

Necesidad de una formación específica de los administradores de empresas públicas

José Esteban ONOFRI
Orlando MOLINA CABRERA

El proceso de desarrollo y cambio social que deben encarar los países de América Latina exige un conjunto de requisitos entre los que merece destacarse la modernización de la estructura administrativa del Estado en general y en particular las empresas del sector público.

Es por ello que el tema de este trabajo está dirigido a proponer la creación de carreras específicas para la capacitación y formación de los administradores de empresas públicas. El fundamento de tal ponencia radica por un lado, en las particularidades de las funciones del administrador de empresas públicas; por el otro, en la relevancia que tiene el sector en la economía nacional de los países del área, especialmente en función del desarrollo nacional autónomo. Ambos aspectos de la cuestión tienen como telón de fondo la concepción de la función del Estado en la economía, que se sintetiza en la tesis de que él mismo debe jugar un rol activo en el proceso económico.

Para fundamentar adecuadamente nuestra ponencia analizaremos:

a) el rol del Estado en la economía, haciendo algunas referencias en orden a la importancia del sector público en la eco-

nomía argentina, que en general es extrapolable para los países de la región y

b) la formación del administrador de empresas públicas, dando ciertos detalles sobre los bloques de asignaturas que deben involucrar los conocimientos de un administrador de empresas públicas.

Rol del Estado en la economía

La vieja polémica de si el Estado debe intervenir o no en el proceso económico ha sido totalmente superada en nuestros días. Sólo algunos sectores extremadamente liberales y ajenos a la realidad económica en la que estamos inmersos sostienen la tesis del **Estado Neutral, del dejar hacer, del dejar pasar**. Ya Myrdal hace varias décadas sostenía que la controversia **economía libre versus planificación** era una controversia **anticuada y confusa**, poco realista. Actividad económica y planificación —decía el autor— son la misma cosa: actividad mancomunada a un fin concreto.

La controversia ha sido superada tanto en los hechos del quehacer del Estado como en el plano de la discusión académica.

Nadie sostendría hoy sensatamente que en nuestros países es posible el desarrollo independiente y autosostenido por el libre juego de las fuerzas del mercado.

En el plano de los hechos, en nuestros países la intervención del Estado ha sido constante y creciente, por lo menos en las cuatro últimas décadas. Este fenómeno es perfectamente constatable en nuestro país desde 1930 para acá, cualquiera que haya sido la ideología e intereses predominantes en el gobierno. El Estado asume funciones nuevas por distintas motivaciones y circunstancias, funciones que no son abandonadas luego aunque cambie la intensidad y los fines de la intervención estatal.

Actualmente el funcionamiento de los sistemas de planificación en los diferentes países del área, conlleva a una mayor participación del aparato estatal, puesto que resultaría casi imposible la implementación de un plan, programas y proyectos sin que el Estado, en sus diferentes formas de manifestación, cree directa y/o indirectamente el marco adecuado para la ejecución de tales proyectos o planes. Es más, la política económica diseñada por el poder público se organiza y se inserta en los planes de desarrollo, siendo el Estado el fundamental responsable de la puesta en marcha de éstos, aunque razonemos en términos de una planificación indicativa.

Como consecuencia de este proceso existe hoy un sector público de considerable magnitud, como veremos luego, que caracteriza la economía de nuestros países como una típica **economía mixta**; y estamos en presencia de lo que se ha denominado un **Estado productor** en contraposición al

viejo Estado liberal que se particularizaba por ser típicamente consumidor de bienes y servicios a los que recurría para cumplir con sus funciones básicas.

El Estado productor es un factor esencial en el proceso de desarrollo, tanto para asegurar adecuadas tasas de crecimiento evitando así desajustes, como para garantizar que ese desarrollo tenga el máximo de autonomía respecto de factores de dominación externos. Aspiraciones éstas de cualquier proceso de consolidación e integración nacionales.

Además de las funciones tradicionales, el Estado productor asume otras nuevas en el campo de la producción, tales como generar directamente un adecuado volumen de bienes y servicios a través de sus propias empresas; contribuir a una adecuada formación de capital, y extender el ámbito de las regulaciones a todas las dimensiones de la economía por medio de la política económica, fiscal, crediticia y cambiaria.

