisis de perspectivas y la formulación de estrategias sobre la base de los siguientes lineamientos:

- I. Apoyar la formulación de objetivos y metas organizacionales adecuadas.
- II. Facilitar la identificación de los grandes problemas estratégicos de las empresas para prever los cambios del entorno socioeconómico y los de su estructura interna.
- III. Ayudar a la mejor asignación de los recursos estratégicos de las empresas.
- IV. Guiar e integrar las diversas actividades administrativas y operativas de la organización interna de la empresa paraestatal.
- V. Crear condiciones para contribuir al desarrollo y capacitación de los empresarios públicos.

Estos lineamientos constituyen las recomendaciones básicas para dar mayor rigurosidad a la planeación de las empresas públicas; sin embargo, debe considerarse que la realidad impone muchas restricciones, en todo caso este es un fuerte desafío para los empresarios públicos, los cuales deben tener una posición bien definida que conduzca el cambio de la empresa paraestatal.

⁵ Barnard, Chester *The Function of the Executive*; hizo en su libro la diferenciación entre eficacia y eficiencia: citado por Charles W. Hofer y Dan Schendel, *Planeación Estratégica: Conceptos Analíticos*, Editorial Norma S.A., Bogotá, Colombia, 1985. Pág. 2.

2. Bases de una planeación para la empresa pública productiva

La planeación de la empresa pública productiva, generalmente una paraestatal, la realizan los ejecutivos y empresarios públicos, con la finalidad de incrementar su productividad y con ello sus rendimientos, que se asocian fundamentalmente a los conceptos de eficacia y eficiencia. Aunque es necesario distinguir los siguientes aspectos:⁶

- I. La acción planificadora de la empresa pública productiva debe tomar en cuenta el papel que juega en la regulación de mercados, por lo que no puede únicamente guiarse con criterios de eficiencia, como es el caso de la empresa privada.
- II. La obtención de ganancias no implica necesariamente una medida de eficiencia de la empresa pública en la formulación, implementación y ejecución del plan.
- III. La planeación organizativa permite mejorar los procesos de organización y gestión de las empresas y con ello su eficiencia.
- IV. Definir una estrategia implica para los ejecutivos de las empresas públicas realizar todo un proceso de aprendizaje que beneficia a la organización.

La planeación es un proceso que compromete en esta forma a todas las instancias o niveles dentro de la organización: estratégico; funcional; operacional, y ejecutante. Todos participan simultánea e interdependientemente para dar congruencia y consistencia al plan de la empresa.

La planeación exige a la empresa un grado de integración de sus niveles de organización en el sentido que cada instancia de dirección debe asumir la responsabilidad por la parte que le toca planificar, en concordancia con cada una de las demás, a fin de mantener una unidad en materia de objetivos y metas. Aquí cobran importancia la estrategia y la táctica que son dos aspectos importantes del comportamiento y conducta de las empresas. La estrategia implica tener una visión de perspectivas y una posición definida con respecto al comportamiento a largo plazo de la empre-

⁶ Monsato Dardón. F. José *Estudio Sobre Formación y Capacitación de Gerentes de Empresas Públicas Industriales en México*. INAP, Praxis, No. 72, México, 1986. Págs. 41-42.

sa en su conjunto; en cambio, la táctica señala los pasos para cumplir objetivos y metas de corto plazo, en lo que las instancias de dirección deben de disponer de los medios que permitan lograrlas.

3. *El esquema de funcionamiento de la planeación*

La planeación persigue un funcionamiento de la empresa pública con eficacia y eficiencia. Eficacia en lo funcional, económico y social, y eficiencia en los resultados productivos.⁷ El plan de la empresa debe tomar en cuenta sus finalidades, medios disponibles y el entorno físico y social, que son cambiantes e influyen directamente en los programas que lo integran, alterando sus objetivos y metas; continuamente hay que modificarlos y corregirlos para que conserven su valor en el tiempo.

Para mostrar el funcionamiento de un esquema de planeación tomaremos como base la pirámide que se apoya en los niveles de organización y se le relaciona con las actividades propias de la planeación; ver el cuadro siguiente:

Cuadro 16

**Esquema de niveles de planeación y organización
en la empresa pública contemporánea**

<i>Niveles</i>	<i>Organización</i>	<i>Planeación</i>
ESTRATEGICO	<ul style="list-style-type: none"> – Asamblea General – Asamblea de Accionistas – Junta de Gobierno – Junta Directiva – Consejo Directivo – Consejo de Administración – Dirección General 	En función de los fines se planifica el futuro deseado de la empresa, se fijan los objetivos y metas a corto, mediano y largo plazo.

⁷ Ruíz Dueñas. Jorge *Eficacia y Eficiencia en la Empresa Pública Mexicana, Análisis de una Década*. Editorial Trillas, México, 1982.

Cuadro 16 (continuación)

Esquema de niveles de planeación y organización en la empresa pública contemporánea

<i>Niveles</i>	<i>Organización</i>	<i>Planeación</i>
FUNCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> – Dirección Ejecutiva – Dirección Adjunta – Dirección de Operaciones – Dirección Administrativa y Financiera – Dirección Corporativa – Dirección – Subdirección General – Subdirección 	De acuerdo con las funciones de la empresa se planifica, tomando en cuenta los medios para determinar el cómo avanzamos hacia el cumplimiento de objetivos y metas.
OPERACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> – División – Gerencia General – Gerencia Operaciones – Gerencia – Superintendencia General – Superintendencia 	En función de la capacidad operativa de la empresa se determinan las formas de utilizar intensivamente los recursos disponibles: humanos, financieros, materiales y tecnológicos.
EJECUCION	<ul style="list-style-type: none"> – Coordinación – Departamento – Unidad – Supervisión 	En función de la realidad organizativa de la empresa se desagrega el plan en los programas de los niveles más bajos, en donde se inicia el proceso de planificación y en donde se determinan los requerimientos de la organización, los diseños y sus exigencias concretas de recursos.

FUENTE: Elaboración propia en base del cuadro conceptual de los niveles jerárquicos de las empresas de Blanco Illescas. Francois *El Control Integrado de Gestión. Iniciación a la Dirección por Sistemas* Editorial Limusa México, 1984.

4. *La planeación en el contexto empresarial público*

Los empresarios públicos son quienes más utilizan las técnicas y procedimientos de la planeación, pues reconocen su utilidad e importancia en las entidades que dirigen, sujetas al constante desarrollo.

La capacidad empresarial es determinante para planificar el desarrollo organizacional y coordinar sus recursos, especialmente humanos, que requieren capacitación permanente para elevar su nivel de productividad. En cierto sentido se trata de aprovechar en forma adecuada la inteligencia y la capacidad creadora de la colectividad productiva en las empresas del sector paraestatal.

a) *¿Cómo dirigir el proceso de cambio en la empresa pública?*

Los empresarios públicos se plantean esta interrogante y hay quienes han intentado diseñar una teoría completa del proceso de cambio que lleve a la conformación de una estructura empresarial y organización pública apropiada a la realidad nacional. El management público de los países en desarrollo tiene mucha imaginación e incluso han presionado con ideas nuevas. Sin embargo, la realidad actual y los efectos de la crisis condicionan el ambiente y posibilidades de desarrollo de la empresa pública. En el sentido que la reducción de presupuesto o condicionante financiera aparece como la limitación mayor que tienen los empresarios públicos en la coyuntura actual, ¿qué hacer?, ¿cómo cambiamos esta situación? Estas son interrogantes mayores que tienen connotaciones ideológicas y políticas que no son materia de este trabajo, pero son elementos por considerar cuando se trata de buscar una estrategia maestra capaz de dirigir el cambio hacia una efectiva modernización de la empresa pública.

La condicionante financiera que sufren las empresas públicas de todos los países en desarrollo limita mucho la acción empresarial y restringe la innovación de elevado costo, lo que impide utilizar las técnicas y métodos de planeación, organización y análisis del comportamiento de la empresa en los mercados y el diagnóstico de la actividad productiva en la rama correspondiente, en la que debieran empresas líderes para hacer efectiva la regulación del mercado en beneficio del interés nacional.

El proceso de cambio que se genera en una empresa pública no es fácil de manejar y tiene características muy particulares en la transición al implementarse nuevas orientaciones y nuevas políticas, con base en el manejo de los factores que integran el cambio o transformación de la empresa. Aquí se plantearía cómo hacer avanzar la actualización industrial dentro de las empresas líderes del sector paraestatal en un proceso planificado que nos permita predecir con cierta precisión las situaciones futuras de las empresas. Se entiende que estas transformaciones responden a un acuerdo y concertación política entre sindicatos y empresarios públicos sobre un consenso respecto al papel de la nueva relación entre capital público y trabajo asalariado que debe ser, necesariamente, de cooperación para hacer de la empresa una organización productivamente eficaz.

