

## CAPITULO I: FUNDAMENTOS TEORICOS.

La planeación de la empresa pública productiva en otros países . . . . .	51
La empresa pública en los países socialistas. . . . .	51
<i>a) La dirección económica de la empresa industrial pública socialista . . . . .</i>	<i>52</i>
<i>b) La planeación de la empresa pública socialista . . . . .</i>	<i>54</i>
La planeación de la empresa pública en Hungría y Yugoslavia. . . . .	58
La planeación de la empresa pública en Francia . . . . .	71
<i>a) Los contratos de programa . . . . .</i>	<i>74</i>
<i>b) Los contratos de empresa . . . . .</i>	<i>76</i>
<i>c) Contratos de plan . . . . .</i>	<i>77</i>
Descentralización: Marco Teórico . . . . .	78
Diferencias entre conceptos afines. . . . .	82
Motivos y requisitos para descentralizarlas . . . . .	85
Factores que influyen . . . . .	86
<b>Estrategias para el éxito. . . . .</b>	<b>89</b>
<b>Formalización y complejidad . . . . .</b>	<b>92</b>
<b>Efectos generados . . . . .</b>	<b>100</b>
<b>Obstáculos que dificultan la descentralización administrativa . . . . .</b>	<b>103</b>

Este comportamiento planificado supone una estrategia corporativa determinada por la actividad que realiza la empresa en su sector o rama, así como dentro del mercado que se trate. Esto facilita a los ejecutivos su negociación dentro del sector paraestatal de varios modos: para la obtención de transferencias y subsidios, financiamiento para proyectos nuevos, mejores condiciones dentro de la banca nacionalizada, mejores relaciones con las dependencias que ejercen el control externo, mejores relaciones laborales y trato con los sindicatos.

Esta capacidad que tienen las empresas para establecer sus estrategias, analizar las tendencias, determinar sus formas de organización y estilo de gestión, representa una forma de autonomía relativa que el modelo del sector paraestatal acepta; pero, éste sigue siendo un delicado mecanismo auto regulado en el marco que le fija la normatividad pública. Es decir los ejecutivos de las empresas públicas tienen sus límites y marcas hasta donde puede llegar, en el sentido de aceptar las orientaciones generales del plan nacional y de los programas que les afectan.

### **La planeación de la empresa pública productiva en otros países**

La empresa pública como instrumento de política económica, sirve a los fines del Estado y sistema de gobierno que la utiliza, en este sentido el sector paraestatal puede ser empleado como mecanismo de intervención, tanto de los estados capitalistas como de los socialistas, en todas sus formas y características, lo que se analizará más adelante. Se ha hecho énfasis en las naciones que han logrado estructurar más sólidamente la planeación de su sector público industrial.

### **La empresa pública en los países socialistas**

En la realidad cotidiana de los países socialistas, las empresas públicas productivas juegan un papel muy importante dentro de los procesos objetivos que se registran en la economía de la producción industrial, ésto con el fin de dar orientaciones y recomendaciones científicamente fundamentadas para la planeación, la formulación y ejecución de pro-

yectos de inversión y la elevación de la eficacia y eficiencia de sus empresas mismas, así como el logro de las metas postuladas para la producción social.

Una de las particularidades que tiene la empresa pública de los países socialistas, es cómo se plantea su gestión económica dentro de la rama de producción donde se ubica y cómo sus ejecutivos, toman en consideración las directrices de la acción planificadora global, de las orientaciones generales del sector y rama particular. En todas ellas hay una actitud y posición bien definida con respecto a las exigencias de la acción planificadora del Estado.

#### *a) La dirección económica de la empresa industrial pública socialista*

La empresa industrial pública socialista (EIPS), tiene una capacidad de desarrollo determinada por la forma en que planifiquen, por una parte, la producción material, y por la otra, el sistema de gestión económico-financiero.

En lo que se refiere a la producción, consiste en la forma de planificar el proceso material de transformación de materias primas en productos terminados. En esta parte técnico-operativa de la actividad productiva, el objeto sobre el cual se aplica el trabajo son las materias primas, los instrumentos de trabajo son los equipos tecnológicos, y el producto del trabajo conjunto, corresponde a los artículos finales llamados a satisfacer las demandas del mercado.

En cuanto al sistema de gestión económico-financiero, éste corresponde en esencia a un sistema de información, donde el objeto sobre el cual se aplica el trabajo es la información; los instrumentos son los equipos de organización y de cálculo; y el producto terminado son las soluciones económicas; el objeto sobre el que ejerce efecto la gestión es todo el colectivo de trabajo del sistema de producción, que da vida a la empresa.

La actividad productiva de una (EIPS), corresponde a un proceso complejo, dentro del cual la toma de decisiones y las acciones a emprender deben adoptar formas exactas en las ideas, en la información y en los presupuestos previos, esto es, que es necesario diseñar los tipos de pro-

ductos y formular los proyectos concretos de los mismos, en donde deben estar los requerimientos de equipos, maquinaria, insumos materiales y técnicos, los financieros y la propuesta del proceso tecnológico a seguir, así como la planeación organizativa y material de la producción, señalando los indicadores de eficiencia y los cálculos de eficacia, en lo que concierne a los objetivos del plan de producción y desarrollo de la empresa. Aquí, debe darse una relación muy flexible entre lo altamente tecnificado y la gestión, dado que cualquier cambio en el proceso de producción, o sea, en el sistema que se administra y gobierna, comienza por la adopción de cierto acuerdo a nivel del sistema de gestión económica. “El proceso de información es un reflejo de la producción material y la acompaña constantemente, pero, a la vez, determina y orienta el desenvolvimiento del proceso material. En este último se manifiesta su efecto dirigente”.<sup>17</sup>

La gestión económico-financiera de las (EIPS), utiliza las técnicas y procedimientos de planeación para realizar su proceso de dirección, mediante el funcionamiento de un mecanismo de toma de decisiones apoyado por un proceso de información, que da vida a un sistema de planeación que define las actividades productivas de corto, mediano y largo plazo. Ello dentro de una estrategia que prevé los niveles futuros de desarrollo de la empresa.

La gestión concentra su atención en el proceso productivo y asegura su regulación, se apoya en el sistema de información para hacer el seguimiento a los procesos materiales y técnicos, permitiendo medir resultados y evaluar comportamientos; de este modo sintetiza la información recolectada por vía retroactiva que utiliza para adoptar nuevas medidas y decisiones de dirección gerencial.

Las bases teóricas de la dirección económica de las (EIPS), se sintetizan en los siguientes principios:

- I. *El desarrollo de la (EIPS) en función de un plan.* Este principio reivindica la importancia de la planeación en la empresa;

<sup>17</sup> Itin L. I. y Lagutkin, V. M. *Economía de la Industria Socialista*. Editorial Progreso, Moscú, 1981. Págs. 58-59.

- II. *La empresa debe someter sus problemas particulares a los de la economía nacional.* El desarrollo de la empresa y todo su comportamiento debe subordinarse al interés de la nación;
- III. *La coordinación y la conjugación de todas las medidas de gestión empresarial dirigidas a un desarrollo integral.* Esto implica un respeto a las proporcionalidades y desarrollo armónico de todas las zonas del país, en que la empresa amplía su producción y mejora los nexos de cooperación para dar sentido a la integración de eslabonamientos y cadenas productivas, que aseguran el desarrollo de las empresas de la rama o sector;
- IV. *La propiedad social sobre los medios de producción.* Esto implica reconocer que prevalecen los intereses sociales como principio básico de la gestión económica;
- V. *Dentro de la estructura organizativa mantener la observancia del principio del centralismo democrático y del principio de conjugación del mando único.* Esto hace que dentro de la organización cada cual asuma sus responsabilidades y responda por las tareas que realiza, y
- VI. *El principio del interés personal material y moral por los resultados del trabajo.* Es la forma como todos los trabajadores participan y promueven la producción, sobre la base de un sistema de incentivos y primas con arreglo a la cantidad y calidad del trabajo.

*b) La planeación de la empresa industrial pública socialista*

La base de una buena dirección económica depende de la calidad que tenga el sistema de planeación, la gestión tiene aquí su instrumento de gobierno puesto que fija las orientaciones para la promoción del desarrollo industrial y de cada uno de sus eslabones, cadenas o ramas. Cuando se formula el programa de trabajo para el sector y se definen las metas, éstas se puntualizan en el tiempo y en lo referente a sus partes integrantes dentro de cada organización o unidad asimilada al sector (ramas, subramas, agrupaciones y empresas). En cuanto al periodo, se fijan las metas de largo y medio plazo, las globales y las de cada día. "Por el alcance de las metas planteadas se distinguen las estratégicas que suelen ir ligadas a cambios cualitativos; las tácticas, que muestran las vías para lograr las primeras, y las operativas de carácter regulador."<sup>18</sup>

<sup>18</sup> *Ibid.*, págs. 88-89.

En estas condiciones los empresarios públicos toman en cuenta la pluralidad, la diversidad y la necesidad de coordinar y ajustar las metas de cada empresa con las del sector, de las ramas y de los eslabonamientos o empresas interconexas. Uno de los métodos más utilizados para realizar esta tarea y que ha tenido mucha difusión en los países socialistas, corresponde al *árbol de los objetivos*. Una forma de iniciar su construcción es mediante la discusión de las metas fijadas para el sector industrial, esto facilita la identificación de las tareas que la empresa tiene que cumplir con respecto a la economía nacional, luego se toma en consideración los problemas de la rama y cómo integrar acciones en beneficio de sus metas, en esta forma se formula la parte vertical del *árbol de los objetivos*. Por otra parte, al formular las acciones para lograr la meta de la empresa, se analizan sus posibilidades de desarrollo, los posibles cambios de su base material y técnica, de las formas de organización de la producción, del trabajo y de la gestión, de las formas de obtener un buen abastecimiento de materias primas y productos intermedios de calidad, de cómo obtener los recursos financieros y muchas otras circunstancias que influyen en dar viabilidad al cumplimiento de los objetivos y metas propuestas para las empresas. Como resultado de este trabajo de análisis y definición de acciones, surge todo un "sistema de objetivos concatenados para distintas unidades, se determina el aspecto horizontal del árbol de los objetivos".<sup>19</sup>

### I. *Los pronósticos de producción*

La planeación estratégica o de largo plazo de la producción industrial se dice que ha ampliado notablemente las posibilidades de la planeación a nivel de empresa, ha contribuido a prever y ajustar situaciones con los rápidos cambios, producto de los avances de la ciencia y tecnología, del mejoramiento de la organización, de la producción y del fortalecimiento de los nexos intraindustriales e interramales de la economía nacional. Esto ha permitido realizar mejores análisis sobre las tendencias del desarrollo de la producción y de sus elementos para periodos largos (decenios).

<sup>19</sup> *Ibid*, págs. 89-90.

Los pronósticos de producción han sido de gran utilidad, dado que unen dialécticamente al pasado con el presente y el futuro, ello amplía las posibilidades de análisis de situaciones y de prever condiciones adecuadas para un desarrollo deseado. "Por lo tanto, el pronóstico se entiende como previsión científica de la situación futura de la realidad objetiva al cabo de cierto período de tiempo o como variantes de vías científicamente argumentadas para lograr las metas propuestas".<sup>20</sup>

Para la elaboración de pronósticos, se utilizan dos métodos, que son: el de extrapolación, y ligado a la definición explícita de la meta final. El primero, toma como base de sus estimaciones el desarrollo pasado y el diagnóstico actual de la empresa. En esta forma, se determinan las tendencias del desarrollo futuro en función de las regularidades ya adquiridas por la empresa. El segundo, toma como base de sus estimaciones las condiciones indispensables para lograr la meta, de lo que se trata es de planificar las condiciones y elaborar los proyectos concretos, que asegurarán el desarrollo futuro de la empresa.

## *II. La elaboración de planes de producción*

En muchos países socialistas el plan tiene la fuerza de ley del Estado y su cumplimiento es obligatorio. Las empresas deben proporcionar información y recibir orientación del gobierno central. La planeación de la producción industrial, se apoya en un sistema de medidas tendentes a fijar las metas que se plantean ante la economía nacional (sector), por ramas y de acuerdo a sus eslabonamientos por empresas, así como la determinación de las formas para darles cumplimiento.

Las EIPS ajustan su gobierno y administración, a una cierta forma de planeación estratégica y táctica, la primera se apoya en planes de perspectivas a largo y mediano plazo, y la segunda, en los planes corrientes y operativos.

La planeación de largo plazo veinte, y diez años, se ha utilizado mucho, con ajustes cada cinco años a través de planes quinquenales, a los cuales

<sup>20</sup> *Ibid*, pág. 91.

se integran programas múltiples de ciencia y tecnología para ir innovando y modernizando la acción productiva de las empresas.

Los planes de perspectivas de mediano plazo (5 años) son la forma básica de planeación adoptada por las EIPS, la meta a considerar es la producción y se juzga el comportamiento por el cumplimiento de sus planes quinquenales, tomando como referencia los apartados anuales que se hacen de los insumos.

La planeación táctica podríamos decir, que en los países socialistas se apoya en los planes corrientes, cuyo objetivo principal es concretar las tareas fijadas en la planeación estratégica (de perspectiva o largo plazo) y señalar las formas y condiciones de cumplimiento de las mismas, partiendo de las reservas o nuevas potencialidades que se hallan descubierto dentro de las empresas durante el proceso de cumplimiento de sus planes de perspectivas a largo plazo.