De todos estos aspectos nos interesan dos características básicas del Estado productor: la prestación de servicios y la producción de bienes para el mercado. Este es el campo específico de actuación de las empresas públicas, entendiendo éstas en sentido lato que engloba a unidades de distinta naturaleza jurídica pero con funciones similares (organismos descentralizados, empresas mixtas, corporaciones, etc.).

Cabe destacar, como acotación final, que la forma como ha participado el Estado en el proceso económico nacional no siempre fue la más acertada, correcta y eficiente.

Se podría decir que el subdesarrollo también afectó el modo de participación estatal, en el sentido de que ésta no obedeció a una política de transformación estructural y por tanto como acción de largo plazo, sino más bien a una dimensión coyuntural que buscaba solucionar problemas de abastecimiento de bienes y servicios, pero sin estar inserta a una estrategia de cambio y modernización. De cualquier manera nos encontramos frente a un hecho indiscutible, la existencia de un Estado productor y suministrador de bienes y servicios, que dista fundamentalmente del Estado liberal, solamente preocupado de mantener el orden que emergía de las normas que dictaba la naturaleza y por ende el mercado.

Consideramos que la participación del Estado en esta nueva realidad tiene que surgir de una clara definición política en orden al rol que debe cumplir en el proceso socioeconómico. Por ello es que pensamos que sería oportuno explicitar las áreas productivas y de servicios a cubrir; en este sentido podemos distinguir dos subáreas, una de participación exclusiva del Estado y otra en asociación con la actividad privada ya sea bajo la forma de sociedad de capital y/o sociedad de economía mixta.

Se debe aclarar que no se trata de tener más, o menos empresas públicas, sino de adjudicarles una política y un rol específico dentro de la economía. Es más importante para una política de desarrollo disponer de pocas empresas estatales pujantes y eficientes que actúan dentro de ciertas reglas de juego, a la proliferación de una constelación de entidades débiles e ineficientes que no tengan claramente definido sus respectivos marcos operativos.

No está demás decir que cuando hablamos de eficiencia de la empresa pública la entendemos en el sentido de eficiencia social, como se explicará más adelante.

Sector público en la Argentina: un caso de economía mixta

En nuestra opinión, la economía mixta es una forma de organización económica que toma algunos aspectos de la economía capitalista y otros de la economía socialista.

Para comprobar lo que acabamos de decir veamos brevemente la importancia del sector público en la economía de la República Argentina. Esta situación es fácilmente extrapolable a casi todos los países del continente, fundamentalmente aquellos que se encuentran en un proceso de desarrollo industrial intenso.

Hemos dicho que la magnitud y significación del sector público en Argentina es considerable y dentro de ese sector las empresas públicas son sumamente importantes. Trataremos de hacer una breve síntesis de algunos datos y aspectos significativos del problema.

El origen de las empresas públicas obedece a varios tipos de motivaciones y circunstancias. Así tenemos empresas que surgen para prestar servicios ineludibles (transportes, energía, agua potable, servicios sanitarios); empresas destinadas a ejecutar ciertos planes o políticas (YPF, YCF, SOMISA, Dirección de Fabricantes Militares y sus empresas, DINFIA); empresas que pasaron a ser patrimonio nacional por confiscación de bienes nacionales de países beligerantes; las llamadas "nacionalizaciones salvavidas" cuando ra-

zones de interés nacional exigían seguir manteniendo empresas en quiebra; y finalmente, la creación de empresas con funciones específicas en sectores económicos vitales para el país, no cubiertas por la actividad privada, como petroquímica, hierro, etc.

Cualquiera haya sido el origen o la motivación para la creación, lo importante es el hecho de ser un proceso creciente, prácticamente ininterrumpido. Las empresas públicas cubren un amplio campo de la producción de bienes y servicios; tales como petróleo, carbón, gas, electricidad, transporte, sidero-metalurgia, petroquímica, química, comunicaciones, maquinarias, alimentos y bebidas, etc.

Veamos algunos datos sobre la importancia del sector público y de las empresas del Estado en nuestro país, que confirman lo que venimos diciendo.

Los ingresos públicos constituyen en los últimos años más del 30% del PBI.

La inversión pública es el 40% del total y el 9% del PBI, considerando que la tasa de inversión está en el orden del 20% del PBI.

Las importaciones del Estado son aproximadamente el 50% de las importaciones totales que realiza el país.

El personal ocupado por las empresas, organismos descentralizados y administración central llega al 8% de la fuerza de trabajo; sumando las provincias y municipios sube al 15%.