El proceso de cambio debe analizarse en un contexto amplio, tomando en cuenta los factores internos de la organización y el entorno de las empresas; es decir, considerar sus características corporativas y de líder dentro del mercado y rama productiva que se trate, así como su localización, área geográfica de influencia, a la clientela o usuarios a quienes sirve, sus proveedores y subcontratistas, el ambiente social y político en el cual se desenvuelven sus actividades y condicionamientos de tipo financiero.

Dirigir un proceso de cambio en el sector paraestatal requiere de una gran voluntad política y de un conocimiento cabal de la realidad del país. Los empresarios públicos o los ejecutivos del sector paraestatal deben tener conciencia de las dificultades que encierra la modernización industrial y lo que ello significa para el futuro de la empresa pública, dado que deben enfrentarse los problemas y hacer las transformaciones adecuadas con gran integridad y decisión para no afectar intereses de clientes y usuarios, de trabajadores y empleados, de empresas, intermediarios y demás personas vinculadas.

b) La estrategia empresarial y el estilo de dirección en el sector paraestatal

La planeación tiene verdadero sentido cuando se impone una estrategia empresarial que responde a un consecuente estilo de dirección, en su tarea de formular los programas globales y proyectos específicos de la empresa. Toda entidad productiva pública debe definir una estrategia de

desarrollo y de acción a mediano y largo plazo. Allí se establecen objetivos financieros, nivel de acumulación de capital, objetivos de producción, objetivos en materia de regulación de los mercados y análisis de comportamiento en materia de costos y de beneficios.

El diseño de una estrategia empresarial debe apoyarse necesariamente en dos elementos: visión de perspectiva y desarrollo de la empresa, y determinación de la trayectoria. Esto último implica relacionar las acciones o proyectos estratégicos en un encadenamiento temporal de secuencia, considerando la viabilidad técnica, económica y política, es decir, que sea congruente con las orientaciones generales del sector paraestatal, así como con los medios sustantivos que permitirían realizar dicha trayectoria. De ahí que "...la definición de una estrategia debe de apoyarse en el análisis de la estructura inicial (realidad de la empresa-diagnóstico) y en la comprensión de la génesis de dicha estructura para poder analizar las posibilidades de evolución (trayectoria) hacia la imagen-objetivo deseada. Nótese que la estrategia implica la definición de objetivos y metas para cada etapa, empleando categorías de la realidad".⁸

El diseño de la estrategia empresarial para la empresa pública comprende todo un ciclo de acciones con una secuencia bien determinada que se inicia con un análisis de perspectiva y de valoración de la estructura organizacional y del entorno particular de la empresa, es decir, su ubicación dentro del sector paraestatal y rama de producción, dado que desde el sector público recibe orientaciones generales que influyen en su estrategia, como la modernización industrial en materia de: innovaciones técnicas, elaboración de niveles de productividad, mejores técnicas de gestión, nuevos diseños de productos y otros. Además, dentro de la organización se debe reestructurar y modernizar el esquema de planeación.

Esta idea de cambio dentro de la empresa pública responde a una actitud innovadora de los empresarios o ejecutivos que concuerda con valores y normas organizacionales aceptadas como: democracia interna, participación de los trabajadores en la toma de decisiones, igualdad de oportunidades, fijar prioridades, establecer criterios de asignación de recursos y otros que tienen importancia para definir una estrategia adecuada.

⁸ Matus, Carlos *Estrategia y Plan*. Ediciones Universitarias, Santiago de Chile, 1972. Pág. 111.

Algunos elementos importantes para formular la estrategia en la empresa pública que pueden orientar y servir de referencia se muestran en el siguiente cuadro.

Cuadro 17
Elementos para formular la estrategia de una empresa pública

<i>Elementos</i>	<i>Contenidos para la formulación</i>
1. Orientaciones generales (plan nacional y programas sectoriales)	Tomar las orientaciones básicas y hacer la formulación estratégica global para la empresa.
2. Programa de modernización industrial	Considerar los aspectos clave del programa y llevarlos a la práctica como un proceso que compromete a toda la organización.
3. Visión de perspectiva de la dirección ejecutiva de la empresa	Proponer la formulación y puesta en práctica de la estrategia como un proceso de aprendizaje organizacional de todo el colectivo de trabajo.
4. Análisis de la estructura inicial-diagnóstico	La fase inicial del ciclo consiste en la valorización de la estructura de organización y su entorno socioeconómico en condiciones de incertidumbre.
5. Análisis de la capacidad empresarial - potencialidades de los ejecutivos	Evaluación y análisis de los estilos de gestión, se selecciona el mejor en función de la estructura de organización y las condiciones de incertidumbre que afectan a la empresa.
6. Fortalecer la imagen de la empresa dentro del sector paraestatal	Relacionar al grupo de ejecutivos de la empresa con la cabeza de sector y otras entidades afines, para lograr una mayor coordinación, aprovechamiento de experiencias y utilización de efectos sinérgicos.
7. La concertación interna	Las variables que decide la dirección de la empresa reciben un tratamiento por separado de las que deben ser tomadas en consulta con la cabeza de sector, o bien concertadas con el sindicato.
8. La implementación de acciones para dar dirección a la trayectoria	Encadenamiento de acciones o proyectos estratégicos para hacer funcionar el programa de acción y consecución de la imagen-objetivo.

La estrategia empresarial en el sector paraestatal debe ocuparse de: modernización industrial e implicaciones tecnológicas, innovaciones en materia de gestión y alta dirección, importancia de las economías de escala y de los productos que pueden ser competitivos en los mercados internacionales, así como de otras metas más generales. Aquí cobran importancia los objetivos y su forma de plantearlos, que deben ser coherentes con las orientaciones de los planes sectoriales y las definiciones políticas en materia de modernización industrial. Esto debe dar consistencia a la forma de gestión o estilo de dirección adoptado por la empresa que necesariamente debe apoyarse en un efectivo mecanismo de planeación.

El estilo de dirección debe efectuarse en un marco de transición que no signifique tensiones, enfrentamientos de grupos y retrocesos lamentables en las actividades productivas y posiciones dentro de los mercados, en su tarea de conducir a la empresa por un proceso de cambio. Se trata de imponer los cambios, al mismo tiempo que se prueba una forma de gestión, apoyada en un estilo más participativo e integrado a la realidad concreta de la empresa pública. Esto con la intención de lograr una efectiva unidad de cuerpo y una concertación entre ejecutivos y trabajadores, lo que da consistencia a la planeación y coordinación dentro de la organización interna.

La estrategia empresarial y el estilo de dirección se prueban en la práctica de la empresa pública, el éxito en la conducción de un proceso de cambio dependerá de la visión de largo plazo y de la forma de readecuar el proceso de toma de decisiones y este último debe apoyarse en la cooperación y participación. Tanto los sindicatos como los empresarios públicos deben de tener plena conciencia de cuáles son los objetivos estratégicos y metas de sus empresas.

Orden y agrupación de elementos del diseño

La estructura de la organización es un mecanismo que permite lograr las metas de la empresa; por pequeña que sea una organización debe comenzar por definir sus objetivos, ya que sus recursos son limitados y deben utilizarse eficazmente si es que se quiere que la empresa sobreviva y prospere. Esto requiere la formulación de objetivos y asignación de

responsabilidades, ésta es esencial, incluso si la organización se compone de un sólo hombre porque debe distribuir su tiempo tan eficazmente como sea posible.

El diseño de un nuevo sistema de organización es quizá el paso más importante en el proceso de reorganización de una empresa. El proyecto de organización ideal debe incluir lo mejor que se haya escrito sobre la materia y que se adapta a las necesidades de la empresa. El empleo del término "ideal", no está referido en el sentido de construir una organización ciento por ciento eficiente, "perfecta", sino más bien en contraste con la organización actual.

El conocimiento actual de la empresa es fundamental para el diseño de organización. La efectividad del sistema propuesto se reduce considerablemente sin la comprensión general y específica de las condiciones actuales y la evaluación de los requerimientos del sistema futuro.

- El diseño debe incluir como primer paso, una revisión y actualización de los objetivos de la empresa, a fin de que sean acordes con la nueva realidad del país.
- Análisis del grado de funcionamiento de la empresa por departamentos en relación con el factor económico. Cada departamento o área creada implica el nombramiento de un nuevo directivo y de su personal, exige un estudio cuidadoso del costo-beneficio. En el sector público de nuestro país debe evitarse especialmente el crecimiento de la estructura por compromisos políticos, familiares o amistosos de los funcionarios superiores.
- La especialización de funciones debe hacerse con sentido común y criterio, sin la superespecialización que condiciona o genera áreas o personas "indispensables".

