

# PRODUCTIVIDAD, EFICACIA Y EFICIENCIA EN LA EMPRESA PUBLICA

Mario M. Rozenstein

## I. Introducción

La relevancia del tema que nos ocupa ha alcanzado un elevado nivel en nuestros días, al punto que su estudio y profundización constituyen materia de atención prioritaria y, sin duda, así habrá de continuar durante los próximos años.

La evolución que a nivel mundial estamos viviendo, nos indica que las llamadas potencias económicas se mueven rápidamente hacia estructuras post-industriales, con énfasis creciente en actividades de alta tecnología como la electrónica, las comunicaciones, la navegación aérea y espacial, la biogenética, etc.; en tanto que países como el nuestro avanzan marcadamente hacia actividades industriales del tipo clásico, tales como la siderúrgica, la producción automotriz, la de equipo ferroviario, la de bienes de capital, la de ropa y calzado, etc.

Se calcula que los países con menor desarrollo relativo proveerán en el año 2000 alrededor de un tercio de la producción industrial mundial.<sup>1</sup>

Una de las principales razones de este proceso es la gran disponibilidad de mano

de obra en los países de menos desarrollo relativo; se espera que la fuerza de trabajo de los países desarrollados crezca en sólo un 10 por ciento entre hoy y el año 2000, en tanto que la de los países subdesarrollados crecerá a tasas entre el 55 por ciento en Asia y áreas del Pacífico y el 80 por ciento en América Latina y Africa.<sup>2</sup>

En forma correlativa, el proceso de urbanización de nuestra población seguramente continuará su tendencia sostenida y muy probablemente conserve la intensidad hasta hoy registrada, con lo cual el proceso se autoalimenta.

Vale la pena advertir que la tendencia expresada se ubica claramente en el marco de las relaciones llamadas de centro-periferia o, más agudamente, de dependencia. Equivale a una inserción de los países de menor desarrollo relativo en una estructura y en una estrategia basadas en la división internacional del trabajo. Esta relación puede revestir no sólo una forma aparentemente eficiente de organizar el trabajo entre países, sino que, muy probablemente, incluirá los elementos necesarios para preservar las posiciones relativas de las partes en el muy largo plazo. Es con esta advertencia que deben formularse planes y programas y asumirse compromisos.

<sup>1</sup> Naisbitt, John. "Megatrends", New York, Warner Books Edition, 1984, p. 60.

<sup>2</sup> *Idem.*, p. 61.

De allí la necesidad de explorar los conceptos de productividad, eficacia y eficiencia que en forma específica contribuyan a guiar la gestión de las empresas públicas, en su carácter de instrumentos fundamentales de la rectoría del Estado en la economía nacional y en su desarrollo.

Partimos de la premisa de una cierta participación gubernamental en la actividad económica directa, particularmente en la de carácter industrial. El alcance de este trabajo no permite una discusión acerca de los fundamentos políticos, éticos, sociales y económicos, que han sustentado el largo camino que nos ha conducido a la situación actual y que han sido por lo demás ampliamente discutidos en muchos otros foros donde ha sido tema de interés.

Estimamos que la presencia del Estado en la actividad económica tiene una connotación positiva deseable y defendible bajo las premisas que el propio Estado ha definido para ello.\*

- \* 1. Defensa de la soberanía nacional y recuperación de riquezas naturales.
- 2. Producción de insumos básicos a precios reducidos y estables.
- 3. Prestación de servicios y producción de bienes y factores estratégicos, cuya continuidad debe asegurar el Estado mexicano y cuya previsión está expresamente contemplada en el artículo 28 constitucional.
- 4. Atención a campos no estratégicos pero prioritarios que no son atendidos o que son inadecuadamente atendidos por empresas privadas.
- 5. Mantenimiento de fuentes de empleo en función a las características estratégicas o prioritarias de la empresa, para el sector de que se trate.
- 6. Impulso al empleo de tecnología de vanguardia que, a su vez, facilite la sustitución de importaciones y el encadenamiento eficiente de procesos productivos.

Estimamos conveniente señalar, aunque sea en forma somera, lo que hemos identificado como las acepciones más comunes de los términos productividad, eficiencia y eficacia. La consulta realizada en diversos documentos pone de manifiesto que por lo menos dos términos, el de productividad y el de eficiencia, se usan en forma indistinta y, muchas veces, uno se define en términos del otro.