Las empresas públicas ocupan alrededor de 320,000 personas, que significan apro-

ximadamente el 4.5% de la fuerza de trabajo.

La inversión pública fija ha sido de un 30.5% de la inversión fija interna a mediados del decenio 1960-1970, de 42.5% en 1970 y de 39.5% en 1971.

Las empresas del Estado absorben el 40% de la inversión pública.

En materia de ahorro las empresas del Estado también juegan un papel importante, si bien hay mucha oscilación de un año a otro y entre ellas; en los últimos años el ahorro de las empresas ha cubierto parte significativa de la inversión (hasta el 40%).

El fenómeno de la expansión del Estado se ha acentuado especialmente en la última década. Actualmente se encuentran en construcción plantas petroquímicas, iniciados los trabajos de explotación del mineral de hierro en Sierra Grande, por entrar en servicio plantas energéticas como la Central Atómica de Atucha y el complejo Chocón-Cerros Colorados, que harán que la participación del sector público se amplíe significativamente en los próximos años.

En síntesis, las empresas del Estado tienen una gran importancia económica por lo menos en los siguientes aspectos: por su magnitud entre las grandes empresas, por la significación estratégica de los sectores en que actúan, por su aporte en la formación de capital y por la mano de obra que ocupan.

Pueden y deben ser poderosos agentes de una política de desarrollo. Ello es posible por su grado de influencia en relación a

otros agentes, sobre todo en materia crediticia, comercio exterior, nivel de precios y salarios, inversiones; por su capacidad de participación en la formación de recursos invertibles, y dada la magnitud de los recursos que manejan, por su capacidad de generar una política tecnológica nacional tanto en sus aspectos de investigación, como de adaptación y selección de tecnologías. Pueden también actuar en el mercado con capacidad, en ciertos sectores, para regular precios en razón del volumen de oferta y demanda que poseen.

Finalmente no queremos dejar de señalar que los entes públicos, en sus variadas formas jurídicas, se presentan como un instrumento decisivo de la Nación frente a la penetración de las grandes corporaciones internacionales, otorgándole al país posiciones efectivas para la negociación en la compleja dinámica de las relaciones internacionales.

El problema de la formación del empresario público

De lo expuesto hasta el momento resulta evidente que la administración de ese vasto complejo de empresas públicas reviste una singular importancia. Si bien éstas desarrollan su acción en el contexto de la política del Estado, cuyos objetivos son imperativos para ellas, no cabe duda que el margen de maniobra y capacidad de acción de las empresas para instrumentar esos objetivos es grande. Precisamente de las condiciones de los administradores de empresas para ejecutar el plan imperativo del sector, depende en gran medida el éxito del programa de desarrollo. Resulta pues que si el sector público no está en condiciones de ejecutar plenamente las previ-

siones del plan, no es mucho lo que podrá esperarse del sector privado que en gran medida actúa en función de la política económica fijada por el gobierno.

Este hecho, además de los aspectos que hemos señalado en cuanto a la influencia que las empresas del Estado ejercen sobre variables claves de la economía, nos llevan a interrogarnos sobre cuáles deben ser las condiciones de capacitación, formación y mentalidad de un empresario público.

Comencemos por señalar que un administrador de empresas del Estado se distingue del funcionario público; tanto los instrumentos y fines perseguidos, como el contexto en el que actúan, son distintos. Una empresa pone en marcha un proceso productivo que tiene muchas semejanzas con la empresa privada: en lo que hace a combinación de factores productivos, empleo de tecnologías, relaciones laborales, etc. Características todas ellas que son diferentes al proceso de la administración pública. El ámbito y alcances de la acción de la empresa pública resulta acotado, tangible; los resultados son cuantificables. No resulta así en la administración pública donde los efectos y alcances de la acción suelen ser muy amplios, genéricos y la mayor parte de las veces imposibles de cuantificar.

Respecto al empresario privado también surgen diferencias notorias. Por lo pronto, en lo que hace a la propiedad del capital y a las consecuencias emergentes en cuanto al éxito o fracaso de la gestión.

Uno asume plenamente las responsabilidades y es gratificado materialmente cuando tiene éxito; el fracaso significa pérdidas

materiales que pueden llevar a la liquidación de la empresa.

No ocurre lo mismo con la empresa pública. No hay gratificación material en el éxito y el fracaso a lo sumo puede significar la pérdida de la función y nada más que ello.