Dentro de la planeación táctica, encontramos como fundamentales los instrumentos que proporciona la planeación operativa, como son los planes de corto plazo (mes, semana y día), en los cuales se estiman y asignan las tareas por división, unidad, sección, taller y lugar individual de trabajo por empresa. Además, esta es una forma de ir desagregando los planes operativos anuales y darle una forma de secuencia a la acción productiva de las empresas. Es importante destacar que los planes que utiliza la planeación táctica, son más rigurosos en el sentido que identifican claramente las unidades responsables de las tareas y sus contenidos son mucho más detallados, en el sentido de las normas de trabajo, de los niveles de calidad y de los tiempos.

El contenido de los planes de la planeación estratégica y táctica, son necesariamente diferenciados. Tampoco los métodos utilizados en su formulación e integración suelen ser los mismos. Sin embargo, a todo el sistema de planes se le exige los siguientes requisitos generales:

- Responder a la acción de las leyes económicas objetivas del desarrollo de la economía socialista; reconociendo en la industria su sector estratégico;



- En la formulación y ejecución de los planes hacer realidad el enfoque político y económico para darles coherencia y fuerza,
- Asegurar la innovación tecnológica y el desarrollo científico para garantizar la viabilidad de los planes,
- Lograr que las actividades y tareas fijadas sean de carácter múltiple y constituyan un sistema;
- Hacer congruente la planeación sectorial con la regional;
- Dar orientaciones concretas para la solución de problemas básicos de promoción de la producción en tiempo oportuno, con rapidez y gasto mínimo de recursos por unidad de producto, y
- Considerar en los planes la participación de los trabajadores en la fijación de objetivos y metas de los planes.

Estos requisitos generales, podemos decir que son los más importantes dentro de los países socialistas; sin embargo vale la pena reconocer que dentro del socialismo opera el principio de diversidad y que la planeación de cada país, tiene sus propias características y peculiaridades, que no se van a analizar en este trabajo.

### *La planeación de la empresa pública en Hungría y Yugoslavia*

La planeación de las empresas públicas en estos dos países socialistas tiene connotaciones diferentes por el hecho que cada una de estas realidades nacionales ha adoptado formas y caminos propios para construir el socialismo. Por una parte, Hungría se ajusta a una economía de planificación centralizada; mientras, por otra, Yugoslavia lo hace a un tipo descentralizado. Sin embargo, ambos sistemas tienen un régimen político de partido único, que garantiza su estabilidad y funcionamiento como naciones europeas.

En Hungría, como en todos los países socialistas con sistemas de planeación centralizada, los medios de producción constituídos por el capital fijo y de trabajo, la tierra y recursos naturales en general, son de propiedad social. La mayor y más importante parte de los medios de producción son controlados por las empresas públicas y constituyen la base del sector socializado de la economía. Sin embargo, una parte pequeña de ellas operan bajo un sistema cooperativo.

En cambio, en Yugoslavia, país socialista con un sistema de planeación descentralizado, la base del sistema socio-económico lo constituyen sus empresas públicas, las cuales funcionan operando los medios de producción que son de propiedad social y en ellas, se hace realidad el concepto de trabajo libremente asociado; además, los trabajadores ejercen su poder de decisión y de participación en la gestión de las empresas, mediante el sistema de autogestión que opera a escala nacional. Aquí, cabe destacar que estas “unidades que son las más desagregadas de la economía yugoslava, corresponde al lugar donde los trabajadores deciden con respecto a la distribución del producto social que generan con su particular forma de asociación, que caracterizan al modelo de socialismo autogestionario”.<sup>21</sup>

La planeación de las empresas públicas, en ambas realidades nacionales, toma muy en cuenta las orientaciones generales y medidas que se recomiendan adoptar para mejorar la productividad del trabajo, en especial se consideran las estimaciones o proyecciones de niveles de productividad por empresas, eslabonamientos, ramas y del sector industrial en su conjunto para el período que se planifica.

Todas las EIPS formulan su programa de mejoramiento de la productividad, el cual lo apoyan en todo un plan de innovaciones técnicas, de estudios de nuevos diseños y desarrollo experimental, de incorporación de tecnologías apropiadas, de perfeccionamiento de la organización de la producción y de modernización de los estilos de gestión; esto implica que los empresarios públicos socialistas, deben propiciar proyectos de investigación aplicada y de desarrollo experimental en sus empresas, realizados con apoyo técnico y científico propio, así como con la asesoría de los centros de estudios e investigación superiores de sus países. Todo avance en mejoramiento de procesos o medida técnica, factible de incorporar al plan, debe justificarse con un análisis teórico-práctico y de cálculo sobre la base de costos unitarios y global por producto, en donde debe estar presente el tiempo como el ahorro de trabajo, de materias primas y otros,

<sup>21</sup> Fernández Luis Inostroza<sup>1</sup>, “Las Empresas Públicas Yugoslavas”, en: *Revista Administración y Política* No. 5, Universidad Autónoma del Estado de México, Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública, Toluca, Estado de México, 1983.

o bien señalado muy concretamente por la disminución de la relación T/P; T = trabajo, y P = producto. Esto más el estudio del significado de nuevas inversiones en maquinarias, equipos, instalaciones y edificios deben redondear los cálculos económico-financieros con justificaciones de elevación de la productividad del trabajo.

#### *a) Características de la planeación estratégica en Hungría*

La planeación estratégica de las empresas públicas húngaras, exige que sus objetivos y metas se ajusten a lo que significa el desarrollarse en un entorno socialista, donde el interés general de la sociedad o del Estado está sobre el particular y siempre tiene prioridad, sobre los más importantes objetivos estratégicos de una empresa y de todos los de sus empleados y trabajadores; por ésto, los empresarios públicos húngaros necesariamente deben encontrar y ubicar el lugar que tienen sus empresas dentro de la planeación estratégica nacional (planes de mediano plazo que cubren periodos de cinco años y los planes de perspectivas que tienen periodos de 10, 15, 20 e incluso 25 años).

Hungría, puede decirse que tiene una economía pequeña, comparada con los estándares de los países altamente industrializados, tiene una gran interdependencia con las economías del bloque socialista y está abierta al comercio internacional. Por ello, tiene gran importancia para sus empresas observar cuál es su papel en la cooperación internacional y en los procesos de integración que se desarrollan en Europa (Comunidad Económica Europea y CAME).

La empresa pública debe crear una imagen como organización productiva eficiente, sus ejecutivos deben dar mucha importancia a las relaciones públicas, especialmente para tener buenas relaciones con personas del más alto nivel político y con los representantes de los órganos de gobierno, dado que ellos influyen directamente en el proceso de ejecución de los planes nacionales, son los que modifican o corrigen trayectorias, objetivos y metas finales. Estas buenas relaciones facilitan el que pueda obtenerse para la empresa un mejor trato, por ejemplo: recibir ciertos subsidios, fondos de inversión y créditos, asesorías y asistencia técnica, obtener información por adelantado de nuevos cambios en la regulaciones económicas y otros.

Otra situación importante que debe tomar en cuenta la administración de la empresa pública, es la de mostrar que se está cumpliendo con las esperanzas de los dirigentes del partido local, en el sentido de los aportes que hace la empresa al desarrollo del municipio en el cual está localizada, y lo mismo con las esperanzas de los dirigentes de los órganos sindicales, se debe destacar los niveles de sueldos y salarios que paga la empresa, así como las obras de recreación y bienestar para los trabajadores de la misma.

Una administración que no ponga atención a estos tipos de relaciones y de requerimientos, es muy difícil que pueda mantenerse por sí misma en el largo plazo. Sin embargo, la empresa pública muestra avances en los manejos burocráticos y gana autonomía; además las técnicas y procedimientos de la planeación estratégica están ayudando a mantener un equilibrio entre los intereses propios de la empresa con los de su entorno socio-político.

### *I. Los planes de largo plazo en las empresas públicas húngaras*

Las empresas públicas húngaras han ganado autonomía y en materia de gestión, han introducido las técnicas y procedimientos de la planeación estratégica, los primeros resultados se aprecian en la formulación de planes de largo plazo y en la definición de su significado en cuanto a la duración de éstas, dándose por entendido que en la terminología de la planeación socialista, cuando se habla de planes superiores a cinco años, se está hablando de largo plazo.

Una de las constataciones que se pudo hacer con respecto a los planes de largo plazo, fue que éstos no son iguales sino que difieren de una empresa a otra, dependiendo ello del ciclo de vida que tienen diferentes elementos y productos finales, que dan vida y sentido al sistema productivo de la empresa que se trate, como lo muestran investigaciones que señalan los siguientes resultados:<sup>22</sup>

<sup>22</sup> László Horvath and Lajos Zelko, "Features of Strategic Planning in Hungary", en la publicación: *From Strategic Planning to Strategic Management*. Edited by H. I. Ansoff, R. P. Declerk y R. L. Hayes, New York, 1973. Págs. 139-140.

- Los empleados permanecen en las empresas un promedio de 12 años, con una probable desviación estándar de  $\pm 2$  años;
- Las expectativas de vida de las maquinarias y equipos en una empresa es de 14 años, con una probable desviación estándar de  $\pm 2.3$  años;
- El ciclo del producto de las empresas de la rama de maquinarias y equipos tiene un promedio de 11.2 años, con una probable desviación estándar de  $\pm 3.3$  años;
- Los periodos esperados de tiempo de cambio de tecnologías corresponde a un promedio de 9.1 años, con una probable desviación estándar de  $\pm 3$  años.

Estos elementos que intervienen en el sistema productivo de las empresas, son los que determinan el período de los planes de largo plazo y el contenido de los mismos, que varían de una empresa con respecto a otra. Sin embargo, el factor más importante a considerar dentro de la planeación a largo plazo, lo constituye el ciclo de vida del producto, el cual no puede ser definido en forma precisa, ni incluso en las ramas caracterizadas por la construcción del producto, como es el caso de la industria de bienes de capital y la electrónica. La razón de esta imprecisión conceptual, se deriva del hecho que la noción de producto nuevo o pasado de moda no puede ser científicamente expresado. Una forma de superar esta dificultad consiste en el proceso de investigación; no considerar productos individuales sino grupos de productos manufacturados por tecnologías consideradas homogéneas. Para tener una visión más amplia del significado que tiene una tecnología homogénea en la fabricación de ciertos grupos de productos finales, se hace necesario describirla tomando en cuenta factores como los siguientes:

- Los parámetros técnicos de los productos, la tecnología y la estructura de los materiales requeridos para la fabricación de los productos finales son diferentes entre sí;
- Los materiales necesarios para la manufactura de los productos, sus posibles sustitutos y el modo de ser tratados y trabajados en sus diferentes procesos;
- Los métodos racionales de producción y las tecnologías apropiadas para la elaboración de los productos finales;
- Los métodos organizacionales adecuados para asegurar los cambios necesarios o la estabilidad en los parámetros técnicos de los productos, y

- Circunstancias concernientes a las ventas, uso o consumo de productos, el sistema de servicios y garantía para los clientes.

Todos estos factores deben ser tomados en cuenta para realizar los estudios sobre los ciclos de vida de los productos, así como los períodos de tiempo para realizar los cambios de las tecnologías o sus perfeccionamientos, que signifiquen abatimientos de costos unitarios y elevación de la productividad del trabajo.

Todos estos estudios facilitan conocer las condiciones internas de las empresas, así como las funciones sobre las cuales los empresarios públicos socialistas deben concentrar su atención para mantener un ritmo de modernización de sus empresas, en función de impulsar acciones como las siguientes:

- Promover aumentos moderados de producción con un continuo mejoramiento de técnicas y tecnologías, hacer más eficiente la organización y aumentar la productividad;
- Pronósticos de mercado en función de cambios en la tecnología, e
- Investigación y desarrollo experimental, nuevos diseños y nuevos productos.

La viabilidad de realizar con éxito estas acciones de dirección empresarial, implica serios análisis de la función de gestión con respecto a los productos o grupos de los mismos, que son considerados como vitales para una estrategia de la empresa en armonía con su planeación de largo plazo.

## II. *Planes de largo plazo y decisiones estratégicas*

La tarea de formular y ejecutar planes de largo plazo, recae en la dirección de las empresas y es de responsabilidad de sus ejecutivos, disponer de un documento rector, que defina la política de la empresa y entregue el diseño de un sistema apropiado para su funcionamiento, ésto implica diseñar las condiciones de producción futuras y de realización de los productos en sus mercados respectivos; por esta razón, se hace necesario considerar las condiciones que se dan fuera del sistema, entendiendo que ellas

influyen en el proceso de planeación en operación. Por esto, los planes de largo plazo deben contener algunos planteamientos muy precisos, sobre los siguientes aspectos claves:

- Una visión de perspectiva o clara aproximación a la futura estructura de la producción;
- Un análisis sobre los desarrollos esenciales, identificación de los nuevos proyectos de inversión prioritarios y la localización de nuevas facilidades para ampliar la producción, y
- Diseños sobre programas de capacitación, actualización en técnicas y procesos complejos de la empresa, proyecciones de movimiento de cuadros y de educación y formación política de la fuerza de trabajo.

Todos estos aspectos claves deben analizarse y utilizarse en la proyección de nuevos comportamientos, modificación de trayectorias y otros, todo ello con el propósito de ir ajustando los planes de largo plazo, durante el proceso mismo de ejecución de estos planes. Esto facilita a la alta dirección de las empresas públicas la toma de ciertas decisiones estratégicas por adelantado, lo que significa garantizar acciones y realizar actividades que promueven el desarrollo de la empresa.