La especialización supone la producción de mayores cantidades de artículos en menos tiempo y con menos esfuerzo, mayor variedad y exclusividad, menos esfuerzo, mejor calidad, empleo creciente de los subproductos y reducción de los desperdicios, aprovechamiento eficiente del trabajo, del suelo y del capital y, en general, niveles de vida que mejoran incesantemente.

Del sector público

Objetivos organizacionales

En nuestra opinión el equivalente en el sector público al propósito básico de la utilidad (en el sector privado) es la eficiencia de los servicios a la comunidad con los menores costos posibles. Tratándose de empresas del Estado debe arrojar también un excedente en los balances que les permita prever cualquier contingencia, así como mejoras y expansiones futuras.

Uno de los objetivos más importantes debe ser, coincidiendo con Galbraith, preservar la autonomía en que se basa el poder de decisión y de conseguir el mayor crecimiento posible de la empresa, medido por las ventas. Y no hay objetivo social más arraigado en la convicción pública que el crecimiento económico, ni ningún otro criterio del éxito social que se acepte tan unánimemente como el aumento del producto nacional bruto (en lo que se refiere al Estado, naturalmente). Otros objetivos fundamentales que se recomiendan son:

Cumplimiento de la planificación nacional de acuerdo con los objetivos parciales trazados por el Ejecutivo y adecuar las operaciones, su optimización y el ritmo de las empresas públicas.

Deben crearse operaciones nuevas útiles a la empresa y al mejoramiento de las estructuras, a su adaptación a los cambios y proyectos, así como a la modificación de equipos, plantas y personal para lograr lo planificado.

Proporcionar la mayor satisfacción posible al personal mediante la coincidencia de los objetivos de cada uno con los de la organización en todo lo que sea factible. Apoyar a la comunidad con la creación y distribución de la mayor cantidad posible de riqueza.

Reducir costos y optimizar la calidad para competir en forma adecuada con las demás organizaciones y obtener un mercado firme y en constante ampliación.

Lograr competitividad internacional y las consiguientes exportaciones que son fuente de divisas para el país y la empresa.

Funciones de las empresas públicas industriales

Debido a la gran diversificación de los campos de acción de las empresas públicas industriales en México es difícil enmarcar la totalidad de sus funciones, sin embargo, la mayoría de ellas, entre otras las escogidas para la aplicación práctica (ver capítulo III) concuerdan con los resultados de la investigación de Martínez Rivas.⁹

El cumplimiento de los objetivos, obliga a realizar efectiva y racionalmente las siguientes funciones elementales:

- Investigación y estadística de mercados de productos básicos
- Planeación prioritaria de la producción industrial
- Investigación y desarrollo técnico de los productos semielaborados y finales
- Preparación industrial, localización y distribución de plantas de fabricación
- Investigación y desarrollo técnico de los materiales productivos (directos) y no productivos (indirectos)
- Auditoría de calidad
- Mantenimiento y conservación industrial
- Proyección de planes de expansión industrial
- Manejo de redes de distribución comercial
- Publicidad, promoción y fomento de ventas
- Labor de ventas

NOTA

La atención de este trabajo se centra en aquellas empresas del Sector Paraestatal relacionadas directamente con la producción y la distribución, a fin de influir sobre uno de los aspectos que pueden ayudar al país a salir airoosamente de la crisis: producción-productividad-eficiencia. Esa es la razón de que en lo sucesivo se hace referencia a las empresas públicas industriales y el porqué se seleccionaron como ejemplo de la aplicación del diseño.

⁹ Martínez Rivas. *op. Cit.*, págs. 115-125.

- Administración y servicio de apoyo a ventas
- Desarrollo de estrategias y planes de mercadeo para líneas de productos, grupos de productos, marcas, productos, envases y empaques
- Servicios y consultas técnicas a clientes y usuarios
- Captación y manejo de fuentes y líneas de financiamiento
- Manejo de crédito y la cobranza industrial y comercial
- Manejo del efectivo y de valores
- Manejo de títulos de crédito y participación en operaciones crediticias
- Estudio de prefactibilidad de inversiones físicas y financieras
- Presupuestación del gasto corriente (estimación de costos y gastos de producción, ventas, distribución y administración)
- Presupuestación del gasto de inversión (física: maquinaria, equipo, transportes, instalaciones, edificios de oficinas, naves de producción, almacenes y en general bienes de capital; financiera: créditos, empréstitos, intereses, cambios en la paridad)
- Estudio de rendimientos sobre inversión y ventas
- Registro contable de operaciones
- Formulación de estados financieros
- Análisis, interpretación y dictámenes de los estados financieros
- Investigación y seguimiento del suministro
- Labor de compras
- Labor de tráfico y transportes
- Operación de almacenes, estadísticas y control de inventarios
- Ejecución de los servicios generales de intendencia, mensajería, archivo, correspondencia, comunicaciones y transportes
- Programación y requisición del personal
- Entrenamiento y formación de personal
- Administración técnica y operativa de las remuneraciones
- Contratación, nombramiento y control de personal
- Desarrollo de servicios y prestaciones para el personal
- Manejo de los servicios médicos, medida del trabajo, higiene y seguridad industrial
- Manejo de las relaciones individuales y colectivas de trabajo, dictámenes de conflictos, conciliación y litigios laborales

Estructura pública

En este rubro hemos querido describir las características en nivel macro, que debería tener, en nuestra opinión, la composición y distribución de

las empresas del sector público. Dicha estructuración, al tener continuidad propiciaría que a nivel global se obtuviera armonía y congruencia en las acciones.

Los principales factores son:

Dinamismo y flexibilidad ante la necesidad de adaptación a un medio ambiente en constante cambio.

Empirismo y espontaneidad en grado reducido para asegurar cierta coherencia de acción, y suponer un esfuerzo consciente y metódico.

No ser un fin en sí misma porque tiene que contribuir a la expansión y a la rentabilidad, y no convertirse en una especie de placer estético o deportivo, como por creatividad o por vencer a la competencia. Se puede así llegar a la sobreorganización cuando se gasta más en evitar algunas imperfecciones que lo que cuestan éstas.

Nunca perfecta, ya que de hecho “la organización óptima constituye más bien un conjunto equilibrado de imperfecciones moderadas” (como opina Gelinier). La organización significa pues la necesidad de una acción metódica de superación de los problemas humanos y técnicos.

Conjunto ordenado, estructurado y coordinado de procedimientos y normas que implican investigaciones, planificación, objetivos, coordinación, control y evaluación. *Principio de la continuidad de acción*, es decir que las entidades se constituyen sin límites en el tiempo y no para conseguir un objetivo transitorio y disolverlas después.

Responder al principio de la coherencia de la acción, de manera que cada empresa se dedique exclusivamente a su objetivo y no diversificarse hacia propósitos sin unidad (el fin de una fábrica de camiones es ese, pero no debería ser simultáneamente el de construcción de viviendas o de un acueducto —aunque puedan servir a su propio personal—. Lo conveniente en tal caso es encargar la construcción y administración de las viviendas o del acueducto a empresas especializadas en ello, a fin de no dispersar la atención de los directivos de la empresa en temas ajenos a su objetivo pro-
guir un objetivo transitorio y disolverlas después.

Científica, con necesidad de establecer deberes y responsabilidades, como cuadros de mandos y de control, métodos, tiempos, autoridad, responsabilidad, motivaciones, delegaciones, descripción y evaluación de tareas, análisis de costos, calificaciones, línea y staff, unidad de mando y todas las demás normas de la dirección moderna.

Sistemática, para vivir como si fueran organismos humanos. Todo ser necesita: *a*) un sistema general (leyes fisicoquímicas y naturales que tienen coherencia y aseguran la supervivencia, espiritualidad, etc.); *b*) un sistema de administración al que adaptamos la conducta y que nos da reglas lógicas, cuándo y cuánto comer, dormir, hacer ejercicio, etc.; *c*) un sistema de información (a través de los sentidos y por comunicaciones internas: sistema nervioso, mensajes, dolor, etc.); *d*) un sistema de decisión, también regulado por el cerebro mediante el sistema informativo; *e*) un sistema de relaciones humanas con los otros seres tan vital que constituye uno de los instintos básicos; y *f*) un sistema social (que nos ha hecho vivir desde la prehistoria de acuerdo con normas gregarias y donde el concepto que se tenga de nosotros, o el bien que prestemos a la sociedad son elevados sentimientos motivadores). Similares características tiene toda organización, en mayor o menor escala, poniendo énfasis en alguno de los sistemas más que en otros, pero ella fracasaría si dejara de utilizar cualquiera de los precitados.

A nivel interno, las empresas deben:

Poseer límites, o "tramo de control", conforme a los tradicionales conceptos de cinco subordinados por cada jefe, o con los modernos, que han mostrado que prácticamente hasta 17 gerentes pueden depender de un director; (Japón, Corea, E.U.).