Por otra parte las formas de evaluar el éxito o el fracaso difieren sustancialmente en ambos casos. La acción del Estado empresario está regida por criterios de rentabilidad social, cuyas diferencias con el criterio de rentabilidad privada son mucho mayores que las semejanzas.

La rentabilidad social se encuadra en el contexto del interés público, mientras que la rentabilidad privada está inserta en el marco del interés individual. Se debe admitir que en los países en vía de desarrollo que se encuentran en situación de dependencia estructural, el interés individual no siempre coincide o es compatible con el interés público. Esto se pone de manifiesto de diversas formas, una puede ser la que se presenta desde el punto de vista de la financiación considerada a nivel macro-económico.

Este criterio de rentabilidad social, también se pone de manifiesto cuando se trata de evaluar los proyectos estratégicos para el desarrollo del país. En última instancia, se trata de un problema de asignación de recursos; es decir un problema de escasez o económico.

Ello no significa que su óptica o perfil de análisis debe ser necesariamente económico, toda vez que haría desechables, en principio, importantes proyectos en orden a los requerimientos que demanda

un desarrollo de tipo estructural. Nos referimos fundamentalmente a las grandes obras públicas, cuya consideración debe ser en última instancia de naturaleza socio-política.

Los proyectos de gran envergadura requieren para su correcta evaluación de un enfoque basado más bien en el método del equilibrio general, ya que su dimensión supera el mero tratamiento de costo-beneficio.

Por todo lo apuntado, surge la necesidad de formar cuadros para la gestión y administración de las empresas públicas. Estos cuadros deben poseer una formación distinta de la que posee el clásico administrador de negocios, por cuanto los objetivos de tales empresas se adscriben en un marco operativo que plantea la necesidad de recurrir a parámetros evaluativos diferentes de los empleados en las empresas privadas.

En efecto, mientras que las empresas privadas buscan como objetivo fundamental la maximización de sus beneficios, la empresa pública, ya sea productora de bienes o prestataria de servicios, actúa guiada por el interés público el cual puede ser cambiante en su contenido (crecimiento, desarrollo, bienestar social, defensa nacional, etc.) pero siempre se diferencia por su naturaleza del interés del empresario privado.

Por ello, si bien estos cuadros tienen que estudiar materias instrumentales comunes al administrador privado, debe existir un núcleo de asignaturas de contenido socio-político que los lleve a ser recursos humanos compatibles por su formación con la función a cumplir.

Características de la formación

Planteada la diferencia entre los empresarios públicos, privados y el administrador público, surge la existencia de una especificidad en la capacitación y formación del primero.

Entendemos que tal proceso de capacitación y formación aún no se ha encarado en los países de la región, por lo menos en la forma como se plantea en esta proporción. Existen en algunos países cursos o seminarios, no lo suficientemente institucionalizados, que suelen organizarse a requerimiento de algún gobierno de turno o de sectores empresariales privados. Trataremos de precisar los lineamientos generales de la formación y capacitación que proponemos.

Por lo pronto debe destacarse el marco político-social en el cual se mueve la empresa pública y que el funcionario debe conocer, por lo menos en sus líneas generales. Esas características pueden resumirse en las siguientes:

- a) Una sociedad asentada en una economía mixta que tienda a acentuarse y cuyas formas de funcionamiento, objetivos perseguidos, etc., difieren de una economía de mercado y de una economía centralmente planificada.
- b) Una sociedad con un alto grado de complejidad que exige un enfoque global y totalizador de la administración. El empresario público no sólo deberá conocer a fondo la técnica empresarial sino también el marco político, económico, social e institucional en que desarrolla sus funciones.
- c) Una sociedad en la que se están produciendo y se producirán profundas transformaciones sociales. El administrador deberá estar en condiciones de insertar su empresa en las nuevas concepciones sociales. Pero además hemos señalado que la empresa pública debe jugar un rol activo como agente de las transformaciones económico-sociales, es decir que el empresario público debe ser un agente del cambio social, especialmente por su capacidad de influir en el sector privado de tendencia no siempre innovadora.
- d) Una sociedad en la que se registran procesos de integración y complementación, entre empresas de distinto origen, regiones, naciones, etc., con ampliaciones considerables del mercado y escalas de producción que obligan al empresario público a conocer y plantear nuevas formas de eficiencia y conocer el marco internacional en que actúa.
- e) Una sociedad en que la planificación económica se perfecciona cada día y su aplicación se torna ineludible en el manejo racional del Estado, donde las empresas públicas tienen una participación decisiva en todas las etapas, como ya se ha destacado.
- f) Finalmente, una sociedad cuya dependencia externa la somete a la agresión de los grandes conglomerados oligopólicos, donde la empresa pública es un instrumento de defensa del país que obliga al empresario a conocer las formas de actuación de estos conglomerados con los cuales muchas veces tendrá que tratar.