Por su parte, la definición que encontramos de eficacia y eficiencia en el Diccionario Enciclopédico Espasa, son prácticamente idénticas. Textualmente, eficacia es la virtud, actividad, fuerza y poder para obrar y producir efecto; eficiencia, es la virtud o facultad para lograr un efecto determinado.<sup>3</sup>

De ahí que el intento de precisar el alcance que a cada término daremos en el desarrollo de este trabajo, tiene como única finalidad evitar confusiones al respecto, no obstante que en la práctica y aun en la definición enciclopédica, tienen áreas de coincidencia o definición.

Empezando por el término productividad, parece haber consenso para definirlo como la relación entre la producción y la cantidad de recursos de toda índole que son utilizados para obtenerla. Así definida, la producti-

- 7. Promoción de un desarrollo equilibrado, dinámico e integral entre sectores y regiones.
- 8. Regulación del mercado y promoción de mecanismos para la protección al salario.
- 9. Mejoramiento de la balanza comercial y de pagos del país.

<sup>3</sup> Diccionario Enciclopédico Espasa. Madrid, Espasa-Calpe, S.A., 1979.

vidad es una expresión de medida que aisladamente da una idea de proporcionalidad y otra más lejana de calidad o aptitud para relacionar insumos con producto.

En tanto que medida, la productividad adquiere un mayor valor operacional bajo la forma de una serie de datos, que miden el mismo fenómeno referido a un proceso particular a lo largo del tiempo, o que compara dicha medida con respecto a procesos similares llevados a cabo simultáneamente o no, por diferentes entidades.

Si aceptamos en estos términos la definición de productividad, el concepto de eficiencia sería el modo en que se relacionan insumos y productos y de su existencia depende la bondad, la deseabilidad, la calificación de la relación entre insumos y productos.

En otras palabras, el concepto de eficiencia está directamente vinculado a la tecnología que hace posible que un conjunto dado de recursos genere un volumen y calidad dados de producto.

El concepto de eficiencia incluye no sólo la noción de una proporción adecuada de insumos para producir determinado producto, sino también un modo de procesar dichas proporciones para obtener el producto en la cantidad y la calidad esperadas.

Por lo tanto, aumentar la producción y/o reducir los insumos ya sea en volumen o en costo, significa hacer más eficiente el proceso; la medida de esa eficiencia se refle-

jará en la productividad al efectuar un cociente que dé por resultado una magnitud mayor.

Por su parte, el término eficacia parece no tener mayores dudas, respecto a que se refiere a la facultad o aptitud de producir determinados efectos.

En consecuencia, los tres términos así definidos serán utilizados con ese alcance y con esa acepción a lo largo del presente trabajo.

Otra medida que se usa frecuentemente en lugar de o con la misma definición de productividad y eficiencia, es el concepto de rentabilidad. Para nuestros efectos, rentabilidad será el resultado del cociente entre las utilidades y el capital propio invertido en la actividad.

Para el análisis de la productividad, eficacia y eficiencia en la empresa pública y, en particular, para destacar la diferencia y singularidad de los criterios aplicables a la empresa pública, siempre que sea posible, adoptaremos un esquema comparativo entre el criterio que prevalecería en un ámbito de decisión privada, frente al que debiera prevalecer en un ámbito de decisión pública.

Para el análisis de estos criterios y sus diferencias, según el ámbito de aplicación, enfocaremos tres ángulos: el económico, el administrativo y el político.

## II. Enfoque económico

En este enfoque nos referiremos al concepto 77

de eficiencia expresable en unidades monetarias, reservando al concepto de productividad una expresión física o medible en otras unidades.

Desde el punto de vista de la ciencia económica, hay diversas maneras de analizar la eficiencia. Una de ellas es el llamado análisis costo-beneficio para la evaluación de proyectos de inversión; otra es la que explica las condiciones en que una empresa optimiza sus rendimientos; una más se refiere a la necesidad de incluir la satisfacción de las necesidades integrales del hombre en la medición de la eficiencia; y por último, tenemos los postulados de la llamada economía del bienestar.