Una connotación importante que diferencia el comportamiento de los ejecutivos de las empresas públicas socialistas con respecto de las empresas transnacionales, son sus diferentes posiciones con respecto a los mercados. Mientras en los países capitalistas, las empresas luchan por apoderarse de los mercados y lo hacen con diferentes estrategias y tácticas, en los socialistas las empresas desarrollan formas de cooperación e integración entre ellas. En el capitalismo, las grandes empresas tienden a la concentración e internacionalización de su capital, mediante la fusión y compra de las empresas competidoras como una forma de diversificar sus actividades, ampliar su control y participación en otros mercados y hacer respetar su posición monopólica. En cambio, las empresas industriales públicas socialistas no pueden mantener una conducta semejante en relación a sus políticas de mercado y de expansión —a lo más que han llegado es a practicar formas de asociación con empresas capitalistas mediante coinversiones (joint ventures)— dado que ellas, tienen su lugar en los esquemas de prio-

ridades fijados por los planes nacionales. La competencia entre empresas socialistas es, solamente un instrumento de las muchas formas que se tienen para estimar procesos y forzarlas a producir productos de alta calidad, a reducir costos de producción y ser más productivas en su comportamiento.

Los límites de la expansión de las empresas públicas socialistas están determinados por los planes nacionales. Sin embargo, se deja como responsabilidad a la dirección de estas empresas, la toma de decisiones estratégicas en todo el proceso productivo y formas de realizar en mejores condiciones los productos que entregan al mercado nacional e internacional. Esta posición facilita el desarrollo de estas empresas y significa para el futuro garantizarles una rentabilidad, que va a depender de la capacidad empresarial de sus ejecutivos.

En las empresas públicas socialistas, el sistema de objetivos estratégicos debe ser definido por sus altos ejecutivos, sobre la base de la siguiente clasificación en grupos:<sup>23</sup>

- I. Objetivos relativos a la existencia de la empresa, entre ellos destaca el de la continua liquidez.
- II. Objetivos de posiciones al interior de la empresa, por ejemplo: la posición de los cuadros, de la alta dirección, de las más jóvenes generaciones de ejecutivos, los futuros reemplazos de los altos ejecutivos y empleados, el tamaño de la empresa comparado con el de la industria en su conjunto, posición en el campo de la técnica y de la tecnología, posición de acuerdo a su potencial económico y posición en el mercado, y
- III. Objetivos de naturaleza social y humana, dirigidos a la educación y capacitación permanente del personal de las empresas, la formación política y la capacitación de cuadros de alto nivel.

Esta descripción de los grupos de objetivos, constituye un elemento para adoptar medidas para ajustar planes y mejorar el diseño de la orga-

<sup>23</sup> *Ibid.*, pág. 143.



nización misma de las empresas; además, puede entenderse que a la vez son parte de la teoría que considera a la toma de decisiones estratégicas o a la misma planeación, como un prerrequisito para formular efectivos planes de largo plazo, así como para garantizar las efectivas operaciones de las empresas industriales públicas socialistas.

### *b) La planeación de las empresas públicas yugoslavas*

La planeación de las empresas públicas yugoslavas, responde a exigencias específicas de su sistema nacional de planeación y de su modelo de socialismo autogestionario. Aquí, se reconoce que el éxito de los planes nacionales requiere de una planeación apropiada de sus empresas.

El plan nacional define los grandes objetivos estratégicos y metas globales, así como las acciones y formas de cómo hacerlos realidad en los tiempos propuestos, definiendo prioridades entre diferentes sectores y regiones. La fijación de esquemas de prioridades ajustados a la realidad específica sectorial, es una precondition y la clave para una efectiva formulación de planes viables, que son la base para la elaboración de planes realistas para las empresas del sector. Sin embargo, esto no debe considerarse como una acción "ascendente-descendente de un sólo sentido, puesto que la exitosa formulación y ejecución de los planes sectoriales nacionales dependen de la calidad de los planes a nivel de empresa. Por esto, es también la dirección opuesta del caudal de información y decisiones que siguen la lógica del acceso de abajo hacia arriba".<sup>24</sup>

Esta lógica de abajo hacia arriba, responde a la base fundamental del sistema económico del socialismo autogestionario, que la constituyen sus "organizaciones básicas de trabajo asociado", que representan al tipo específico de empresa pública que funciona en Yugoslavia.

Las organizaciones básicas de trabajo asociado (OBTA) o empresas públicas, son las que mueven la economía socialista yugoslava y las inver-

<sup>24</sup> Jadranko Bendekovic. *Evaluación de los Planes Integrales*. Departamento de Microeconomía, Instituto de Economía de Zagreb, Yugoslavia, 1977. Pág. 1.

siones que éstas realizan son las determinantes de la magnitud de la producción, del ingreso y producto nacional y patrón de acumulación. Los empresarios públicos yugoslavos deben tomar como referencias los objetivos y metas del plan nacional, de las orientaciones generales de los planes de las repúblicas y de los planes sectoriales, en donde se ubica la empresa.

Yugoslavia como país socialista autogestionario, se diferencia del resto de los países socialistas por su forma particular de concebir la planeación como un sistema descentralizado, de aceptar la categoría de mercado como un elemento a utilizar para definir los criterios de asignación de recursos en un equilibrio con las medidas de tipo político-administrativo, de tener una apertura hacia las economías capitalistas y de practicar con sus empresas formas de asociación, coinversiones y realización de proyectos conjuntos con empresas capitalistas, cuando sus intereses o necesidades de incorporar tecnologías modernas así lo aconsejen. Además, Yugoslavia es un país líder dentro del movimiento de países no alineados, que lo hace mantener a sus empresas estrechos lazos de cooperación con los países integrantes de este movimiento, también mantienen buenas relaciones con el bloque de países socialistas y es observador en el CAME y Comunidad Económica Europea.

### I. *La gestión de las empresas públicas yugoslavas*

Una de las particularidades que distinguen el funcionamiento de las (OBTA), o empresas públicas yugoslavas, es el estilo de gestión que utilizan y que tiene su base en el concepto de autogestión,<sup>25</sup> en donde la participación de los trabajadores se da en la administración y proceso de toma

<sup>25</sup> La Constitución Política de Yugoslavia establece que la organización básica de trabajo asociado es la forma fundamental de asociación, en la cual los trabajadores ejercen sus derechos socio-económicos, autogestionarios y otros, para llevar a cabo sus responsabilidades dentro de la producción social y económica. La Constitución da a los trabajadores el derecho a decidir directamente en todas las materias concernientes a la generación y distribución del ingreso, y en cuanto al desarrollo de sus organizaciones de trabajo asociado, las que constituyen una unidad económica y tecnológica mediante las cuales los trabajadores hacen un uso racional de los recursos que son propiedad social, Art. 14 de la Constitución de la República Socialista Federativa de Yugoslavia. Belgrado, 1974.

de decisiones de las (OBTA), aquí los trabajadores pueden ejercer sus derechos y llevar a cabo sus responsabilidades. "La participación de los trabajadores, se da en forma directa a través de las asambleas y referendums, o bien, indirectamente mediante sus delegados en los consejos de trabajadores y en los cuerpos representativos de las organizaciones socio-políticas, es decir que éstos participan en la administración de sus empresas, que es el lugar donde trabajan y en las organizaciones comunistas en el lugar donde viven".<sup>26</sup>

La autogestión como concepto teórico ha sido un aporte al desarrollo del marxismo, como teoría única para la transformación revolucionaria de la sociedad, ha significado toda una revalorización de las ideas de los socialistas utópicos sobre la participación de los trabajadores en la toma de decisiones en las empresas y en la concepción de las nuevas modalidades que pueden tener la relación entre capital y trabajo, ésto es como aproximarnos a nuevas formas de gestión más avanzadas para dar fuerza a la democracia de la empresa y con ello del país, ésto según los yugoslavos ha significado el desarrollo autónomo de la teoría marxista, "...sobre todo, en el dominio de las relaciones socialistas de producción en base a la autogestión obrera, que amplió su influencia en las evoluciones sociales y aseguró la continuidad de la revolución yugoslava".<sup>27</sup>

La autogestión es el elemento básico de la democracia yugoslava, está presente en las empresas como elemento motor de la gestión y símbolo de una política diferenciada con respecto a las empresas públicas de países capitalistas, en donde la autoridad empresarial se apoya en una organización jerárquica funcionalista y el proceso de toma de decisiones estratégicas se da en la alta dirección, sin consulta ni participación de los trabajadores.

La gestión de las empresas yugoslavas, permite a sus trabajadores ejercer sus derechos y hacer efectivas sus responsabilidades en la producción,

<sup>26</sup> Inostroza, Luis *op. cit.*, pág. 12.

<sup>27</sup> Tito, Josip Broz "Lucha por el Ulterior Desarrollo de la Autogestión Socialista en Nuestro País y Papel de la Liga de los Comunistas de Yugoslavia", Informe al X Congreso de la Liga de los Comunistas Yugoslavos, en Revista *Cuestiones Actuales del Socialismo*. Revista mensual, Belgrado, junio-julio 1974. Pág. 78.

así como en la planeación de corto, mediano y largo plazo del desarrollo de sus empresas. La participación directa de la gestión a través del proceso de toma de decisiones y la participación en el control obrero autogestionario le dan consistencia al sistema de planeación de las (OBTA) o empresas públicas.

El control obrero autogestionario tiene un sentido práctico de comprometer a la acción supervisora de las empresas a su colectivo de trabajo; además, este control es uno de los componentes básicos del sistema económico autogestionario que ha desarrollado hasta ahora Yugoslavia, se dice que: "...es un factor importante del proceso de desalienación y un elemento insustituible para el fortalecimiento del poder y la autoridad de los obreros respecto a toda la reproducción social".<sup>28</sup>

La planeación de las (OBTA) o empresas públicas, tiene un sentido práctico y de relación directa con las autoridades locales, los dirigentes sindicales y dirigentes del partido; dado que por la Constitución se posibilita la concertación autogestora ante las (OBTA) y las comunidades de intereses (empresas de servicios públicos) y también las comunidades locales y municipios.

La concertación juega un papel importante en las relaciones con autoridades y es una forma de ordenar las relaciones que se dan entre los trabajadores en las (OBTA) o empresas públicas y de otras organizaciones de trabajo asociado, de los hombres de trabajo en las comunidades locales, comunidades de intereses autogestores y otras. En esta forma los trabajadores ejercen sus derechos y deberes autogestores, deciden acciones y armonizan en forma equitativa sus intereses en su trabajo dentro de las empresas y en la totalidad de la reproducción social. La concertación puede facilitar la fusión, la integración y la participación en proyectos conjuntos con otras empresas; que sería una forma de asociar su trabajo, sus medios de producción, instalaciones y edificios para formar nuevas (OBTA) y organizaciones complejas de trabajo asociado. Esta es una forma en que "...la economía se vincula con el sector del comercio, con los bancos y

<sup>28</sup> Sthahingic, Caslav Sobre el control obrero autogestionario, Revista Mensual *Cuestiones Actuales del Socialismo*. Belgrado, Yugoslavia, Septiembre de 1973. Pág. 87.

otras organizaciones económicas y extraeconómicas, sobre la base de los intereses sociales comunes y únicos de la autogestión".<sup>29</sup>

## II. *Planeación y administración de las empresas públicas yugoslavas*

Las grandes empresas yugoslavas utilizan modelos conceptuales para la formulación de sus estrategias, tanto a nivel de alta dirección como de operación. Como la participación de los trabajadores es el elemento motor de la administración de estas empresas, se hace necesario que existan mecanismos de consulta y de información fáciles de interpretar por todos los trabajadores, sean estas empresas de un solo producto o de línea de producto dominante, lo primero que discuten y aprueban son los objetivos y metas deseables para la empresa, luego sus unidades estratégicas de producción, formulan estrategias operativas individuales tratando de dar una efectiva congruencia al plan de corto, mediano y largo plazo.

En la realidad actual, se han producido ensanchamientos de la brecha entre los objetivos definidos por la planeación estratégica de la alta dirección y la llamada planeación operativa o táctica, ello como consecuencia de la crisis y la inestabilidad económico-financiera del país, que ha provocado un debate sobre el eficientismo de las empresas y el grado de competitividad de sus productos en los mercados internacionales. Aquí, el análisis socio-político ha jugado un papel importante en la toma de decisiones y visión de perspectivas de las (OBTA), esto ha motivado la revisión de planes y de estrategias, que se han tenido que modificar y corregir ante el aumento de la turbulencia ambiental y complejidad, reconocida por directivos y trabajadores de las mismas empresas.

Las (OBTA) o empresas públicas tienen una gestión colectiva, en que los ejecutivos actúan y adoptan decisiones con los apoyos de las asambleas y consejos de trabajadores. Esta realidad de la planeación y administración de las empresas yugoslavas, está señalando un problema ideológico y filo-

<sup>29</sup> Tito, Josip Broz. *Práctica de la Autogestión, Desde las organizaciones de base hasta los convenios entre las repúblicas*, Revista Mensual *Cuestiones Actuales del Socialismo*. Belgrado, Yugoslavia, Noviembre de 1974. Pág. 92.

sófico, en materia de cuál debe ser el papel del hombre dentro de una unidad tecno-económica de producción moderna, debe integrarse, ser parte de ella y concebir su trabajo no sobre la base de un contrato, sino de una forma de asociación libre y dentro de un sistema autogestionario donde todos participan. Esto implica innovar y cambiar el mundo de las cosas, que hoy es el mundo alienado de las mercancías o consumo dispendioso, en donde el hombre, como fuerza de trabajo o recurso humano, es considerado como una mercancía que la encontramos en la base de todas las demás mercancías. "De ahí la sumisión concreta de los hombres a la totalidad del proceso de producción, distribución y consumo de las cosas".