Incluir el principio de jerarquía y el principio de excepción. El primero se explica por sí mismo; la carencia de mandos sería negar la organización. El segundo consiste en que las decisiones de rutina deben estar en manos de los subordinados y sólo las excepciones derivarse a los jefes para evitar la sobrecarga de trabajo de éstos.

La "no sofisticación" de las estructuras

La inmensa mayoría de las organizaciones públicas, en especial las de tipo corporativo deben reflejar una estructura simple, sencilla, con un mínimo de departamentos a fin de desarrollar de funciones y el cumplimiento de los objetivos. La sofisticación sólo sirve para alimento del ego y vanidad del directivo y para el incremento no rentable de los costos.

En el sector público de nuestro país es común el crecimiento de las estructuras, lo que curiosamente coincide con el inicio sexenal de gobierno. Las estructuras sencillas se convierten en entes complejos y en algunos casos, por fortuna cada vez menos, se crean unidades o puestos ficticios, funciones inexistentes o nebulosas, etc.

La estructura orgánica influye en el éxito o fracaso de la empresa según los siguientes factores:

- 1) El grado en que corresponde a las necesidades de la empresa en un momento determinado para lograr sus fines y objetivos.
- 2) Concesión de cargos a personas cuyas aptitudes y personalidad corresponden a los requerimientos de los puestos respectivos.
- 3) Definición y comprensión por todos los interesados de las obligaciones, responsabilidades y autoridad correspondientes a cada puesto.
- 4) Flexibilidad de la estructura y su posibilidad de modificación para adaptarse a los cambios necesarios en la empresa sin causar trastorno alguno.

La estructura orgánica determina las relaciones oficiales entre los miembros de la empresa en términos de responsabilidad en las diferentes tareas, y hasta qué punto algunos pueden tener autoridad sobre otros, así como la clase de autoridad que se les otorgue, sea jerárquica, técnica o funcional. En cuanto a las repercusiones sobre el personal, y por consiguiente sobre la eficacia de la empresa, las características importantes de la estructura orgánica son las indicadas en los puntos 2 y 3 anteriores.

El grado en que los puestos se concedan a personas cuyas aptitudes y personalidad correspondan a las exigencias de dichos puestos evidentemente incidirá en la eficiencia para llevar a cabo las tareas. Designar como jefe

de talleres a una persona sólo con conocimientos teóricos en métodos de producción y sin experiencia práctica implica serios conflictos, por lo menos en las primeras fases de su actuación, cuando se verá obligada a aceptar la "ayuda" de sus dirigentes subalternos y encargados.

La estructura es la organización mediante la cual se administra la empresa y depende de la estrategia; la estructura más compleja es resultado de la concatenación de varias estrategias fundamentales (como la expansión del volumen de actividad, la dispersión geográfica, la integración vertical o la diversificación).

Es aconsejable evitar toda rigidez en cuestiones la amplitud del control, si las descripciones de funciones pueden adaptarse a las personas, o son las personas las que deben adaptarse a las descripciones de funciones.

Se observa una tendencia general a *buscar disposiciones orgánicas innovadoras y flexibles*, aun disposiciones que no han sido consideradas por la teoría tradicional de la organización, pero que probablemente son adecuadas para la situación particular en cuestión.

La estructura funcional (según el ICAP¹⁰), de las instituciones tiende a proporcionar un alto grado de seguridad a sus miembros, mediante una clara división del trabajo, en la que cada uno sabe dónde está, qué hacer, quién es su jefe y quiénes sus subordinados.

Por otra parte, la institución es más respetable, tiene más influencia en el ambiente nacional y, por lo tanto, proporciona más seguridad a sus miembros, mientras mayor es su tamaño. El crecimiento continuo de la institución crea oportunidades de nuevos cargos para los funcionarios que se destacan, sin necesidad de quitar a nadie de su lugar.

El estudio de estas características en empresas inglesas, hizo que Northcote Parkinson enunciara sus famosas "leyes de Parkinson", la primera de las cuales dice: "El trabajo se expande hasta llenar el tiempo

¹⁰ Instituto Centroamericano de Administración Pública. *Modelos y Técnicas de Sistemas Aplicados a la Administración de Proyectos*. Editorial INAP/ICAP 2a. Edición. Nov. 1979.

disponible para hacerlo” y luego la segunda: “La organización crece aunque disminuyan los productos que entrega”.

Al examinar estas características se comprende que toda proposición de cambios en la estructura organizacional o en los procedimientos operativos se considera una amenaza a la estructura de poder y a las influencias y expectativas de cada miembro de la institución, lo que conduce a la conocida actitud que se ha denominado “resistencia al cambio”.

Adaptación al entorno real

Uno de los factores que frecuentemente se olvidan o se considera de poca importancia al planear o estructurar una corporación pública es el entorno. En nuestra opinión esta es la causa del éxito, fracaso o muerte prematura de algunas entidades paraestatales en nuestro país.

Una corporación pública en el momento actual tiende a una inevitable integración a gran velocidad con el entorno macro y micro-económico, tanto nacional como internacional.

Los caracteres del sistema social o entorno en que cada organización está colocada hace que deba ser considerada en:

- a) El encuadre en la situación del país, en cuanto a sus aspectos productivos, económicos, sociales, y competitividad internacional;
- b) El encuadre de cada empresa según la evolución que todas cumplen, o sea en un proceso de nacimiento, crecimiento, madurez y desaparición, y que incluye a sus productos y estructuras, que es similar al anterior;
- c) El encuadre de la organización según las estrategias que haya seguido o esté adoptando.

Hay que señalar, brevemente, que, como es sabido, los pueblos tienen cinco sectores básicos de producción, que suelen ser cronológicamente sucesivos: *a)* agrícola-ganadero; *b)* extractivas (materias primas, minerales); *c)* primera generación industrial (industrias de técnicas sencillas y equipos poco costosos, como: tejidos, calzado, bicicletas, lámparas eléctricas, etc.); *d)* segunda generación industrial (industrias ya evolucionadas, como

las del acero, automotrices, ferrocarriles, navales, electrodomésticas, alimenticias y máquinas-herramientas sencillas), y *e*) tercera generación industrial (industrias de elevado tecnicismo, como: computadoras, radares, energía atómica, misiles, vuelos espaciales).

Cada nación suele encontrarse, en un momento determinado de su vida histórica, explotando más de uno de estos sectores básicos, pero, generalmente, se la puede clasificar en el grado preponderante. Así, por ejemplo, la República Mexicana se podría colocar en la categoría *d*), de segunda generación industrial, tanto por las empresas ya existentes, como por su capacidad humana y tecnológica, pero sin que deje por ello de basar gran parte de su potencial en la categoría *a*), de agricultura y ganadería. Cabe señalar aquí que, contra prejuicios bastante difundidos, ya hoy no se considera a la categoría *a*) como sinónimo de atraso, siempre que, tal como sucede entre nosotros, esté complementada por otras categorías.

La velocidad con que las organizaciones se encuentran con variaciones bruscas del mercado es enorme, ante el progreso científico y tecnológico, la rapidez de las comunicaciones y del intercambio, los grandes recursos utilizados en investigación y otros factores.

Los economistas aseguran que la competencia futura que realmente valdrá será la de los bienes nuevos y de las técnicas que se están descubriendo, y que tal competencia impondrá una decisiva ventaja en costo y en calidad. Afectará no sólo al margen de las ganancias y de los volúmenes producidos, sino también al fundamento y a la propia existencia de las empresas.

Es indispensable tomar en consideración que cada corporación pública actúa dentro de un país que tiene una situación determinada en el concierto mundial. Que nuestro país está considerado como uno de los subdesarrollados o en vías de desarrollo, (término eufemístico para maquillar la realidad), caracterizado por una producción y renta per cápita menor de \$ 900.00 U.S.D. por año, un nivel educacional de la población bajo-medio, una inversión reducida (menor del 10 por ciento de la

renta bruta) y una economía poco diversificada: agricultura, petróleo, industrias de la primera generación y balbuceos o intentos de establecer industrias de segunda generación.