También la empresa pública puede ser un instrumento adecuado para la integración multinacional y una forma operativa para defenderse de las grandes corporaciones internacionales.

En este contexto se pueden establecer las áreas básicas de la formación y capacitación del empresario público de la siguiente manera:

Técnica empresarial
Economía y política económica
Ciencia política y sociología
Aspectos institucionales y jurídicos.

Técnica empresarial. Aquí se incluye todo lo referente a temas específicos similares al privado, tales como administración de la producción, comercialización, administración financiera, técnicas de programación y control empresarial, economía de empresas, etc. El desconocimiento de estas técnicas lleva al empresario público a actuar como un simple burócrata.

Economía y política económica. Incluidos aspectos de microeconomía indispensables para la toma de decisiones empresariales, pero poniendo especial énfasis en los problemas del desarrollo y la planificación. Como ya se ha dicho, buena parte del éxito de la planificación descansa en la capacidad del empresario público para elaborar, ejecutar y controlar planes y programas sectoriales coordinados con los globales.

Ciencia política y sociología. El empresario público actúa como parte de la organización estatal, en consecuencia, el conocimiento de la naturaleza, fines e instrumentos del Estado resulta indispensable, incluidos los aspectos históricos de la formación de la Nación. El desconoci-

miento de estos aspectos básicos lleva al empresario público a actuar en la misma forma que el empresario privado desnaturalizando su función. En materia sociológica es fundamental el conocimiento de los problemas del cambio social y especialmente de las disciplinas del comportamiento y técnicas de información y control.

Aspectos institucionales y jurídicos. Deberá tener conocimientos someros de los aspectos institucionales y jurídicos que reglan la actividad de las empresas públicas para encuadrar su función.

Entendemos que con la capacitación y formación sintéticamente explicitadas se conseguirán los objetivos generales que se han fijado para programas de este tipo:

- a) Dar al empresario público competencia profesional como tal y como encargado de la ejecución de políticas.
- b) Convertirlo en partícipe del proceso de planificación en todas sus etapas (diagnóstico, elaboración, ejecución, control).
- c) Darle capacidad para analizar los factores políticos, sociales, económicos, que tienen relación con su empresa, de manera integrada.
- d) Darle capacidad para organizar las relaciones con los organismos del Estado y del sector privado.

Esta formación que postulamos debe alcanzar a los administradores públicos de todos los niveles —obviamente adecuando el plan a cada nivel— partiendo del hecho que la propuesta está dirigida a los niveles máximos.

De encararse una formación sistemática del empresario público y dándole continuidad y seguridad en su carrera, creemos que en un plazo no muy largo podrán solucionarse las dificultades de gestión y organización del sector público.

La continuidad y seguridad del empresario público tiene que ver directamente con la estabilidad puesto que resulta incoherente iniciar una política de formación de cuadros y después desaprovechar éstos con el argumento de que se quieren designar personas en los niveles gerenciales adeptos al gobierno, cuando en verdad lo que se busca es llevar a dirigentes del partido político gobernante.

Finalmente queremos dejar expresa constancia de que estimamos que estos proyectos pueden ejecutarse sin necesidad de crear nuevas instituciones educativas, ya que con las existentes se pueden organizar estos estudios con un mínimo adicional

exigido a la actual estructura universitaria de nuestros países.

Proposición

Considerando la importancia que tienen las empresas públicas en las economías de nuestra región y la especificidad requerida en la formación intelectual de los administradores de dichas empresas, proponemos:

Que se organicen cursos permanentes o bien en las carreras universitarias y/o postuniversitarias correspondientes al área de la Administración Pública y se den conocimientos profundos y específicos en la problemática de la administración de empresas públicas.

Tales cursos deben incluir, además de los conocimientos técnicos e instrumentales, aspectos relativos a problemas institucionales, políticos y sociológicos.