A este problema filosófico y búsqueda de organizaciones productivas, que comprometan al hombre y lo hagan participar creadoramente, al menos la autogestión ha dado una respuesta mediante el trabajo asociado, en donde todos los que integran las unidades de producción participan en la toma de decisiones fundamentales; lo que no ocurre en las empresas públicas de países capitalistas, dado que en ellas, sus ejecutivos y burocracia estatal son los que adoptan las decisiones estratégicas.

Para apreciar los estilos de administración y gestión de la empresa pública mexicana con la yugoslava, se presenta el Cuadro 10.

El análisis del proceso administrativo que muestra el cuadro, señala que las empresas públicas yugoslavas utilizan técnicas y procedimientos administrativos similares a las empresas públicas mexicanas, la diferencia la define el sistema político socialista y la autogestión como elemento clave para dar sentido al sistema de planeación yugoslavo.

#### *La planeación de la empresa pública en Francia a partir de las relaciones contractuales con el Estado*

El establecimiento de una relación contractual entre el Estado y empresa pública, constituye un instrumento en el cual convergen tanto la planeación y la evaluación gubernamental, como la planeación y evaluación de la gestión propia de las empresas públicas. Se busca en su aplicación el dar una mayor autonomía a estas empresas pero recibiendo de su parte compromisos efectivos sobre metas a alcanzar.

**Cuadro 10**  
**Análisis comparativo de proceso administrativo**

<i>Empresa pública mexicana</i>	<i>Empresa pública yugoslava</i>
<p><b>1. Planeación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-- La planeación de las empresas públicas se sujeta a los lineamientos del plan nacional de desarrollo y programas sectoriales.</li> <li>-- La determinación de las estrategias por los ejecutivos de las empresas, sin entregar una información global de las mismas a los trabajadores.</li> <li>-- Asignación de recursos en función del mercado y criterios políticos del gobierno central y sector paraestatal.</li> <li>-- Diseño y formulación del plan por la dirección de las empresas.</li> <li>-- Consejo de dirección y ejecutivos de alto nivel aprueban los planes de las empresas.</li> </ul> <p><b>2. Organización</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-- Diseño de una organización interna tratando de reducir el problema de la complejidad, división del trabajo impuesta por la alta dirección.</li> <li>-- Asignación de tareas de acuerdo con manuales de organización de tipo funcionalista.</li> <li>-- Imposición de estructuras jerárquicas y formas de delegación de autoridad.</li> <li>-- Distribución de espacio con criterio empresarial.</li> </ul>	<p><b>1. Planeación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-- La planeación de las (OBTA) y en general de las empresas yugoslavas, toman como referencia las directrices generales del plan nacional, de las repúblicas y de los comunales.</li> <li>-- Fijación de las estrategias con participación directa de los trabajadores.</li> <li>-- Asignación de recursos en función del mercado y consideraciones de tipo político y social.</li> <li>-- Diseño y formulación del plan con participación de los trabajadores.</li> <li>-- La asamblea de trabajadores de las empresas aprueba los planes de las mismas.</li> </ul> <p><b>2. Organización</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>-- Diseño de una organización interna para reducir el problema de la complejidad, mediante una división del trabajo que garantice a las empresas una conducta racional.</li> <li>-- Asignación de tareas y definición de puestos por manuales de organización aprobados por los colectivos de trabajo de las empresas.</li> <li>-- Aceptación por órganos de autogestión y sindicatos de las estructuras jerárquicas y formas de delegación de autoridad.</li> <li>-- Distribución de espacio con criterio eficientista, considerando normas de seguridad y de relaciones humanas.</li> </ul>

**Cuadro 10 (continuación)**  
**Análisis comparativo de proceso administrativo**

<p><b>3. Ejecución</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Acciones y medidas adoptadas en función de objetivos y metas (cumplimiento de estrategias), como una responsabilidad de la dirección.</li> <li>– Realización de programas y proyectos con supervisión directa de la dirección.</li> <li>– Fijación de incentivos para elevar la productividad y mejorar comportamientos, a través de programas periódicos de la dirección.</li> <li>– Fijación de un orden jerárquico y una forma de jefatura impuesta por la dirección.</li> <li>– Fijación por la Dirección de normas de comunicación internas y de disciplina laboral.</li> </ul>	<p><b>3. Ejecución</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Acciones y medidas adaptadas para hacer realidad los objetivos y metas deseadas con la permanente participación de los trabajadores.</li> <li>– Realización de programas y proyectos con supervisión de los trabajadores.</li> <li>– Fijación de incentivos materiales y morales para elevar productividad, mediante programas permanentes surgidos de iniciativas de los propios trabajadores.</li> <li>– Fijación de un orden jerárquico y forma de jefatura que se comprometen respetar todos los trabajadores de la empresa por voluntad propia.</li> <li>– El colectivo de trabajo fija las normas de comunicación interna y de disciplina laboral.</li> </ul>
<p><b>4. Control y evaluación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– El control está sujeto a una normatividad por parte del gobierno central y sector paraestatal y un control directo que se da en la propia empresa por la dirección.</li> <li>– La medición de resultados, seguimiento de programas y proyectos, los análisis de costos y de comportamiento responden a modalidades diferenciadas de control de gestión.</li> <li>– Auditorías e informes periódicos que supervisan comportamientos y conducta global de las empresas.</li> </ul>	<p><b>4. Control y evaluación</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– El control obrero autogestionario es uno de los componentes básicos del sistema de gestión empresarial yugoslavo.</li> <li>– La medición de resultados, seguimiento de programas y proyectos, los análisis de costos, estudios del ciclo de vida de los productos, de tecnologías apropiadas y estudios de comportamiento responden a una forma de control autogestionario que lo ejercen la dirección y los trabajadores mismos.</li> <li>– Auditorías e informes periódicos que dan cuenta al colectivo de trabajo o asamblea de trabajadores por conducto de la dirección, quedando así abiertos a la crítica y autocrítica.</li> </ul>

FUENTE: Elaboración con ideas de Luis Inostroza, *Las Empresas Públicas Yugoslavas. Op. cit.*, págs. 13-15.



Estos contratos han presentado en el país que los aplicó originalmente, Francia, diferentes características en función del momento histórico en que fueron elaborados; cronológicamente se han denominado: contratos de programas, contratos de empresa y contratos de plan.

a) *Los contratos de programa*

Al primer intento de codificación de las relaciones Estado-Empresa Pública se les llamo "Contratos de Programa", los cuales se realizaron en 1969-1970 con las mismas empresas que aplicaron el sobrante de productividad global: Electricité de France (EDF), Société Nationale de Chemins de Fer (SNCF).

Este primer tipo de contratos tenía como finalidad el precisar por parte del Estado y empresas públicas las metas a alcanzar; se establecieron para ello metas de rentabilidad, basándose en hipótesis previsionales sobre necesidades de capital y sobre evoluciones de tarifas y de salarios. Durante la ejecución de los Contratos de Programa se podían efectuar revisiones a solicitud de cualquiera de las dos partes; asimismo, se preveía que la dimisión de los dirigentes no podría realizarse salvo falta grave.<sup>30</sup> Veamos en forma sintética las características de los contratos firmados con estas dos empresas.

*El Contrato de Programa de la SNCF.* Este contrato se firma en 1969 con una duración de cinco años siendo su objetivo principal el de llegar a una disminución progresiva de las pérdidas de la empresa; para ello se separan las causas artificiales de las reales del déficit redefiniendo las compensaciones que el Estado daría a la empresa por cargas no imputables a ella.

Para las causas reales del déficit atribuibles a la empresa, se limitan progresivamente los subsidios hasta cancelarlos definitivamente en un pla-

<sup>30</sup> Anastassopoulos. J. *La Strategie des Enterprises Publiques*. París, Dalloz, 1980. Págs. 162-170.

zo de tres años. La SNCF por su parte recibe el derecho a fijar sus tarifas, a disminuir su personal y su red ferroviaria.<sup>31</sup>

*El Contrato de Programa de EDF.* El contrato firmado con esta empresa en 1970 fue el que más llamó la atención, probablemente por su carácter más dinámico. El objetivo no era solamente el de resolver un déficit, como en el caso de la SNCF, sino el de planificar el crecimiento de la empresa con una perspectiva de sustitución progresiva de energías importadas.

Para cumplir con este objetivo se le daría a la EDF una gran autonomía en su gestión, sustentando su desarrollo y crecimiento prioritariamente en base a un aumento de las tarifas (bajo ciertos límites y condiciones) que aseguraran un autofinanciamiento satisfactorio; el Estado limitaría en la medida de lo posible su contribución financiera.

El contrato establecía metas a realizar e hipótesis de cálculo (condiciones económicas); se establecían metas en cuanto a la generación de excedentes de productividad global, sobre el nivel del capital contable y la rentabilidad financiera del capital invertido; las hipótesis de cálculo se referían a las evoluciones de la tasa de inflación, de consumos y de tarifas. Aunque el contrato se estableció para un período de cinco años, sólo los dos primeros fueron cuantificados totalmente.

#### b) *Los contratos de empresa*

A la segunda generación de relaciones contractuales entre Estado y empresas públicas en Francia se les denominó "*Contratos de Empresa*"; el espíritu de éstos, a diferencia de los primeros, es menos innovador y más programático y operacional; se reconoce que la autonomía de las empresas públicas es fundamental para lograr su eficiencia, insistiéndose sobre la libertad de tarifas y sobre la necesidad de compensar las restricciones de servicio público o de interés general que el gobierno ha impuesto a estas empresas.

<sup>31</sup> Postel C. y otros. "Trois Exemples de Relations Contractuelles: Air France, SNCF, EDF, en *Enterprises Publiques: Experiences Comparées*. París, FNEGE, pág. 33.

Entre 1977 y 1979 se firmaron cuatro contratos de este tipo con: *La Société Nationale de Chemins de Fer (SNCF)*, *Charbonnages de France (CDF)*, *Compagnie Générale Maritime (CGM)* y *Air France*. Los cuatro contratos de empresa tenían como objetivo principal el restablecimiento de un equilibrio financiero, en ellos se trata de identificar las fuentes de déficit sobre las cuales las empresas no tienen ningún medio de acción, a fin de aislar la parte que efectivamente les corresponde.

El Estado retribuiría a las empresas por las cargas no imputables a su gestión, y utilizaría el estado de resultados como base para la evaluación, una vez compensadas estas cargas; “el Estado se comporta a la manera de un banquero, limitando su participación en función del riesgo de quiebra de las empresas”.<sup>32</sup>

De los cuatro contratos firmados, el de *Air France* parece ser el más interesante, tanto por las características de la empresa, como del contrato firmado, por lo cual presentamos a continuación una descripción general del mismo.

#### *Contrato de Empresa de Air France*

*Air France* constituye un servicio público en una situación de fuerte competencia sometida a restricciones importantes de interés nacional y que se encontraba desde 1974 en una situación financiera muy difícil; además el personal gozaba de un estatus económico privilegiado y con sindicatos muy poderosos.

El contrato de empresa de *Air France* se propone conservar el lugar de esta empresa dentro de la economía francesa y dentro del campo de la Aeronáutica Internacional, mediante la reestructuración financiera de la compañía; para ello, la empresa contaría con autonomía de gestión dentro del marco de los objetivos que se establecieron.

El contrato de *Air France* puede ser analizado también a partir de diferentes objetivos adicionales y complementarios al de reestructuración financiera:

<sup>32</sup> Anastassopoulos. J. *Op. cit.*, p. 173.

- Es un contrato de desarrollo, porque prevé el crecimiento del servicio prestado a pasajeros y de fletes.
- Es un contrato de inversión, porque autoriza a la empresa a comprar el equipo necesario para su desarrollo.
- Es un contrato de indemnización, porque el Estado se compromete a compensar las cargas financieras no imputables a la compañía.
- Es un contrato de financiamiento, en función de los aumentos de capital que el Estado autoriza a la compañía para financiar sus inversiones.
- Es un contrato de productividad, ya que manifiesta objetivos de productividad física y de valor.

### c) *Los contratos de plan*

Un tercer tipo de contrato tiene lugar a partir de la toma de poder en Francia por el gobierno socialista de F. Mitterrand. A diferencia de los dos contratos anteriores que privilegiaban los aspectos financieros y la racionalización de la gestión, los contratos de plan tienen objetivos esencialmente económicos y de solidaridad nacional; se considera a las empresas públicas como polos de desarrollo y de innovación social.

Este tipo de plan presenta además las siguientes características:<sup>33</sup>

- La voluntad de asociar a los trabajadores en la fijación de metas es más implícita.
- Su presentación es más sistematizada y homogénea en base a "cláusulas tipo".
- Los compromisos contenidos comportan menos cifras que los anteriores.
- La contribución al restablecimiento del equilibrio exterior es planteada como un objetivo prioritario.
- Se le confiere a la inversión, así como a la investigación y desarrollo una importancia fundamental.
- Se enfatiza en los compromisos sociales: empleo, desarrollo profesional, condiciones de trabajo, seguridad, etc.

<sup>33</sup> Haut Conseil du Secteur Public. "Rapport 1984. L'extension du secteur public: Les objectifs et les réalisations", en: *La Documentation Française*. Págs. 203-224.

## Descentralización

### Marco Teórico

Desde la Biblia se empezó a manejar el concepto de descentralización; Jetro, el yerno de Moisés, le da a éste el consejo de: “escoge hombres íntegros y que decidan ellos mismos en los asuntos pequeños y que lleven a ti sólo los de mayor importancia, aligera tu carga y que ellos te ayuden a soportarla”.