W. Rowstow¹¹ ha definido claramente los requisitos para que un país en vías de desarrollo pueda despegar y alcanzar el desarrollo, estableciendo las siguientes condiciones ineludibles:

1. La energía necesaria debe encontrar su fuente dentro de las fuerzas de la propia población de cada país;
2. El nivel de instrucción tiene que ser superior al nivel de vida (es decir, que el nivel de instrucción en un país debe superar el de los demás países con niveles similares de salarios) ;
3. La productividad agrícola-ganadera necesita progresar (rendimiento por hectárea);
4. Desarrollo de una primera generación de industrias (no protegidas);
5. Elevada competitividad (con bajos precios de costo, que permitan exportaciones masivas);
6. Elevada rentabilidad (indispensable para crear el ahorro nacional, que invierta luego localmente);
7. Inversión nacional permanente superior al 15% de renta nacional bruta (siempre que la población se incremente sólo en un 1% anual, ya que sería insuficiente con un incremento del 2.5% , o del 3% anual). (Nuestro país necesitaría un 24% anual dado su incremento de población). El problema es que si el nivel de inversiones es insuficiente, no sólo no se avanza sino que se retrocede, puesto que hay que alcanzar una velocidad crítica, por debajo de la cual no se produce ningún cambio de nivel: como el avión al despegar; por eso se llama el despegue. Y así como con un 3% de aumento anual de la población el despegue sería casi imposible.
8. Los despegues simultáneos de varios países no son factibles, ya que, como el mercado mundial es limitado, si un país despega lo hace a costa de otro;
9. Las dificultades para el despegue son mayores cuanto más grande es el país;

¹¹ Rowstow, W. *Las Etapas de Crecimiento Económico*. Editorial Fondo de Cultura Económica, 1a. Edición, 1962. Págs. 8-32.

10. La industrialización simultánea de varios países es relativamente ineficaz, ya que los esfuerzos se neutralizan. Por ello, conviene la concentración del impulso en las industrias que, por razones especiales, sean más competitivas en cada país;
11. El campo donde la ayuda es más útil para el despegue es el de la educación y la infraestructura. No engendran progreso económico inmediato, pero ayudan eficazmente para la puesta en marcha posterior;
12. Un apoyo muy importante para el desarrollo es el abandono por los países industrializados de las fabricaciones que integran la primera generación;
13. Siendo objetivos en el juicio y fríos en el análisis, se concluye que hay países que no despegarán nunca, por:
 - a) estar demasiado atrasados culturalmente (no podrán alcanzar la ventaja y marcha actual de otros).
 - b) una demografía de crecimiento demasiado rápido;
 - c) tamaño demasiado grande, y mucha masa inerte.

Propuesta de políticas para la orientación eficaz de las empresas públicas en México

Hemos encontrado que muchos de los administradores públicos se han contagiado del catastrofismo y pesimismo con que los medios de comunicación han manejado la crisis fundamentalmente económica por la que atraviesa el país. Han adquirido también una actitud pasiva, expectante de que el Ejecutivo, mediante una varita mágica, desaparezca la problemática, de la que las empresas o dependencias bajo su cargo están afectadas.

Podríamos decir, se han convertido en funcionarios impasiblemente inertes, manifestando actitudes de defensa tales como: se trata de una crisis mundial, en la que no tenemos posibilidad de actuar; o bien, expresar que si intentos formales realizados al máximo nivel del sector público, no han podido resolverla, menos resultados se pueden obtener a nivel de una paraestatal o una dependencia del sector central.

Difiriendo de esta posición, en nuestra opinión, no se trata de un problema del Ejecutivo, es un problema de todos (entre otros de los directi-

vos), por lo que la solución única no existe, ésta deberá ser la resultante del esfuerzo común, en la que, sin demagogias, los directivos de las empresas del sector público, tienen la *obligación* de colaborar activamente, debe ser una de sus responsabilidades.

Efectivamente, el entorno internacional se ha complicado, y en esta época un país está estrechamente relacionado en lo económico con los demás, por lo que un problema de los demás lo afecta por igual. Pero para poder solucionar o colaborar a solucionar lo externo, primero necesitamos solucionar lo interno. Es por esto, que nos atrevemos a proponer algunas políticas que pueden orientar en nuestro país, eficazmente a las empresas públicas.

Sin jerarquizarlas, y no forzosamente en este orden, sino en el que señale la oportunidad, consideramos las siguientes:

- A. Favorecer los nuevos sectores competitivos y rentables en la exportación; desfavorecer los sectores antiguos; establecer un, no, al proteccionismo.
- B. Practicar el libre intercambio, con el objeto de disponer de un mercado muy extenso para las producciones complejas y estimular la productividad.
- C. Siendo un país con una mayoritaria población joven, es indispensable desarrollar la enseñanza, especialmente una buena primaria, secundaria y técnica, no concentrarla en materias teóricas; retornando la enseñanza superior hacia la calidad y no a la cantidad, con políticas y acciones que favorezcan aquellas áreas de conocimiento que el país necesite.
- D. No permitir alzas de salarios que hagan no competitivos los productos en el exterior. No sacrificar la inversión al consumo. Los incrementos salariales deben marchar sincrónicamente con incrementos de productividad. Evitándose el despido, el uso irracional de la ostentación y lo suntuario. La austeridad tiene que ser real y en todos los niveles, con carácter de obligatoriedad y sanciones a los responsables de su no observancia.
- E. Crear una verdadera conciencia en los funcionarios públicos de la escasez de recursos, tanto en el sector central como en el paraestatal. Debe existir congruencia entre lo que se dice y lo que se hace.

- F. Efectuar una modernización completa de todo su sector productivo, (modernización productiva de la planta fabril, incorporando las innovaciones tecnológicas y desarrollando industrias de alto nivel tecnológico) con el fin de diversificar las exportaciones y hacer más eficientes y competitivas a las industrias. Apoyado por trámites ágiles y sencillos de exportación.
- G. Abandonar las fabricaciones corrientes, no competitivas tornándose a fabricaciones especiales, nuevas y difíciles, que puedan ser exportadas, debemos aprovechar la habilidad e ingenio de la mano de obra mexicana.
- H. Trasladar parte de la producción a otro país, menos desarrollado, cuando así convenga a ambos países y dentro del marco tradicional de la política exterior de México.
- I. Revitalizar la producción agrícola, adecuando a las necesidades actuales el esquema de tenencia y utilización de la tierra a fin de que permita obtener altos rendimientos. Un plan rector agrícola que ordene y adecúe efectivamente los cultivos en base al mercado y a los requerimientos de la población, aunado a un plan de apoyo integral de la industria al campo, y un sistema de comercialización regional eficiente que evite el excesivo intermediarismo.
- J. Utilizar la producción de alimentos y materias primas agropecuarias como arma estratégica de negociación internacional.
- K. Aprovechar nuestros abundantes recursos naturales para desarrollar al turismo como industria competitiva internacional, creando previamente la conciencia y la infraestructura educativa y técnica para soportarla exitosamente. Tenemos que entender que el turismo manejado racionalmente puede ser una de las principales fuentes de divisas para México.
- L. Desarrollar un programa nacional de disciplina y eficiencia administrativa, que consistirá en una simplificación de las estructuras reagrupando las funciones y el desplazamiento del personal *no* indispensable, tanto del sector central como de paraestatales a una serie de microempresas dedicadas a la producción y *no* a la prestación de servicios. De esta manera conservando las fuentes de empleo, se lograría la rentabilidad de un número muy importante de mexicanos.
- M. Promover una política nacionalista en los sindicatos y agrupaciones obreras con el fin de encontrar nuevos mecanismos que garanticen sus derechos laborales sin afectar la producción de las empresas. No se

trata de coartar el derecho a la huelga sino de hacer conciencia que en una crisis de la magnitud que atraviesa el país, no podemos darnos el lujo de cerrar una fuente de empleo o detener las líneas de producción.

- N. Dirigir la mayor parte de las acciones de salud, hacia la prevención y no a la curación. Las inversiones en salud pública son infinitamente menores que el desarrollo de los grandes centros hospitalarios. Debemos colaborar todos en las acciones preventivas mediante sistemas educacionales a población abierta y una obligatoriedad legal real a empresas tanto públicas como privadas, para abatir la polución y las enfermedades epidémicas, tristemente comunes en todos los países subdesarrollados. En este rubro específico son las empresas paraestatales las que deben primero predicar con el ejemplo.

De la empresa pública

Organización pública sistematizada

En países avanzados la organización debe ser, paradójicamente, tan flexible e intuitiva que pueda llegar incluso a la desorganización; tiene que pasar a las manos caprichosas del grupo, sin distinción de niveles en cuanto a las decisiones; el futuro estará solamente en manos de quienes, con una formación general básica, gocen simultáneamente de una especie de don de inspiración. Es decir, de la tiranía de la organización a la tiranía del grupo participativo.

En países en desarrollo, los directivos deben basarse en principios sólidos y lógicos. Recordemos que las modernas organizaciones están sujetas a un rapidísimo cambio. Cambio de estructuras, de organigramas, de objetivos, de personal, de mercados, de medio ambiente, de políticas. De ahí que son indispensables conceptos firmes y claros sobre la organización, de lo contrario se viviría confundiéndola con sus efectos o sus causas.

Ahora bien, las organizaciones públicas —de cualquier tamaño o clase— son tan complejas que forman diversos sistemas independientes, pero también armónicos, coordinados y necesariamente relacionados.