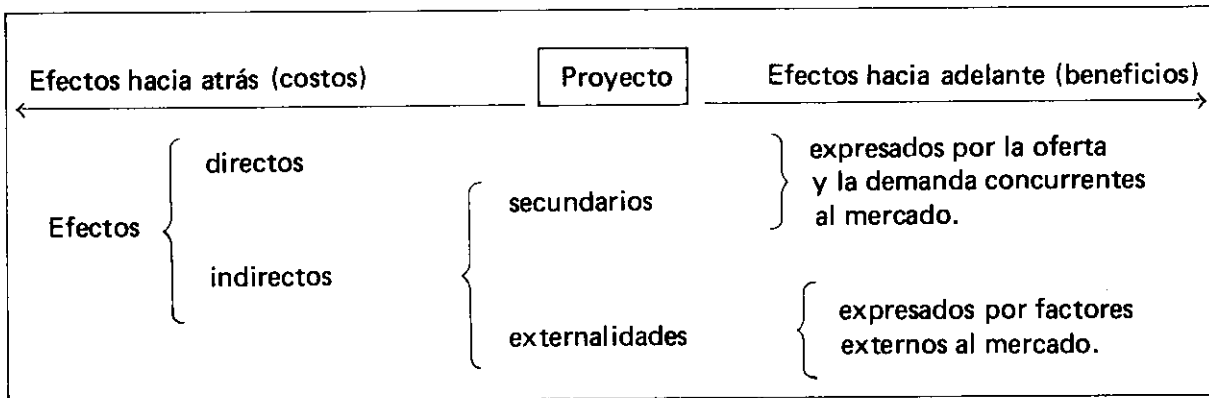
### 1. Análisis costo-beneficio

Este es un instrumento que estimamos de gran utilidad para distinguir el criterio de efi-

ciencia en una decisión pública de inversión, frente al que se adoptaría en el ámbito privado.

En efecto, la valoración individual de una decisión de invertir considera el valor presente neto (diferencia entre los flujos descontados de ingresos y costos) y la relación costo-beneficio (cociente entre el valor presente de los ingresos y el valor presente de los costos) del proyecto. A nivel individual o de empresa, el concepto de beneficio es sinónimo de ingreso y el de costo es sinónimo de egreso, pero cuando ampliamos la perspectiva a nivel de la economía global, los costos y beneficios no se pueden obtener exclusivamente a partir de un registro convencional.

Una sencilla y útil clasificación de los costos y beneficios a considerar en la evaluación de un proyecto es la siguiente:<sup>4</sup>



<sup>4</sup> Ginestar, Angel. *Presentación esquemática de algunos elementos de análisis económico para la formulación de proyectos: enfoque social*. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Arg., Sección economía. No. 76, 1970, p. 2.

Si el bien producido y suministrado por el proyecto sólo satisface necesidades de tipo individual, la oferta y la demanda de ese bien en el mercado determinarán los efectos relevantes a considerar.

Sin embargo, si el bien en cuestión satisface al mismo tiempo necesidades individuales y colectivas, lo que el mercado determina para dicho bien no siempre es el resultado de todos los efectos que concurren a su producción y comercialización. En este caso, conviene introducir en el análisis consideraciones complementarias a las que puede ofrecer el simple análisis de la oferta y la demanda. Es lo que se denomina evaluación social de proyectos de inversión, enfoque que sin duda interesa principalmente al ámbito de decisión pública.

Tal como se vio en el esquema anterior, hay efectos directos e indirectos y, entre estos, se distinguen efectos secundarios y externalidades. Concretando dichos efectos a los beneficios, podemos hablar de beneficios directos o individuales y beneficios indirectos, entre los cuales distinguimos beneficios secundarios, tales como impuestos indirectos o al producto y excedentes del consumidor y beneficios externos, principalmente externalidades positivas.

Todos estos beneficios se expresan siguiendo la teoría de la demanda. El primer capítulo de beneficios directos son los que equivalen a los ingresos que el proyecto va a generar por la venta del producto en el mercado; en cambio, los beneficios secundarios son aquellos que recibe la comunidad y que

también pueden estimarse siguiendo la teoría de la demanda, pero que no pueden registrarse como un ingreso del proyecto. Tal sería el caso del llamado excedente del consumidor, es decir, el gasto que el consumidor hubiera realizado, pero que no realizará, puesto que los precios han sido disminuidos por la incorporación de la oferta del proyecto en ese mercado; y otro beneficio secundario son los impuestos que habrá de recaudar el gobierno, de las transacciones a realizar con la producción del proyecto.