Históricamente se ha mencionado que la centralización administrativa que caracteriza al Estado capitalista, tiene su origen en la monarquía absoluta, y que es ésta como forma de gobierno, la que crea las bases de los Estados Nacionales y los Estados Políticos. Refiriéndose que toda la fuerza del Estado absoluto descansa en dicha descentralización administrativa; la cual consiste en la diferenciación, especialización y jerarquización de la administración pública.<sup>34</sup>

Nuestro país, como todo Estado moderno tiene como condición estructural la centralización, que pretende reunir en un sólo puesto el conocimiento y la dirección de las personas y de las cosas, de modo que la voluntad nacional llegue a todos los sitios del territorio y tengan efectos uniformes sobre sus pobladores; a la distribución de la autoridad existente en un sitio a varios sitios se le concibe como descentralización.<sup>35</sup>

México oficializó su intención de cambiar su estructura y distribución del poder, mediante el Decreto de Descentralización de la Administración Pública Federal del 18 de junio de 1984 que su vez generó un Programa Nacional de Descentralización; cuyas principales acciones son las siguientes:<sup>36</sup>

<sup>34</sup> Ricardo B. Uvalle. *El Gobierno en Acción*. Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1a. Edición. 1984.

<sup>35</sup> Omar Orozco Guerrero. “Descentralización de la Administración Pública Federal: Causas, Procesos y Consecuencias”. *Revista Administración Pública*, Editorial INAP No. 63-64; 1985. Págs. 26-37.

<sup>36</sup> Gloria Brasdefer. *Nuevas Formas de Gestión en Períodos de Restricción de Recursos*. Praxis No. 70, Editorial INAP, 1a. Edición 1985. Págs. 73-85.

- Reubicación de oficinas situadas en la ciudad de México en diversas regiones del país para situar su vinculación con las mismas.
- Transferencia de paraestatales del Gobierno Federal a los gobiernos de los estados para fortalecer el desarrollo estatal.
- Obligación de restablecer programas de reestructuración y modernización a fin de incrementar la producción y la productividad, disminuyendo los recursos externos necesarios para la operación, e incrementar el aprovechamiento de la capacidad instalada.
- Incrementar la productividad gerencial y de los trabajadores.
- Uso más racional de recursos.
- Convenio único de desarrollo: transferir la responsabilidad a los gobiernos estatales de la ejecución y operación de programas de desarrollo, a fin de fortalecer la capacidad técnica y administrativa de los gobiernos locales y lograr la participación directa del sector social y privado en el programa.

Posteriormente, como resultado del sismo de 1985 se hicieron más objetivos los peligros de la concentración urbana de la ciudad de México, se creó un comité de descentralización que la identifica como una nueva vía para el desarrollo, e incluye dentro de la descentralización política a la administrativa, con la finalidad última de mejorar la calidad de vida. Las conclusiones del comité fueron proponer:

1. Descentralización de la industria, el comercio y los servicios del Distrito Federal y su área metropolitana.
2. Descentralización, desconcentración y reubicación de la administración federal desde la perspectiva del área metropolitana de la ciudad de México.
3. Descentralización, desconcentración y reordenación de actividades en el Distrito Federal.

El proceso de descentralización reviste características regionales que lo identifican y a la vez diferencian de otros países. Si observamos cómo ha ocurrido en Europa, podemos apreciar grandes diferencias, desde causológicas hasta metodológicas.

A reserva de precisar lo ocurrido en nuestro país, señalaremos solamente que en países como Francia y España, la descentralización ha sido

generada por causas diferentes a las de México.<sup>37</sup> En Francia no sólo es el Estado el que es centralista, sino toda la sociedad, en cambio en España las regiones Cataluña y Vasconia tienen un fuerte sentimiento autónomo. En ambos países hay dos períodos: el primero va desde los años 60 hasta la primera mitad de los 70, se caracteriza por un enfoque principalmente económico y por un control cultural y tecnocrático de los procesos emprendidos. Acaba con los primeros efectos de la crisis económica en Francia y en España con la muerte de Franco. El segundo período se abre en ese momento y tiene un enfoque más político; en España por la restauración de la democracia a través del Estado, de las Autonomías; en Francia por el esfuerzo de la legitimidad política, a través de la valoración del papel de las autoridades elegidas por sufragio.

La concepción de la descentralización puede hacerse con diferentes enfoques; jurídicamente<sup>38</sup> es una forma de organización basada en una comunidad de derecho. Si la consideramos de manera estática, la descentralización consiste en normas que tienen diferentes esferas especiales de validez, de tal modo que todas o ciertas normas son válidas únicamente, en algunas partes de un territorio dado. —La llamada división territorial de nuestro país no es otra cosa que la descentralización del orden jurídico del Estado—.

También puede conceptualizarse dinámicamente a la descentralización como el traspaso de funciones de una organización a otra.

Habitualmente en la literatura sobre el tema, se asocian a la descentralización dos términos: poder y autoridad; y así vemos que R. Hall<sup>39</sup> señala que es la distribución del poder dentro de las organizaciones y que es el grado de participación de los diferentes grupos existentes en la Organización en las decisiones estratégicas: a mayor participación por un grupo

<sup>37</sup> Francois D'aroy. "La experiencia Descentralizadora en Francia y España", en: *Revista de Administración Pública*. Editorial INAP. No. 63/64, 1985. Págs. 219-235.

<sup>38</sup> Hans Kelsen. "Centralización y Descentralización", en: *Revista de Administración Pública*. Editorial INAP, No. 63/64, 1985. Págs. 116-134.

<sup>39</sup> Richard H. Hall. *Organizaciones, Estructura y Proceso*. Editorial Prentice Hall, 3a. Edición,

habrá una mayor descentralización. Concluye que si la mayoría de las decisiones se toman en la cúspide, la organización es centralizada, en cambio, en una empresa altamente descentralizada, al personal se le tiene absoluta confianza en la toma de decisiones o para evaluarse a sí mismos, es decir hay una mayor autonomía.

La autoridad se haya centralizada en cuanto no se delegue, es decir, que es un aspecto fundamental de la delegación. En opinión nuestra y coincidiendo con Koont'z, la centralización absoluta en un individuo es posible, pero implica la inexistencia de una estructura, es por ello que se puede decir que todas las organizaciones tienen cierto grado de descentralización. Tampoco puede haber una descentralización absoluta, ya que si el administrador delega toda su autoridad desaparecerá su calidad de administrador y su posición quedaría eliminada, y en ese caso tampoco existiría la organización.<sup>40</sup>

- Suele propugnarse la *descentralización* como un objetivo políticamente conveniente o como un medio de estimular una mayor iniciativa local en el proceso de desarrollo. Sin embargo la centralización o descentralización deben considerarse secundarias al proceso total de desarrollo nacional. Hay ciertas funciones que no pueden descentralizarse, otras si, cada país debe encontrar el equilibrio que mejor se adapte a sus circunstancias entre centralización y descentralización.<sup>41</sup>

La descentralización es algo más que la delegación de autoridad, refleja una filosofía de organización y administración, exige escoger cuales decisiones irán más abajo en la estructura y cuales deben mantenerse en la cima. Formular políticas específicas para orientar la toma de decisiones, escoger y capacitar individuos y tener los controles apropiados.

<sup>40</sup> Koont'z H. C. O'Donnell. *Curso de Administración Moderna*. Editorial Mc Graw Hill. 5a. Edición. Págs. 360-389.

<sup>41</sup> O.N.U.: *Fortalecimiento de la Administración Pública y de las Finanzas para el desarrollo en el Decenio de 1980: Problemas y Enfoques*. Cuadernos INAP. Serie Praxis No. 20. Págs. 32-43.



Una política de descentralización afecta todas las áreas de la administración, por lo que debe ponerse por escrito y de manera específica y clara la delegación de autoridad; debe consignarse, tanto para el que la da como para el que la recibe.

E. Dale, el conocido administrador, desde 1952 señaló que el grado de descentralización es mayor:

1. Cuanto mayor sea el número de decisiones tomadas en los estratos inferiores de la jerarquía administrativa.
2. Cuanto mayor sea la importancia de las decisiones tomadas en los estratos inferiores.
3. Cuanto mayor sea el número de funciones afectadas por las decisiones tomadas.
4. Cuanto menor sea la comprobación exigida para las decisiones.

El grado de centralización o descentralización de las acciones de un Gobierno está directamente relacionado con su filosofía y concepción del sistema de gobierno, así tenemos que en los países socialistas, principalmente en la URSS: el principio básico de la organización de la planeación de la economía soviética es el principio del "centralismo democrático" que conjuga la dirección planificada centralizada y la planeación imperativa con la planeación de los organismos locales, empresas y colectividades de producción, éstos últimos conservan una independencia de los primeros. Los planes quinquenales se discuten en los congresos con los sindicatos o sea que participan las masas. Es evidente que la descentralización queda excluída conceptualmente en estos países.<sup>42</sup>

## Diferencias entre conceptos afines

### *Centralización*

Es el grado en que el poder es concentrado en un sistema social. En una empresa el máximo de poder puede ser ejercido por un solo individuo, y

<sup>42</sup> Berrí. L. *Planificación de la Economía Socialista*. Editorial Progreso, 1a. Edición, 1975. Págs. 386-486.

el mínimo grado de centralización puede existir cuando el poder es ejercido por igual por todos los miembros de la organización.<sup>43</sup>

La centralización se refiere a una situación objetiva. El grado en que los miembros de un sistema social creen que un comportamiento puede determinar sus resultados buscados.

La centralización confiere al conjunto:

universalidad  
poder  
energía  
igualdad de derecho

La descentralización:

da satisfacción a la diversidad y a la libertad de los miembros  
a las necesidades y costumbres locales  
a la originalidad de las partes

Las libertades públicas casi no pueden existir sin una gran medida de descentralización y autogestión.

El Gobierno tiene ante todo la necesidad de centralización, ya que necesita concertar el poder del Estado y que su conducta sea una. Sin embargo, puede ser necesaria también cierta descentralización en posesiones, provincias o empresas alejadas.

El dominio de la cultura del país debe ser más bien descentralizado. La administración del Estado está centralizada, la autogestión descentralizada.

Las autoridades superiores están centralizadas, mientras que las autoridades medias tienen una independencia relativa y accionan conforme uno y otro principio. Las autoridades locales tienen una misión primordialmente descentralizada.

<sup>43</sup> Pricc, James L. *Handbook of Organizational Measurement*. Editorial D. C. Heath and Co. 1a. Edición, 1972. Págs. 36-43.

Aparentemente centralización y descentralización son dos tendencias opuestas en el sistema administrativo; una, que congrega todas las funciones en un jefe, de donde se derivan para llegar a las extremidades; la otra, que reclama una independencia relativa a las divisiones orgánicas. La terminología es poco afortunada; las partes de una máquina no tienen ninguna independencia, ni aún relativa. Tampoco es posible una centralización absoluta, en todas partes del Estado hay hombres, es decir, inteligencia y libertad, por lo que existe, aunque mínimo, el poder decisional.

*Alienación.* Es la manera como los miembros de un sistema social reciben un tipo particular de interacción social modelada.

*Poder.* Es el grado en que un individuo tiene la capacidad de obtener el funcionamiento de otros individuos.

*Autonomía.* Debe definirse en términos de poder. Es el grado en que un sistema social tiene poder con respecto a un medio ambiente.

La autonomía es diferente a la centralización; autonomía es la distribución del poder entre un sistema social y su ambiente, y la centralización es la distribución del poder dentro del sistema social.

### *Desconcentración*

Es frecuente apreciar en las declaraciones oficiales, el uso indistinto entre los vocablos desconcentración y descentralización. La primera, busca establecer áreas, dependencias o sucursales, alejadas del tronco o lugar matriz, con un mínimo de servicios y con una gran limitación de la autoridad. La asignación de la responsabilidad es de la magnitud de la autoridad concedida, exige para su buen funcionamiento un estructurado procedimiento de supervisión. En la desconcentración no hay las funciones ejecutivas independientes que existen en la descentralización. El poder de la decisión queda en el centro, es decir, una entidad desconcentrada sitúa la toma de decisiones en la unidad matriz, mientras las unidades administrativas desconcentradas sólo se encargan de instrumentar dichas decisiones. La desconcentración no fragmenta o subdivide actividades para asignarlas a nuevos individuos, áreas o empresas, sino al contrario las integra y agrupa dado que habitualmente tiene una mínima estructura orgánica y escaso

personal. Los problemas de coordinación son mínimos o inexistentes y no se requiere una gran suficiencia o un criterio amplio y sólido en los dirigentes de las unidades desconcentradas para lograr la congruencia en acciones y políticas, problema fundamental en la descentralización.

### **Motivos y requisitos para descentralizar<sup>44</sup>**

En una empresa pública o privada fundamentalmente existen cinco razones para efectuar la descentralización, (que son tan evidentes, que no necesitan explicación alguna):

1. Complejidad de los problemas
2. Situación geográfica
3. Demanda de los clientes o usuarios de los servicios
4. Necesidad de mayor efectividad y eficiencia
5. Políticas generales del ejecutivo o autoridad superior

*Requisitos:* Para aumentar las posibilidades de éxito, antes de efectuar la descentralización, es aconsejable analizar la presencia o ausencia total o parcial de los siguientes requisitos en la empresa u organismo:

1. Gran capacidad de los dirigentes de las unidades descentralizadas que deben garantizar un amplio criterio pero acorde con las políticas generales. Deberán además, contar con la autoridad suficiente.
2. Estructura formal adecuada tanto en la organización como en la integración.
3. Definición plena en la coordinación entre la unidad principal y las subalternas.
4. Información objetiva, plena y oportuna para conocer constantemente la situación de las unidades descentralizadas.