Existen diferentes esquemas para sistematizar la administración pública, y según criterio, con base en las características sui géneris de nuestro medio, el mejor es el que considera seis subsistemas fundamentales de cada organización: *a)* la organización como sistema general o sistema de sistemas que contiene los procedimientos y normas esenciales: autoridad, responsabilidad, estructura, funciones, servicios, etc.; *b)* subsistema de información sin el cual actuaría a ciegas y no podría alcanzar sus fines; *c)* subsistema de administración con las correspondientes normas de investigación, planificación, objetivos parciales, programaciones, políticas, presupuestos, acción, coordinación, control y evaluación; *d)* un subsistema de decisiones —íntimamente vinculado y proveniente del de información y del de administración— que establece los indispensables criterios centralizados y descentralizados para actuar; *e)* subsistema de relaciones humanas, que resuelve los complejos problemas de la vida en común y para objetivos también comunes de un conjunto de seres y *f)* subsistema social que permita encuadrar la organización en un medio ambiente variable.

Otra forma de sistematizar es la señalada por Martínez Rivas¹² con funciones como base y en la que la totalidad de la empresa representa al *Sistema Integral de Administración* o *Sistema Principal*, relacionado y dependiente del *Suprasistema* del cual forma parte, como puede ser el sector y ramo económico productivo al que pertenece la entidad, como agrupamiento sectorial por actividad y por sector administrativo, de acuerdo con la estrategia de regionalización adaptada por el Ejecutivo Federal recientemente.

El *Sistema Empresa* está relacionado con su medio ambiente (*Sistema Ecológico*) configurado por los siguientes subsistemas y componentes, que se encuentran entre paréntesis:

Medio Ambiente Físico

(Sistema Geográfico: hidrografía, orografía, topografía, recursos naturales, clima).

¹² Martínez Rivas C.: "Hacia la Aplicación de un Esquema de Sistemas para Empresas Públicas Industriales" en: *Revista de Administración Pública* I.N.A.P. No. 31-32, págs. 115-125.

Medio Ambiente Económico

(Sistema Económico: sector de actividad, ramo industrial, mercado de capitales, mercado interno, mercado externo, mercado de valores; inversiones, tributación, crédito y financiamiento; empleo, mano de obra).

Medio Ambiente Político

(Sistema Político: grupos de presión, partidos políticos, estructuras de poder, cuotas de poder, legitimidad, representación, arena política).

Medio Ambiente Demográfico

(Sistema Demográfico: conformación étnica y cultural de la población, crecimiento poblacional, concentración demográfica, movilización demográfica, asentamientos humanos, urbanos y rurales, distribución de la población).

Medio Ambiente Educativo Cultural

(Alfabetización, instrucción primaria, media y tecnológica; educación preparatoria y superior, cultura popular, idiosincracia, costumbres y hábitos, educación para adultos).

Medio Ambiente Laboral

(Mercado de trabajo, estructura y composición de los sindicatos, contratación, leyes colectivas, medicina del trabajo, inspección del trabajo, capacitación, mano de obra, relaciones de trabajo, servicio público del empleo).

Medio Ambiente Biológico

(Seguridad social, medicina social y salud pública, medicina preventiva, asistencia médica, vivienda popular, vestido, alimentación).

Medio Ambiente Tecnológico

(Investigación básica, experimental y aplicada; desarrollo de tecnologías productivas, transferencia de tecnología, dependencia tecnológica).

Medio Ambiente Administrativo

(Ubicación: nivel macro-Administración Pública Federal, Paraestatal, nivel meso-Sector de Actividad Industrial, Sector Administrativo constituido por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, Subsecretaría de la Industria Paraestatal. Enlace para informática, planeación y evaluación del crecimiento y expansión con la Secretaría de Programación y Presupuesto. Enlace para financiamiento con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Enlace para comercialización y exportaciones con la Secretaría de Comercio y Banco Nacional de Comercio Exterior).

El *Sistema Ecológico* descrito determina las características del contexto inmediato y remoto en el que opera y participa el *Sistema Empresa*. La ecología representa pues, el suprasistema al que pertenece el sistema específico empresa. Estas dos formas de sistematizar las empresas públicas son igualmente útiles, la importancia consiste en establecer un orden metódico y lógico que genere, forzosamente, un aumento en la eficiencia y productividad. Toda sistematización depende en forma directa de un buen sistema de información. Proponemos establecer en las empresas públicas un sistema "*mixto*", en el que una parte funcione manualmente y otra automatizada. La manual se empleará en aquello en que el pensamiento creativo es de gran importancia, como las estrategias a largo plazo, o bien para el manejo de datos no estructurados.

Los sistemas automáticos se aplicarán en el resto de actividades, dado que tienen numerosas ventajas: gran capacidad de almacenamiento de información para resolver problemas, posibilidad de realizar un gran número de cálculos de alta complejidad con exactitud y gran velocidad. Tienen además la llamada "*lógica de redes*" para solucionar problemas de cálculos simultáneos en procesos múltiples interrelacionados. La flexibilidad de reprogramación de las computadoras da mayor facilidad que el readiestramiento de personas, y la resistencia de trabajo sin interrupciones es mayor; no las afecta la presión ni el stress, aunque ya empieza a manejarse el concepto de "*fatiga de cómputo*". A fin de que este sistema de información funcione, la parte automatizada no debe seguir la misma lógica de

operación, es decir, no debe reproducir los sistemas manuales, sino aprovechar las ventajas de la computadora.

El sistema de información ideal para una empresa o corporación pública debe integrarse con dos elementos básicos: procesamiento de las transacciones (la contabilidad, presupuesto, ventas, etcétera) y de apoyo a las decisiones que respaldan los procesos administrativos y constituyen la estructura principal. El primero recolecta y compila datos, mientras que el segundo está orientado a su utilización, por ejemplo, los modelos de asignación de recursos.

La sistematización debe incluir: la administración de las instalaciones de producción y logística, con una vinculación entre los programas de producción y almacenamiento y los de control de procesos, adquisiciones y administración de activos; acciones de mantenimiento preventivo y correctivo coordinadas con la operación; administración de equipos de transporte (rutas, sistemas de despacho y control, almacenamiento y mantenimiento); administración de materiales (adquisición, registro y simplificación de inventarios); administración financiera (activos, pasivos y de funciones generales de la empresa), y los sistemas de administración de recursos humanos.

Ejercicio y definición de la autoridad

La autoridad es el derecho de imponer a los recursos el cumplimiento de determinadas acciones organizacionales. Es una forma institucionalizada de poder que se le confiere a una posición o cargo.

La autoridad establece el nivel de poder que cada individuo puede ejercer legítimamente en la realización de sus trabajos.

Cuando la autoridad de la persona incluye el derecho a dirigir subordinados, esto le confiere el derecho a limitar la elección y la acción de sus subordinados. Aunque es obvio que este tipo de poder tiene límites, le da legalidad a muchas relaciones de poder entre varios miembros de la organización. A unos miembros de la empresa les proporciona mayor libertad de acción que a otros.

Se considera que la autoridad fluye en sentido descendente en una organización. Su última fuente descansa en normas sociales, ampliamente aceptadas que son justificadas por las leyes, costumbres y hábitos culturales.

La fuente principal de autoridad descansa en las normas sociales legitimadas por la cultura y la aceptación de los subordinados.

La autoridad en las organizaciones públicas comúnmente está distribuida de acuerdo con el nivel jerárquico: entre mayor es éste, mayor es la autoridad. Weber estableció desde 1947 la distinción entre poder y autoridad: poder implica fuerza y coherción; la autoridad requiere del juicio del receptor, es decir, las directrices se cumplen porque se cree que deben cumplirse. La autoridad supone una aceptación del sistema de poder. Los conceptos weberianos son válidos aún en la época actual en nuestras organizaciones del sector público. También son vigentes los tres tipos de autoridad: legal, carismática y tradicional.

La autoridad legal se encuentra en la mayoría de las dependencias centrales y paraestatales, y se basa en la creencia de que quienes están en posiciones más altas tienen derecho a ejercer poder sobre los subalternos. La carismática se encuentra frecuentemente en nuestras empresas públicas debido, en parte, a la alta rotación de los directivos y a la poca ascendencia y conocimiento de la empresa o dependencia de muchos de ellos; se basa en las características personales del directivo, y lamentablemente en muchas ocasiones es la forma en que se detenta realmente el poder.

La autoridad tradicional se fundamenta en las llamadas monarquías operativas que responden a un orden tradicional establecido, y se presenta en empresas públicas adquiridas a la iniciativa privada, principalmente en las de tipo u origen familiar que por problemas económicos severos el gobierno se ha visto "obligado" a rescatarlas a fin de no cerrar una fuente de empleo.

Estilos de mando en el sector público

El estilo democrático propuesto es fundamental, sin embargo, en las empresas públicas, las actitudes y el comportamiento de las personas situa-

das en la cúspide están bajo la constante observación del personal subordinado, que tiende a adoptar los modelos establecidos por sus jefes. Ciertas pautas de comportamiento se difunden por toda la organización y pueden arraigar muy profundamente. De este modo se crea un *clima* particular que puede determinar en alto grado la manera de actuar o reaccionar ante diversas situaciones.

Los problemas prácticos de estilos de mando en la mayoría de las dependencias o paraestatales pueden entrar en uno o más de los tres grupos siguientes:

El primer tipo de problemas se refiere a la personalidad del director en cuanto a su comportamiento con el personal (especialmente con subordinados) y en sus métodos y hábitos de trabajo individual.

Por ejemplo, si un alto director da instrucciones pero no se cuida de verificar su cumplimiento, o favorece el retraso de las decisiones lo más posible, o las toma rápidamente sin analizar los problemas, es probable que muchos miembros de la organización adopten una forma análoga de comportamiento e incluso quienes quieran actuar de otro modo encontrarán dificultades.

El segundo grupo incluye elementos y características del sistema de valores del director general o del equipo directivo. Es imposible enumerar todos los casos de valoraciones o prioridades mediante las cuales, la dirección da la pauta, con o sin intención, para el pensamiento y la acción de los demás miembros de la organización.

Se pueden considerar los siguientes ejemplos:

- Renuncia a las propuestas de cambio si provienen de empleados subalternos.
- Prejuicio contra las mujeres que ocupan cargos directivos y hacia personas de grupos sociales determinados.
- Preferir el rumor y la confusión, a la discusión abierta.
- Ejercer diversas formas de favoritismo, nepotismo o de camarillas en la organización.

El tercer grupo lo conforman problemas generados por los estilos de la dirección general en toda la organización; por ejemplo, McGregor analiza la diferencia entre la teoría X (la concepción tradicional de la dirección y el control) y la teoría Y (la integración de los objetivos individuales y organizacionales, de modo que cada persona logre al máximo sus metas individuales dirigiendo sus esfuerzos hacia el éxito de la empresa). En forma análoga, Likert propone una clasificación de los sistemas de dirección en cuatro tipos, a saber: 1) autoritaria explotadora, 2) autoritaria benévola, 3) consultiva y 4) participativa.

Otro elemento en el estilo de dirección general es la *comunicación dentro de la organización*. Existe una gran diferencia entre las empresas donde hay comunicación y aquéllas en que está muy restringida: en éstas, la mayoría de personas están privadas incluso de información que les interesa directamente y en tal caso la dirección no demuestra interés por las opiniones de los empleados subalternos, mientras que en las primeras usan la comunicación para obtener la cooperación y el apoyo de los empleados, fortaleciendo así en ellos la sensación de pertenecer a la mejor dependencia o la mejor empresa paraestatal.

Uno de los problemas importantes en el estilo de mando o liderazgo en las empresas públicas es la vinculación de miembros de la dirección al periodo sexenal. Renuncias o cambios masivos se pueden observar adicionalmente en momentos de cambios en la política económica del país.

Esto genera, a diferencia del sector privado, una rotación de personal en el más alto nivel. Lo cual no sería tan importante si los nuevos responsables de una empresa no cambiaran, como suele suceder, a toda o la mayor parte del equipo directivo, nombrando personal de su confianza en los puestos clave, por lo que evidentemente se interrumpen las acciones de desarrollo organizacional.

Los nuevos líderes, en muchas ocasiones, no son los mejor calificados en el sentido profesional, sino personas con méritos en la política. Es por esto que los objetivos de las paraestatales no los formulan los responsables de lograrlos, y en el corto plazo las dependencias controladoras tienen que modificarlos y autorizarlos. Toda vez que es inútil formular estrategias y objetivos de largo plazo ante los cambios en el equipo directivo, en

muchas empresas públicas la nueva dirección es sobrepasada por el liderazgo informal de segundo o tercer nivel que disponen del conocimiento técnico y la cultura organizacional de la empresa. De esta forma, los directivos deben adaptar su estilo de mando a los mecanismos de la organización y no al contrario, como sucede en los elementos de larga permanencia.

Algunos autores como A. Serralde han tratado de definir un “*estilo mexicano de dirigir*”¹³ (con el que sólo parcialmente coincidimos), quien concluye que:

El gerente mexicano es por lo general enérgico cuando está respaldado por la jerarquía, y prefiere dirigir personalmente el trabajo de otros; le gusta exhibirse como un conocedor y dominador de las materias de su incumbencia y suele ser un crítico severo, principalmente irónico ante quienes se desvían del plan trazado por él; es trabajador y decidido, cuidadoso en los detalles y celoso ante los cambios en las reglas del juego; partidario de la equidad, es sin embargo arrebatado, llegando a pasar por encima de las expectativas individuales. Su culto a la toma de decisiones le lleva a la compulsividad cuando se trata de la implementación, ignorando que cada hecho necesita un tiempo para su consumación; confiable y respetable, responde ante la superioridad con desusual disciplina, estimado por los altos directivos como una persona de empuje, regularmente cumplidora. En situaciones de apremio se torna errático y poco efectivo; presionado por esta pérdida de efectividad, responde a base de embates generalmente desatinados apoyándose en la gente menos apropiada y apurando decisiones grises que enmascara sin ilusión ya que sólo conducen a reducir la presión sobre sus hombros y muy poco a la consecución del resultado esperado.

Torpe en el trabajo participativo, trata de influir constantemente arrollando a veces con actitudes prepotentes a quienes mira hacia abajo.

Prefiere que el entorno se amolde a él y hace lo posible por resistir todo cambio que en su opinión es una aberración. La más de las veces espera que otros se ajusten a sus exigencias a la fuerza para conseguir

¹³ Serralde Alejandro, “El Estilo Mexicano de Dirigir”, en: *Rev. Management Today*. Enero de 1987. Págs. 5-19.

sus singulares propósitos. Si resiente un cambio desagradable, pero que viene impulsado por el alto mando, asiente con disciplina para acabar cediendo.

Desde luego estas características tipológicas describen sólo una parte de la manera de ser del directivo mexicano y bajo determinadas circunstancias. Se aplica más al sector privado, aunque es fácil de identificar con este estilo a muchos de nuestros administradores públicos.

Serralde establece en síntesis que el gerente mexicano es efectivo en organizaciones de tipo convencional, burocráticas, con centros de poder bien ubicados en la parte superior de la estructura, en los que el estatus juega un papel preponderante, y con la especialización funcional es un prerequisite.

Toma de decisiones

El método y la organización de la toma de decisiones en muchas empresas públicas, sobre asuntos fundamentales o cuestiones de rutina pueden ser causa de dificultades. Por ejemplo, la centralización excesiva de las decisiones operativas puede privar a la empresa de la flexibilidad necesaria para reaccionar a las nuevas oportunidades que ofrece el mercado. En otro caso, un director autocrático puede tomar decisiones sin consultar a los expertos profesionales que forman parte de su propio personal, quienes podrían demostrarle fácilmente que muchas de sus decisiones se basan en meros deseos y no en un análisis racional de la situación.

El diseño organizacional debe generar la necesidad de *examinar y reformar todo el proceso de toma de decisiones*, y puede abarcar:

- La clasificación de las decisiones en grupos según su carácter, urgencia, consecuencias financieras, grado de complejidad, etcétera.
- Los modos de adoptar decisiones típicas, que pueden ser bastante difíciles de determinar.
- Definir niveles en la toma de decisiones por los especialistas y jefes de departamento.
- Establecer el papel de los órganos colectivos en la discusión y toma de decisiones.

- Participación de los representantes de los trabajadores en la toma de decisiones.
- Considerar el papel que desempeñan determinadas personas en materia de decisiones y de asesoramiento en situaciones de influencia informales.
- Responsabilidad por las decisiones, su ejecución y el control de la ejecución.

Desde el punto de vista teórico de la toma de decisiones, coincidimos con el planteamiento de Moreno V. referente a que es posible concebir la acción administrativa como un proceso de tres niveles jerárquicos distintos, con sus propias características y problemas específicos: estratégico, directivo y operacional.¹⁴

Nivel Estratégico. Proporciona la relación entre función-objetivo en un plan determinado, con base en condiciones políticas y demandas institucionales. Formula las estrategias para los niveles jerárquicos inferiores.

Nivel Directivo. Orienta el control a nivel operacional y atiende la acción ejecutiva en la aplicación de variables para optimizar la función-objetivo.

Nivel Operacional. Realiza las actividades concretas para lograr la función-objetivo.

Las decisiones político-administrativas se ubican, en el caso de la administración pública mexicana en el nivel estratégico, que correspondería a los secretarios, subsecretarios y rangos similares, en el sector central; y los directores y subdirectores generales, en el sector paraestatal.