También habrá de considerarse que las áreas de producción requieren flexibilidad en su actuación. Pueden necesitarse departamentos de asesoría en las áreas descentralizadas.

<sup>44</sup> Fernández Arena J. A. *El Proceso Administrativo*. Editorial Diana, 11a. Edición, 1986. Pág. 98.

Otra posibilidad de descentralización es que las empresas filiales contengan su propia estructura y sólo mantengan contacto con la matriz a través de la Dirección. Esto sucede frecuentemente a las empresas transnacionales que requieren de una integración completa y de carácter local.

Según F. Fernández,<sup>45</sup> el investigador administrativo Pasdermadjian encontró que hay tres imperativos para la descentralización; y que en nuestra opinión son válidos y aplicables también a nuestro sector paraestatal:

- Unidad de doctrina y método
- Buena organización del control
- Calidad de los directivos

La existencia de estos tres elementos, habitualmente deben generar una descentralización, sin embargo, esto en la práctica, sobre todo en el sector público, no es tan fácil de desarrollar, hay obstáculos, a veces, insalvables. A este respecto, Peter Drucker dice: "Cuando un organismo va creciendo (por distancia, tiempo o complejidad), los asuntos se escapan al ejecutivo y se impone una descentralización, no obstante, la descentralización es muy resistida en la administración pública porque el poder central se niega a delegar..."

### Factores que influyen

La descentralización en el sector público está influenciada por los siguientes factores:

1. Costo: las decisiones del alto costo se toman en niveles superiores; habitualmente en el sector central o en las dependencias globalizadas.
2. Uniformidad de políticas: cuando se quiere asegurar la uniformidad no se descentraliza. Sin embargo, cuando se han institucionalizado y solidificado los criterios generales de acción y siempre que exista un

<sup>45</sup> Fernández, Fernando E. *Dirección y Organización de Empresas Privadas y Públicas*. Editorial Marchi, 1a. Edición, 1973. Pág. 209.

control eficiente de las desviaciones, es posible descentralizar.

3. Tamaño de la empresa: entre más grande es la empresa hay más número de decisiones, más número de sitios donde se pueden tomar y es más complejo coordinarlo. La toma de decisiones se vuelve lenta y por ende mayor su costo. Ejemplos palpables en nuestro país son las macroparaestatales como Pemex y Comisión Federal de Electricidad.
4. Historia: hay organismos, áreas o empresas que tradicionalmente han sido centralizadas, esto lentifica u obstaculiza la descentralización, aunque no la ha impedido en nuestro contexto. En el sector público aún las áreas de nueva creación como la Contraloría General se han descentralizado ya, no sin problemas. Cuando las empresas se fusionan o consolidan como ha sucedido en la sectorización, se tiende al principio a no descentralizar la autoridad, especialmente si la empresa o unidad adquirida es eficiente y rentable.
5. Filosofía administrativa: la descentralización se debe tomar como la forma de hacer funcionar las grandes empresas y como un sistema de vida organizacional que aprovecha el deseo humano de crear, de ser libre y de escalar posiciones.
6. Disponibilidad de administradores: en teoría, si hay escasez, se restringe la descentralización, porque ésta exige administradores preparados. Sin embargo, esto en nuestro país, se sustituye cuando así se necesita y no siempre, lamentablemente, con asesores externos o internos que apoyan técnicamente.
7. Técnicas de control: la descentralización para que sea eficiente exige un buen desarrollo de los sistemas de control, tanto de la eficiencia como de la utilización de recursos. En México, la gran mayoría de los controles se enfocan al manejo de los recursos.
8. Aspectos técnicos: la ubicación de la materia prima, mano de obra y/o consumidores. Estos aspectos habitualmente se observan, aunque, existen casos patéticos en el sector público mexicano, como una Secretaría de Marina ubicada en el centro del país, que tiene a empleados jubilados que no han conocido su esencia prima: el mar.

Todo programa para descentralizar autoridad debe reflejar los principios de delegación para evitar tropiezos en la práctica. Además, hay otros muchos asuntos que se deben considerar. La práctica de la descentralización extendida en años recientes, ha enseñado lecciones importantes.

La naturaleza del esfuerzo organizado exige coordinar a la gente en todos los niveles, y la mayoría de los administradores encargados de coordinar se hallan en los niveles medio e inferior, y no pueden funcionar sin autoridad para administrar. El creciente tamaño de las actividades organizadas exige cada vez más administradores, y aunque la empresa no se descentraliza con el objeto de desarrollar administradores también es cierto que su desarrollo exige una oportunidad para ejercer autoridad. Por otra parte, la presencia de un gran número de jóvenes sólidamente educados y emprendedores constituye para los altos administradores una presión constante a descentralizar.

Al mismo tiempo, la descentralización extensa no es algo que se pueda aplicar ciegamente, y en muchas áreas u organizaciones el tamaño y complejidad de las operaciones no la exigen. La descentralización implica ciertos costos, aún en empresas grandes, y éstos pueden ser de índole financiera, además de los peligros de políticas no uniformes y los problemas de control.

En el sector público a medida que se descentraliza la autoridad, el administrador se torna cada vez más en un operador independiente de un pequeño negocio. Se tiende a establecer *Micro-empresas* dentro de una misma empresa. Tal vez adquiera su propio grupo de contabilidad, sus propios estadísticos y su staff de ingeniería. Puede inclusive llegar a duplicar los servicios especializados de la máxima organización de la empresa y lo que es más importante, puede enfermarse de poder e ignorar los lineamientos generales centrales.

El problema sobresaliente de la descentralización es quizá la pérdida de control. Ninguna empresa puede descentralizarse hasta el punto de amenazar su propia existencia y frustrar la realización de sus metas. Para evitar que se desintegre la organización, es preciso mitigar la descentralización mediante una centralización selectiva de ciertas áreas de política importante. La empresa con una administración centralizada y bien equilibrada, centraliza en la cima decisiones sobre asuntos como finanzas, metas generales de utilidades y presupuestos generales, instalaciones grandes y otras inversiones de capital, programas importantes relacionados con nuevos productos, políticas importantes de comercialización, políticas básicas en materia de personal, desarrollo y remuneración de personal

administrativo. La clave de una descentralización eficaz radica en un equilibrio acertado entre centralización y descentralización.

### *Reacciones:*

(Aunque se detectan en el sector privado, aparentemente, son comunes a las grandes empresas paraestatales). En las organizaciones altamente descentralizadas, se han detectado las siguientes reacciones:

*Rencor:* según la encuesta de Wickman Skinner de la Harvard Business School<sup>46</sup> reveló un profundo rencor de los gerentes lejanos o del extranjero hacia la oficina matriz, acusan de intromisiones indebidas, delegación inadecuada de atribuciones, exigencias exageradas de información, falta de comprensión y buena voluntad.

*Amargura:* en la unidad central o matriz los jefes están amargados porque consideran que sólo tienen autoridad en el papel y no en las decisiones cotidianas así como, en las políticas y normas.

### **Estrategias para el éxito**

En el sector público paraestatal la descentralización conlleva, para aumentar las posibilidades de éxito, la generación de una serie de normas o estrategias que involucran los siguientes aspectos: *Mercadotecnia* (mercado, ventas o servicios, canales de distribución, puntos de venta, precios, etc.). *Abastecimiento* (adquisiciones, relaciones con proveedores, planeación de la planta industrial e investigación científica y tecnológica). *Personal* (relaciones laborales, prestaciones, remuneraciones, capacitación y adiestramiento). *Directivos* (selección de directivos idóneos, percepciones y estímulos especiales, desarrollo personal). *Financieras* (centros de inversión, financiamiento, créditos, aseguramiento de activos). *Jurídicas* (leyes, reglamentos, acuerdos, decretos, oficios, circulares, etc., relacionados con la empresa).

<sup>46</sup> Richard D. Robinson. *Administración de Empresas Internacionales*. Editorial CECSA, 1a. Edición 1980. Págs. 203-217.



Una de las estrategias que más tiempo deberán de utilizar en su diseño es la de control, la cual deberá considerar desde la ubicación de los organismos autorizados para la determinación de las estrategias y el de las decisiones tácticas. En México son determinadas habitualmente en el sector central las estrategias; siendo las entidades cabeza de sector, el vehículo para hacer llegar hasta las entidades paraestatales los señalamientos, correspondiendo a éstas últimas, las tácticas para su implementación.

Hay sin embargo, algunas reglas que vale la pena señalar como convenientes para su observación en entidades descentralizadas: el método para dar a conocer las decisiones y el carácter de obligatoriedad de las mismas. La evaluación del rendimiento que es el otro concepto básico se analizará a detalle en el rubro específico.

*Métodos para dar a conocer las decisiones:*

- Por escrito siempre (a menos que haya riesgos laborales, políticos o jurídicos)
- Las visitas de funcionarios hacerlas a intervalos planeados y no sólo en emergencia.
- Conferencias periódicas dictadas por personal clave de funciones similares.
- Entrenamiento para poder descentralizar funcionarios autorizados a tomar decisiones.

*Obligatoriedad de las decisiones:*

Se logra a través de:

1. Presiones de índole legal (sólo si se tienen garantías, contratos, obligaciones, etc.).  
— Interviene la “*lealtad institucional*”
2. Presiones de índole mercantil (siempre que la empresa controlada tenga importancia en las ventas, abastecimiento, administración y fuerzas respecto de las operaciones no controladas.
3. Persuasión (de que cumplan). Esto es habitualmente el camino más largo, e implica una gran habilidad del directivo.
4. Interés común (a ambas les conviene que se cumplan).

opuestos, es decir, que en el mismo grado en que aumenta una disminuye la otra.

En México actualmente, no es factible, aunque sí es deseable el criterio de una *completa descentralización* por las ventajas que se obtienen con ésta (permite incrementar la productividad, la expansión de las empresas, ayuda al desarrollo de nuevas áreas y/o productos, facilita el avance tecnológico, estimula al trabajador, etc.); pero también resulta una falacia. Ni la descentralización ni la centralización pueden ir solas, siempre es necesario un equilibrio. Es necesario una autoridad que haga en plan general la acción de planear, organizar, coordinar, motivar, controlar, que tome las decisiones necesarias para cimentar las unidades de la organización conjunta; pero también debe descentralizar autoridad a las unidades operacionales de las empresas.

Conceptualmente en las empresas autogestionarias, tal como son concebidas, sí es posible hablar de descentralización, ya que no se delega autoridad pues todas están situadas a un mismo nivel. Las decisiones las toman un conjunto de personas y nunca una sola.

La centralización facilitará la dirección en los casos en que la empresa sea pequeña, puesto que el triunfo de la misma dependerá de la persona que la dirige.

De acuerdo con las ideas de Fayol, lo más importante en la centralización es más bien:

- a. Que se fije con precisión el grado en que se delega y se controla.
- b. Que ese grado esté de acuerdo con las características de la empresa en concreto.
- c. Que haya estabilidad en la delegación; lo más peligroso es estar cambiando constantemente de sistema.

Hoy día la tendencia hacia la descentralización proviene particularmente de las nuevas situaciones que favorecen, de la experiencia y desarrollo probado de las técnicas de descentralización, y particularmente, como una reacción de la subcentralización.

La descentralización (delegación de autoridad) se puede llevar a cabo en todos los niveles. Los directores pueden delegar más autoridad a los gerentes, y éstos a su vez, delegarla a otros trabajadores o jefes inferiores. La autoridad delegada a los trabajadores se refiere a las decisiones particulares del trabajo propio del individuo.

### *Ventajas de la descentralización*

Podemos sumarizar la mayoría de las ventajas de la descentralización entre las siguientes:

1. Se desarrollará el talento del directivo, la capacidad para tomar decisiones y su habilidad para identificar tal talento.
2. Se fomentarán y desarrollarán actividades potenciales, como el interés, iniciativa y habilidades existentes en los bajos niveles.
3. Las decisiones estarán mejor coordinadas.
4. Mejores relaciones, menos fricciones.
5. La ausencia de conflictos entre las divisiones, áreas o empresas.
6. Democracia en la dirección.
7. Todo mundo es libre de criticar, hablar y sugerir.

### **Formalización y complejidad: variables asociadas a la descentralización**

Un buen número de los analistas de organizaciones (Hage, Hall, Volmer, Mills) coinciden en que las características estructurales de una organización son además de la centralización-descentralización, la formalización y la complejidad, y en el hecho de que no es posible hablar de la descentralización independientemente de las últimas. Las tres, tienen el problema común de la medición, dada su esencia de la multidimensionalidad. Se han diseñado unidades de diferente medida para cuantificar el mismo fenómeno,<sup>47</sup> sin aún establecer un consenso de idoneidad.

<sup>47</sup> Price, James L. *Handbook of Organizational Measurement*. Editorial D.C. Heath and Co., 1972. Págs. 70-77 y 107-117.

### *Formalización*

A esta variable, según R. Hall se le considera la clave para el individuo, debido a que el comportamiento de una persona se ve afectado vitalmente por el grado de formalización.

El grado en el cual una organización está formalizada es, indudablemente, un indicio de las perspectivas de quienes toman decisiones con respecto a los miembros de la organización. Si se piensa que los miembros son capaces de ejercer excelente juicio y autocontrol entonces la formalización será baja; por el otro lado, si se consideran incapaces de tomar sus propias decisiones y requieren un gran número de reglas para guiar su comportamiento, entonces la formalización será alta.