Corresponde a ese nivel, adoptar, concertar y convenir una amplia gama de decisiones políticas, económicas y financieras. Esta toma de decisiones está legalmente enmarcada en los principios que establece la

¹⁴ Moreno Uriegas, M. A. *Características de la Función Político-Administrativa del Servidor Público y Toma de Decisiones en Período de Restricción de Recursos*. INAP, serie PRAXIS No. 70, 1a. Edición, 1985. Págs. 109-126.

Constitución y, en forma más específica, en los ordenamientos que regulan la actividad administrativa del Estado. En particular, el quehacer de estos servidores públicos se sitúa en el contexto de la Ley de Planeación, que establece que las dependencias y entidades de la administración pública federal quedan obligadas a sujetar sus acciones a los objetivos, estrategias y lineamientos que establece el Plan Nacional de Desarrollo.

Lo anterior se destaca en virtud de que la planeación es instrumento de racionalidad para alcanzar efectivamente los objetivos, democráticamente seleccionados, en el tiempo propuesto y con los recursos disponibles. En otras palabras, la planeación es un mecanismo que contribuye a garantizar que la acción pública sea una respuesta real y oportuna a las necesidades sociales captadas a través de la consulta popular permanente.

Las restricciones presupuestales obligan a que se consideren los siguientes aspectos en la toma de decisiones:

- Redefinir y readecuar la jerarquización de las prioridades del desarrollo, con base en las necesidades reales captadas en un ejercicio de consulta democrática.
- Orientar el gasto público para fortalecer los programas de bienestar, cuidando que los efectos de las restricciones sean mínimos en términos del costo social.
- Perfeccionar en el uso de programas operativos seleccionados como instrumentos básicos de gestión presupuestal.
- Aplicar una disciplina estricta y un mejor control del ejercicio del gasto público, vigilando la eficiencia y la honestidad en su manejo.
- Mejorar los sistemas de seguimiento y evaluación para garantizar la efectiva consecución de objetivos y la óptima aplicación de recursos conforme a los programas.

Estos criterios eminentemente prácticos han permitido que los servidores públicos encaucen sus decisiones ante la crisis con una visión política y técnica de racionalidad y bienestar, y no con medidas tradicionales de estabilización.

P. Drucker en su libro *La Decisión Efectiva* menciona tres conceptos básicos en el proceso de toma de decisiones. El primero define lo que es la efectividad ejecutiva:

- La dirección efectiva *no* toma muchas decisiones, se concentra en lo importante. Trata de encontrar las constantes de una situación, y juzgar qué es estratégico y genérico, en lugar de resolver problemas.

El segundo menciona que:

- No consume el mayor tiempo en tomar una decisión, sino el ponerla en práctica.

El último señala los pasos de un proceso de toma de decisión, que en nuestra opinión tienen también aplicación en el contexto público mexicano:

1. La clasificación del problema: ¿Es genérico, excepcional o el primer caso de un género nuevo que requiere una nueva regla?
2. Definición del problema: ¿Con qué estamos lidiando?
3. Definir los requisitos de la respuesta al problema: ¿Cuáles son las condiciones límite?
4. Adoptar la solución al problema: ¿Cuál es la decisión ideal y cuál es la aceptable después de atender los compromisos y concesiones necesarias?
5. Llevar a cabo la decisión: ¿Quién tiene que estar informado?
6. Retroalimentación que comprueba la validez y efectividad de la decisión ante el curso real de los acontecimientos. La toma de decisiones en las empresas del sector público tiene que estar cada vez mejor fundamentada con los procedimientos de información computarizados y apoyada en los modelos de optimización.

Sin embargo, todo lo anterior sólo debe considerarse como útil y no debe substituir al juicio lógico y al sentido común del funcionario público.

El papel de director general de una empresa pública

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. Esta dependerá, a su vez, según la Organización Internacional del Trabajo:¹⁵

- Grado en que tenga que compartir la autoridad de decisión con otras personas de posición igual o superior (por ejemplo, codirectores o superiores en jerarquía gubernamental), posición que, por otra parte, puede depender de:
 - a) Participación financiera del interesado
 - b) Apoyo político a la empresa que dirige
- Personalidad, carácter y habilidad condicionados por:
 - a) su criterio, y por tanto, la calidad de las decisiones que adopte
 - b) su actitud ante los superiores y ante los subordinados
 - c) su poder de persuasión dentro y fuera de la empresa
- Habilidad para lograr condiciones de trabajo armoniosas dentro de la empresa, tanto mediante la organización acertada como mediante la creación de un clima favorable de relaciones entre los empleados.

Las razones por las que el director ejerce tanta influencia sobre la empresa y el personal no son difíciles de descubrir. En resumen, son las siguientes:

- Es la única persona de la organización, incluidos los miembros del consejo de administración, que sigue continuamente las actividades de la empresa en general.
- Está investido de autoridad jerárquica y con frecuencia jurídica.
- Representa la empresa tanto en el exterior como ante sus empleados.
- Representa generalmente, si bien no es siempre la última instancia de apelación dentro de la organización ante sus subordinados en la dirección, técnicos o trabajadores, y en todo caso, es el factor principal en cuanto a la carrera personal del individuo y al éxito económico de la empresa.

¹⁵ O.I.T. *La Empresa y los Factores que Influyen en su Funcionamiento*. Editorial O.I.T. 7a. Impresión, 1980. Págs. 94-120.

El director se halla en una posición sumamente fuerte ante su consejo de administración y sus subordinados, mientras conserve la confianza del primero. Su posición puede verse comprometida y disminuir su influencia en caso de que:

- a) La empresa no funcione con éxito.
- b) Aunque la empresa marche bien, si cualquier grupo que se considere con derecho a mayores ganancias (accionistas o trabajadores) cree que no obtiene tales beneficios, a causa de la acción o recomendación del director.
- c) Intervenciones políticas, tanto del exterior como de sus subordinados con acceso directo a la junta directiva o a sus superiores gubernamentales, encaminadas a minar la confianza depositada en él.
- d) Si cualquier grupo importante de subordinados (especialmente los que se hallen al nivel de dirección) se unen contra él y le niegan la verdadera colaboración, por ejemplo, no comunicándole la información esencial para que pueda adoptar decisiones fundamentales.
- e) Por una acción colectiva de carácter oficial por parte de los trabajadores a través de sus sindicatos.
- f) Si él mismo da muestras de incompetencia hasta el punto de perder el respeto de sus subordinados.

La naturaleza de la influencia que el director ejerce sobre la empresa y su funcionamiento depende de:

- a) La calidad del asesoramiento que pueda ofrecer a su junta directiva o superiores gubernamentales, y sobre el cual basa la política general.
- b) La calidad y rapidez de sus decisiones para aplicar la citada política y hacer frente a cualquier contingencia o cambio de condiciones en las actividades, por ejemplo, la repentina escasez de suministros, apertura o cierre de determinados mercados.
- c) Capacidad para crear y mantener una organización acertada, así como un clima conveniente en el que sus subordinados puedan desarrollar sus propias habilidades o capacidades en la medida de lo posible.
- d) Ejemplo personal que pueda dar en todas las ocasiones.

La triste realidad

De forma eufemística se dice que un director general, es una persona altamente reflexiva, regular en sus actos, alimentado por un sistema maestro de información, y al que la tranquilidad de sus oficinas le permiten organizar, coordinar y controlar eficientemente. Sin embargo, en la realidad, en el sector público de nuestro país, sobre todo en el sector paraestatal, un director general tiene una combinación continua de acciones, entremezclándose relaciones interpersonales, información y decisiones. Las actividades son breves, muy variadas y sin continuidad, están dirigidas a la acción urgente y habitualmente le desagrada o no tiene tiempo para realizar actividades que requieren reflexión. Utiliza mucho tiempo en rituales, ceremonias, actos conmemorativos, juntas, etcétera, que poco sirven a la dirección del organismo bajo su responsabilidad. La mayor parte de la información que emplea no es generada por un sistema formal, sino a través de llamadas telefónicas o reuniones de trabajo que debe interpretar rápidamente, usar su experiencia y habilidad para tomar la mejor decisión con los recursos que cuenta en ese momento y en el contexto que prive. Estas consideraciones se destacan, porque en muchas ocasiones, cuando se juzga o evalúa a posteriori una decisión, injustamente se olvidan u omiten.

Es importante señalar que en muchas empresas del sector público, las decisiones estratégicas, operativas y/o administrativas aún se toman en los altos niveles, por lo que el papel del directivo se reduce a la eficacia en la implementación de las decisiones tomadas. Esto genera tranquilidad y bienestar a los niveles superiores.

De igual forma sucede con la planeación. Esta función está reservada en las organizaciones públicas a un selecto grupo de personas a quienes se les concede el derecho a realizarla en razón de su jerarquía institucional.

Afortunadamente ya se han dado políticas y normas jurídicas y administrativas que permiten un grado variable de autonomía para el directivo, tanto en las decisiones como en las acciones programáticas específicas de cada empresa.