Las reglas y los procedimientos diseñados para manejar las contingencias que enfrente la organización son parte de lo que se conoce como formalización. La extensión de las reglas y los procedimientos varía. El simple aspecto relacionado con la hora en la cual una persona llega a trabajar puede diferir ampliamente entre, y dentro de, las organizaciones en relación con el grado en el cual este acto esté especificado formalmente.

En consecuencia, las reglas pueden variar desde supremamente inflexibles hasta extremadamente laxas. Estas variaciones existen en todo el rango de comportamientos cubiertos por las reglas organizacionales. Se encuentran las mismas variaciones en relación con los procedimientos.

En el otro extremo de la continua formalización de los procedimientos estarían los casos que son únicos y para los cuales no existen procedimientos. En estos casos los miembros de la organización deben utilizar su propia discrecionalidad al decidir qué hacer.

Es decir, serían los casos que para encontrarles solución se requiere intuición e inspiración, se trata de situaciones únicas que no tienen respuesta. Las organizaciones no formalizadas son aquellas que enfrentan constantemente situaciones nuevas para las cuales no existen precedentes.

Generalmente no tiene importancia que los procedimientos y reglas se formalicen por escrito; las normas y estándares no escritos pueden ser tan exigentes como los escritos.

Es posible aplicar aunque no en su totalidad, a nuestras empresas paraestatales los resultados de las investigaciones de Hage y Aiken de 1965 y 1967; concluyeron que la formalización puede medirse por la proporción de oficios codificados y el rango de variación que se tolera. A mayor proporción de oficios codificados y menor rango de variación, la organización será más formalizada. Descubrieron además que la formalización está negativamente asociada a la adopción de nuevos programas y positivamente al trabajo rutinario; entre más rutinario sea, mayor es el grado de formalización.

Para ellos la formalización representa el uso de reglas en una organización. La codificación de oficios es una medida de cuántas reglas definen qué deben hacer quienes ocupan las posiciones mientras que el cumplimiento de la regla es una medida del empleo de la misma. En otras palabras, la variable codificación del oficio representa el grado con el cual se especifican las descripciones de los oficios, y la variable regla de observación se refiere al grado con el cual quienes ocupan un oficio son supervisados de acuerdo con los estándares establecidos por la codificación de oficios. Dicha codificación representa el grado de la estandarización en el trabajo mientras que la regla de observación es una medida de la latitud del comportamiento que se tolera a partir de los estándares.

Coincidiendo con los anteriores hallazgos, otros autores (Pugh y Hickson), definen formalización como “la medida en la cual están escritas reglas, procedimientos, instrucciones y comunicaciones”. Incluyen también “*estandarización*” (“la medida en la cual hay reglas o definiciones que pretenden cubrir todas las circunstancias y que se emplean de manera invariable”) como una de sus dimensiones básicas de la estructura organizacional. Estas variables se operacionalizan utilizando documentos y registros oficiales de la organización para determinar aspectos tales como el número de procedimientos de diferente clase y la proporción de empleados que tienen manuales en los cuales se describen sus tareas. Un análisis de los datos tomados de las empresas británicas estudiadas revelan que estandarización y formalización se combinan con especialización cuando las escalas de los componentes son el factor analizado. Los autores llaman esto la “*estructuración de actividades*”.

Sin embargo, estos últimos autores utilizaron los registros oficiales y de informantes claves acerca de la organización para hacer su clasificación

de la formalización de la empresa, por lo que sus resultados fueron algo diferentes a los primeros (Hage y Aiken). Encontrando que como regla general, las organizaciones que son más formalizadas en el papel son más formalizadas en la práctica. Al clasificar un conjunto de organizaciones con respecto a su grado de formalización se pueden utilizar los dos métodos aún a pesar de que las calificaciones exactas para cada organización no sean las mismas. El método ideal sería, naturalmente, medir tasas de comportamiento para determinar cualquier aspecto de la vida organizacional; pero los costos en los cuales se incurriría serían tan enormes que sólo sería posible lograr algo más que un caso de estudio. Las unidades de medida más económicas descritas se utilizan con el fin de obtener datos que, aunque un poco menos precisos, permiten hacer comparaciones entre organizaciones.

La formalización se ha encontrado asociada a la distribución del poder: aquellas organizaciones en las cuales las decisiones son tomadas por muy pocas personas en la cúspide, descansan sobre reglas y supervisión estrecha como medios para garantizar un desempeño consistente de los trabajadores.

Estas organizaciones se caracterizaron también por un equipo de gente menos profesionalizada. Entonces, la presencia de servidores bien entrenados está relacionada con una necesidad menor por reglas políticas extensas.

Esta interpretación está respaldada por el análisis que hizo Blau (1970) de las agencias públicas de personal. Blau encontró, en organizaciones con procedimientos de personal altamente formalizado y un estricto acatamiento a estos procedimientos, una descentralización de autoridad. A primera vista lo dicho parece contradictorio ya que la evidencia parece demostrar que formalización y descentralización están relacionadas. Un examen más detallado revela una enorme compatibilidad con los hallazgos de Hage y Aiken.

En este caso, la adhesión a procedimientos de personal basados en los méritos garantiza la presencia de personas altamente calificadas a nivel local (descentralizado). A estas personas se les asigna más poder que a aque-

llas que tienen menores calificaciones. La formalización en un área de las operaciones está asociada con flexibilidad en otra.

Para efectos de este trabajo, es interesante y aplicativo en las empresas públicas paraestatales la relación entre la formalización y el grado de profesionalización. Todos los estudios que se han analizado llevan a concluir que la profesionalización y la formalización son incompatibles. Entre más profesionalizada esté la fuerza de trabajo es más posible que la formalización genere conflictos y produzca alienación. Una implicación importante de estos resultados es que la formalización y la profesionalización están realmente diseñadas para hacer lo mismo: organizar y regularizar el comportamiento de los miembros de la organización. La formalización es un proceso en el cual la organización establece las reglas, los procedimientos y los medios para garantizar que se cumplan. La profesionalización es, por el otro lado, un medio que no está basado en la organización para lograr lo mismo. Desde el punto de vista de la organización cualquiera de las técnicas sería apropiada siempre y cuando que se realice el trabajo.

### *Complejidad*

La complejidad de una organización tiene efectos importantes sobre el comportamiento de sus miembros, sobre otras condiciones estructurales, así como sobre procesos dentro de la organización y sobre las relaciones entre la organización y su medio ambiente. Las condiciones internas y los procesos internos son los factores dominantes para la determinación de la forma de una organización.

Las organizaciones complejas tienen muchas subpartes, lo cual exige coordinación y control; entre más compleja sea la organización, estos aspectos se volverán más fundamentales. Siendo así que las organizaciones varían mucho en su grado de complejidad, independientemente del componente específico de complejidad utilizado, y debido a que dentro de organizaciones específicas se encuentran amplias variaciones, el rubro es importante para la comprensión global de las organizaciones.

Investigadores (como los ya citados, Blau y Schoenherr) en 1971 encontraron que una mayor complejidad crea problemas de comunicación y coordinación. El personal en la jerarquía administrativa en una organiza-

ción altamente compleja invierte más tiempo en el manejo de esos problemas que en la supervisión directa.

En las organizaciones complejas también existe presión para adicionar personal que maneje el crecimiento en las actividades de coordinación y control, aumentando así la proporción del personal que en relación con el total está dedicado a estas actividades.

Este hecho plantea una paradoja interesante en el análisis de las organizaciones. Mientras que las grandes organizaciones pueden hacer ahorros debido a las economías que genera un tamaño grande, la complejidad que está asociada con ese tamaño crea tremendas presiones para adicionar personal administrativo que controle, coordine y disminuya los conflictos. Las decisiones físicamente dispersas, agregan divisiones o niveles jerárquicos todo lo cual puede hacerse en pro de las economías. Pero las economías obtenidas pueden verse contrarrestadas por el peso adicional necesario para mantener la organización unida. En consecuencia, las organizaciones complejas son complejas por muchas razones y no simplemente por su estructura. Los procesos dentro de esas organizaciones también son complejos. Las técnicas que son efectivas y eficientes, con una estructura simple pueden no serlo en un caso más complejo.

La complejidad de las empresas gubernamentales en nuestro país, es impresionante, el mismo sector paraestatal es altamente complejo: 818 en 1977, reduciéndose a 409 entidades (a diciembre de 1982). Lo anterior a pesar del decidido esfuerzo por simplificarlo; como la decisión del Ejecutivo Federal de extinguir, fusionar o transferir 236 entidades paraestatales, hecha con el fin de concentrar la acción del Estado en las actividades estratégicas y prioritarias del desarrollo. Esta acción en la práctica ha encontrado serios obstáculos de toda índole: jurídicos, económicos, laborales, etc., que han generado que sólo 127 entidades se hayan desincorporado (a diciembre 1985).

A nivel micro, las empresas públicas mexicanas también son un excelente ejemplo de complejidad; habitualmente tienen grandes y sofisticadas estructuras, una gran división del trabajo, multitud de puestos, divisiones, áreas, niveles jerárquicos, etc., en muchos casos, parcialmente justificadas por la gran diversidad de campos de acción, pero en otras muchas ocasio-



nes, sustentadas en factores egoístas de acumulación del poder de sus máximos dirigentes: *"Entre más grande es mi empresa, más poder tengo"*.

En nuestro medio paraestatal, es factible identificar los elementos encontrados por Hall<sup>48</sup> en relación a la complejidad: diferenciación horizontal, diferenciación vertical y dispersión espacial.

La diferenciación horizontal tiene que ver con la subdivisión de las tareas realizadas por la organización entre los miembros de la misma. Hay dos formas básicas en las cuales pueden dividirse y asignarse las tareas, desafortunadamente sólo por claridad conceptual. La primera forma es asignándole a especialistas altamente entrenados un rango suficientemente amplio de actividades a realizar y la segunda subdividiendo las tareas en forma minuciosa de manera que las puedan realizar personas no especializadas. El primer enfoque está ejemplificado por los profesionales o los expertos que pertenecen a la organización y que sólo responden por operaciones completas. A ellos se les da la responsabilidad y la autoridad para realizar la tarea hasta su terminación. La segunda forma de diferenciación horizontal se puede apreciar más claramente en las líneas de ensamble en donde cada trabajador tiene a su cargo sólo una, o muy pocas, tarea(s) repetitiva(s). La naturaleza de la tarea en sí es importante aquí ya que es la tarea rutinaria y uniforme la que está más de acuerdo con la segunda clase de diferenciación; tareas no rutinarias y bien variadas se subdividen, más generalmente, de acuerdo con el primer tipo.

La diferenciación horizontal y la vertical presentan a las organizaciones problemas de control, comunicación y coordinación. Las subunidades a lo largo de cualquiera de los ejes (lo cual incluiría los dos aspectos de diferenciación horizontal) son núcleos que se diferencian de las unidades adyacentes y de la organización total de acuerdo con los factores horizontales o verticales. A mayor diferenciación será mayor el potencial de dificultades en control, coordinación y comunicación.

<sup>48</sup> Richard H. Hall. *Organizaciones, Estructura y Proceso*. Editorial Prentice Hall, 3a. edición, 1980. Págs. 77-82.

La diferenciación vertical o jerárquica es menos complicada que la horizontal. La investigación sobre esta dimensión vertical ha utilizado indicadores fáciles de la profundidad de la jerarquía, como son la “proliferación de niveles de supervisión” como medida de la profundidad de una organización, o bien, se sugiere que la dimensión vertical puede medirse por un “conteo del número de posiciones que hay entre el ejecutivo más alto y los empleados que trabajan en las áreas productivas”.

Estos indicadores directos de la diferenciación vertical implican una importante suposición que debe hacerse explícita: la autoridad está distribuida de acuerdo con el nivel que se ocupe en la jerarquía: es decir, entre más alto sea el nivel será mayor la autoridad. Aunque en la gran mayoría de los casos esta hubiera sido una suposición válida, la proliferación de niveles puede representar fenómenos diferentes a la distribución de la autoridad. Por ejemplo, en organizaciones que emplean personal profesional pueden no haberse hecho acuerdos que permitan el progreso dentro del mismo título. Las organizaciones que enfrentan esta situación han eliminado las restricciones salariales para su personal profesional permitiendo que la persona mantenga el título correspondiente a su posición pero determinando un rango más amplio de salarios dentro de un título particular. A pesar de todo, puede llegar a apreciarse erróneamente una jerarquía esencialmente falsa por medio del uso exclusivo del número de niveles como está definido por las organizaciones.

Otra dificultad similar es la inquietud de si la autoridad realmente se distribuye o no a todo lo largo de la jerarquía. Una jerarquía relativamente profunda concentra el poder en la cúspide de la organización con lo cual quienes están en posiciones intermedias van a tener poco más que hacer, diferente a trabajos administrativos rutinarios. Estas dos excepciones a la regla (que la autoridad se distribuye de acuerdo con el rango ocupado en la jerarquía) requieren un conocimiento extremadamente detallado de la organización.

El elemento final de la complejidad, la dispersión espacial, puede ser en realidad una forma de diferenciación horizontal o vertical. Es decir, que las actividades y el personal pueden estar dispersos en el espacio, de acuerdo con funciones horizontales o verticales, por la separación de las tareas o los centros de poder. Un ejemplo del primer caso son las clínicas

y hospitales de los organismos de seguridad social en las cuales las tareas que se realizan en las diferentes unidades de atención médica son esencialmente idénticas (baja complejidad en el eje horizontal) y el poder en la Organización está diferenciado entre la unidad central y las unidades de campo. Un ejemplo del último caso son las plantas locales de una empresa manufacturera; cada una de las cuales está especializada por producto y tecnología.

La dispersión espacial se convierte en un elemento separado en el concepto de complejidad cuando se cae en cuenta que una organización puede llevar a cabo las mismas funciones con la misma división del trabajo e iguales acuerdos jerárquicos en múltiples localizaciones. Una empresa comercializadora como PIPSA, por ejemplo, puede tener un conjunto complejo de procedimientos de ventas que requieren en el campo vendedores altamente especializados. Estos vendedores pueden dispersarse a partir de una oficina central o a través de oficinas regionales, estatales o locales, esencialmente con los mismos acuerdos jerárquicos. La complejidad aumenta con el desarrollo de actividades especialmente dispersas, aún en los casos en los cuales la diferenciación vertical y horizontal permanece igual en unidades espacialmente separadas.

### Efectos generados en el sector público por la descentralización

Aparentemente la descentralización en el gobierno o sus dependencias siempre ha cursado con efectos semejantes desde mediados de siglo hasta nuestros días, tanto en otros países como en el nuestro. Ya en un estudio realizado por la Universidad de Chicago en 1940 se concluye que:

La cuestión de la centralización y la descentralización, que se ha caracterizado atinadamente como *ubicación del poder*, tiene no pocos aspectos diferentes: territorial, de grupo y personal. Como quiera que los cambios en lo físico y lo ideológico del medio ambiente vienen a satisfacer las nuevas exigencias que pesan sobre quienes ocupan el poder y son premio de su continuación, debe resolverse el problema de nuevo, produciéndose un nuevo equilibrio cuyo valor será modificado a su vez.

Se ha puesto repetidamente de manifiesto que una administración centralizada, llevando en sí misma un intolerable grado de responsabilidad

induce al derrumbamiento en períodos de dificultades. Un estudio del desenvolvimiento de cuatro crisis revolucionarias ratificó este criterio al indicar que la presencia de confusiones y embrollos administrativos fue un elemento común en el fondo de las revoluciones inglesa, americana, francesa y rusa. Así como sería ridículo sostener que toda o la mayor parte de la responsabilidad por evitar levantamientos violentos corresponde a quienes ponen en ejecución la política, no es menos evidente que la administración, y especialmente la organización administrativa, es un factor de vital importancia.

Pero las exigencias de la administración descentralizada pueden indicarse en términos más escuetos y menos dramáticos que los de un alzamiento social violento. Deben evitarse igualmente aquellas condiciones de deficiencia administrativa que den por resultado frustración y fracaso en la política legislativa. Los factores que exigen descentralización, si tal ineficiencia se ha de reducir al mínimo, pueden estudiarse bajo tres rubros generales:

1. La estrecha relación ciudadano-gobierno:

El problema de la fiscalización popular sobre las más nuevas funciones del gobierno nacional. Son evidentes por un lado el persistente aumento en el número de funciones llevadas a cabo por el gobierno, y por el otro la mayor responsabilidad que este crecimiento ha colocado sobre los hombros de los funcionarios federales. Pero a veces se ha olvidado que no sólo ha aumentado el número de funciones federales, sino que la índole de estos nuevos deberes es muy distinta de las que caracterizaron los gobiernos nacionales de principios de siglo. La autoridad federal tiene ahora que resolver demandas del campesino y del empresario, presta servicios y hace cumplir obligaciones en el campo y en el mercado que lo ponen en contacto con el ciudadano en una intimidad que hasta hace poco no había sido conocida.

2. El conflicto administración central y federalismo:

El conflicto entre la eficacia administrativa y la teoría del federalismo rígido. Muchas de las críticas contra la ampliación de funciones del gobierno nacional han estado basadas en el temor de que se destruya el sistema

federal, considerándola como anticipación del eclipse completo de la autonomía de los estados, se basan en el supuesto de un inherente y esencial conflicto entre el centro y los diversos estados. No obstante, la creciente dificultad para clasificar las funciones del gobierno, como correspondientes al local o al nacional, tiende a revestir considerable importancia. Con una actividad gubernamental que se extiende a campos tales como la salubridad pública, los estragos de problemas económicos, la facilitación de mercados para la agricultura y la industria, la protección de las riquezas naturales, y otras cosas parecidas, la cuestión radica menos en la división de funciones entre los gobiernos estatal y nacional que en la coordinación de los esfuerzos de ambos hacia la eficaz prosecución de todas esas funciones. El problema consiste menos en mantener la independencia de los dos niveles que en realizar e instrumentar su patente independencia.

### 3. Adecuación de las políticas nacionales a las peculiaridades locales:

Estrechamente relacionado con los dos aspectos de la necesidad de descentralización administrativa, que acabamos de señalar, está un último punto que trata del ajuste de la política nacional a las peculiaridades locales físicas y económicas. Decir que un problema es de suficiente alcance o tan crítico que haya de reconocérsele importancia nacional es emplear un tipo de generalización que, aunque acertado, está sujeto a condiciones por quienes están encargados de transformar en hechos la resultante de la amplia política nacional. Por ejemplo: el establecer por declaración legal una política de regulación de mercados en que un sitio lleve al cabo un volumen muy grande del comercio total, y el efecto resultante de sus actividades sobre el mercado sea tan grande que constituya un problema diferente en todos sus aspectos. También deben considerarse para la adecuación que los ríos, lagos, montañas, peculiaridades del suelo, variaciones climatológicas, facilidades de transportes, tipos de especialización agrícola e industrial, y hasta la combinación de costumbres sociales, bastan para dar a determinadas zonas, cuyas fronteras no pueden ser fácilmente identificables, el aspecto de problemas separados.

### Obstáculos que dificultan la descentralización administrativa

A pesar de la importancia que tiene la necesidad de descentralización en la estructura administrativa nacional, son tan numerosas como impor-

tantes las dificultades en cuanto a la manera de satisfacer tal necesidad. La persistencia del problema a través del tiempo y el hecho de que en la actualidad surja circunstancialmente en las mayores organizaciones, tanto gubernamentales como no gubernamentales, indica en forma que no puede menos que llamar la atención la influencia de tales obstáculos. Muchos de éstos son peculiares de las funciones llevadas al cabo por las organizaciones particulares, hay cuatro que parecen ser comunes a empresas públicas y privadas: *a)* la influencia de la tradición y la falta de adaptación conciente a los factores de un medio cambiante; *b)* las exigencias del mando central; *c)* la influencia en las subdivisiones descentralizadas de grupos locales que hagan presión, y *d)* la dificultad de coordinar las funciones descentralizadas.

*La influencia de la tradición.* Nadie que haya observado las luchas sostenidas durante los últimos años para llevar al cabo una profunda reorganización de la rama ejecutiva del gobierno federal podrá menos que apreciar la importancia de la tradición como un obstáculo para la inteligente adaptación de la administración pública a los cambios que se producen en otras esferas de la sociedad. Una situación similar existe en muchos Estados y gobiernos locales.

Algunas personas dedicadas al estudio de la administración se han dado cuenta del valor que tienen la flexibilidad administrativa como indica la siguiente cita que tomamos de uno de los dirigentes del reciente esfuerzo de reorganización y modernización administrativa federal: "Una organización es un ente vivo y dinámico. Cada actividad nace, tiene sus periodos de desarrollo experimental, de actividad vigorosa y estable y, en algunos casos, de declinación o decadencia. Un principio de organización apropiado para una etapa puede no serlo en absoluto para otra etapa posterior..."

*Exigencias del mando central.* La mayor parte de las ventajas que supone establecer una política nacional relativa a los problemas que ocupan la atención del gobierno federal pueden fácilmente perderse si se destruyen por una excesiva descentralización de los medios del mando desde lo más alto. La misma idea del mando central en una organización

grande supone un grado de selección de las materias que revistan la debida importancia para merecer el continuo examen de los funcionarios más altos. El meollo del problema consiste en decidir cuáles son las cuestiones que habrá de manejar el área central y en arbitrar los medios necesarios para seguir la práctica de la autoridad delegada de manera que se logre una adecuada uniformidad sin ahogar la flexibilidad y la iniciativa en la periferia. Pero entre los dos extremos, de decidirlo todo a nivel central o dejar los cargos del interior completamente independientes, hay una zona imprecisa a través de la cual habrá que trazar una línea divisoria según las distintas necesidades de cada organización.

Para complicar más el problema existen condiciones y circunstancias en la administración pública que hacen que sus dificultades en este aspecto sean mayores, que aquellas bajo las cuales hayan de operar otras organizaciones.

El servidor público ha de guiar todos sus actos por la ley. La necesidad de responsabilidad en el servicio público exige, pues, no sólo sostener una política administrativa consistente sino también proceder correctamente de acuerdo con la ley.

La manera de verificar el uso que de la autoridad delegada hagan los subordinados consiste en seguir dos normas generales: la autorización previa y la revisión subsiguiente de los actos realizados.

Lo primero incluye reglamentos y la aprobación de decisiones sobre cuestiones no usuales ni previstas en los reglamentos. Lo segundo supone informes, rendición de cuentas, auditorías y así por el estilo. Allí donde el trabajo de organización pueda reducirse a unidades sencillas se sugiere una fiscalización del segundo tipo. Pero a pesar de esos métodos de fiscalización y su facilitación por el uso del teléfono, el telégrafo, telex, telefax, y las conferencias al personal, constituye un obstáculo persistente contra la descentralización lo que se ha denominado "la general irresolución de los jefes de la administración central para delegar facultades reales y suficientes".

*La descentralización y la influencia de los grupos de presión locales.*

Cuando se delega mucha autoridad en los funcionarios de fuera del centro existe siempre el peligro —acentuado cuando es débil la fiscalización central— de que las orientaciones o políticas se vean indebidamente influidas por aquellos individuos y grupos particulares que están en contacto más estrecho e íntimo con el interior que los funcionarios superiores. Tal peligro proviene no sólo de grupos locales sino también de representantes locales de los más poderosos grupos nacionales. Así como a primera vista cabe preguntar si las presiones se harán sentir más en el interior que en el centro, un ulterior examen sugiere esta posibilidad. Los funcionarios del interior, o sea, de fuera del centro, incluso cuando tienen considerable autoridad, son subordinados y habitualmente pagados según tal puesto. Además, el prestigio de un funcionario local es lógico que sea menor que el de un hombre cuyas atribuciones y responsabilidades abarcan un extenso territorio. Por tales razones los funcionarios de fuera del centro —con algunas excepciones personales, desde luego— pueden considerarse menos bien situados para resistir presiones de influencia, especialmente cuando ésta adopta las más sutiles formas de adulación, suma deferencia, ayuda personal y favores sociales.

*Coordinación de unidades descentralizadas.* En toda gran organización, el justo equilibrio de todas las divisiones de la empresa de manera que el conjunto opere como una sola unidad, llega a ser la piedra angular de la administración. Hay que arbitrar los medios necesarios, en uno o más puntos de la jerarquía, para poder revisar el alcance de las actividades llevadas al cabo, evitar o eliminar conflictos de orientación o de procedimiento, y facilitar el armónico ajuste de todos los elementos integrantes de un vasto programa. Esta coordinación puede lograrse en una organización centralizada cubriendo una zona reducida, donde los jefes de división responsables estén en contacto frecuente con unos y otros y con el funcionario superior a ellos y donde puedan pronto apreciarse los indicios de conflicto. Pero cuando se incluye el elemento del aislamiento físico el problema se complica seriamente, sobre todo si se ha conferido a los funcionarios del interior una dosis considerable de autoridad. Pueden generalizarse de tal modo la contradicción y la duplicación que puede destruirse toda apariencia de política totalmente nacional, tardando la autoridad central en percatarse de los hechos demostrativos de tal falta de coordinación. Cuando las subdivisiones de la organización están proyecta-



das para atender a problemas de zonas que no sean uniformes ni en extensión ni en ubicación de su cuartel general local, es todavía mayor la posibilidad de tales contingencias.

Bajo tales circunstancias es preciso que se mantenga la coordinación central y solamente puede delegarse al interior la autoridad en materias tales que no puedan dar lugar a conflictos en otras unidades o solamente en el grado necesario para que pueda contarse con los medios indispensables para asegurar la debida autoridad coordinadora en el interior. Esto último puede intentarse a base de contar con servicios funcionales o de proceso, como son personal, informes y solución de conflictos que afecten a sus particulares intereses, arbitrando un procedimiento tipo para las apelaciones contra decisiones adoptadas por funcionarios del interior, fijando los límites jurisdiccionales y limitando el número de ciudades que sirvan de cuartel general, nombrando comités de tipo informal para la coordinación regional y local, o fijando regiones coordinadoras encabezadas por un funcionario responsable con autoridad para gestionar la coordinación y resolver conflictos. Pueden emplearse otros sistemas o combinaciones de ellos. El hecho de que cada uno tenga sus deficiencias acentúa los problemas de coordinación que presenta la descentralización administrativa. El coordinador regional, por ejemplo, puede subvertir el principio de unidad de mando.

## Organización

### Concepto

El término organización es de los más antiguos en la administración; Aristóteles hablaba ya del organismo, lo orgánico. Deriva del término "organon" significando un instrumento compuesto de partes desiguales, aunque armadas de forma que pueda ejecutar la función para la que ha sido diseñada. Siglos más tarde Santo Tomás de Aquino habló del "corpus organicum": cuerpo equipado con instrumentos. Filosóficamente la humanidad ha conceptualizado a la organización como la esencia de la vida misma, lo anárquico y desorganizado equivale al caos y a la muerte. A fin de entender mejor lo que está sucediendo en nuestro país en aspectos de organización, repasaremos brevemente la evolución de la misma.