Por su parte, los beneficios externos son aquellos que no pueden determinarse por consideraciones del mercado y no pueden expresarse en los términos en que dicho mercado se manifiesta; requieren un criterio amplio para su identificación y suelen tener connotaciones positivas por su contribución a mejorar la calidad y nivel de vida de la comunidad.

Tales externalidades incluirían, por ejemplo, factores de carácter ecológico, de creación de empleo, de nivelación de economías regionales, etc.

Por su parte, los efectos hacia atrás o costos de un proyecto, serán los egresos de dicho proyecto.

Para precisar el concepto, ... "se entiende por costo social aquéllo que efectivamente representa un esfuerzo para la comunidad, expresado en términos monetarios, el cual permite la comparación con los egresos del proyecto que indican el costo individual".<sup>5</sup>

5. *Idem.*, p. 23.

El análisis relativo a los costos sociales de un proyecto se efectúa considerando dos capítulos fundamentales: aspectos básicos, es decir, costo individual y excedente del productor, y aspectos complementarios, que permiten por vía de ajustes sucesivos estimar el costo social. Para esto último se analiza lo siguiente:

- a. Los impuestos indirectos a los insumos del proyecto.
- b. Los costos de oportunidad de algunos servicios productivos en:
  - i) El nivel de desocupación y su repercusión en el costo de oportunidad de un servicio productivo.
  - ii) El proceso de crecimiento y sus efectos en el costo social de los servicios productivos (salarios, tasas de interés, etc.).
- c. Las externalidades y los subsidios a la producción de los insumos del proyecto.

Por lo que hace a la estimación indirecta del valor de aquéllo que deja de producir un insumo al asignarse al proyecto, equivale a denominar el costo social como el costo de oportunidad de aquéllo que deja de producir un recurso productivo, que hubiera tenido y que tiene usos alternativos en la economía. Sin embargo, según el análisis marginal, el costo social en equilibrio debe igualar, como condición de eficiencia, el costo marginal con el valor de la productividad marginal del servicio productivo utilizado; éste sería

el precio social del factor y sirve para expresar el costo social de un factor o servicio productivo aplicado a un proyecto.

En general, cualquier organización que busque obtener los mejores resultados de sus esfuerzos, empleará un recurso hasta el punto en que la contribución de una unidad adicional de este recurso, iguale el sacrificio requerido para adquirir la última unidad.

En ambos casos, costos y beneficios, el análisis pormenorizado de un proyecto específico incluiría consideraciones relativas al tipo de mercado al que concurriría el producto; ésto es, según sea un mercado de más o menos competencia relativa, pueden cambiar las apreciaciones específicas, más no el sentido general de lo expuesto.

## 2. Equilibrio de la empresa

En la teoría de la firma, la regla fundamental de eficiencia señala que una empresa estará en equilibrio y, por lo tanto, optimizando o maximizando sus utilidades, en el punto en donde se iguala el costo marginal con el ingreso marginal. Tratándose de una situación de mercado de competencia pura o perfecta, la igualdad del costo marginal con el ingreso marginal también es igual al precio. En este punto, se está maximizando el ingreso total frente a los costos totales (se supone implícito en el costo, la retribución al capital y esfuerzo invertidos por los propietarios de la empresa). En cambio, si la hipótesis es de competencia imperfecta o monopólica, el punto de equilibrio sigue expresándose en términos de igualdad entre el costo margi-

nal y el ingreso marginal, pero este último es distinto al precio.

El precio de equilibrio será, en este caso, invariablemente superior al ingreso marginal y, por lo tanto, a este precio superior la cantidad de producto, que optimiza la relación costo marginal igual a ingreso marginal, será inferior a la que resultaría en un esquema de competencia pura o perfecta.

La imperfección del mercado lleva necesariamente a la fijación de un precio tal, que reduce la cantidad ofrecida y demandada como condición para optimizar los resultados de la empresa. En otras palabras, la imperfección de un mercado lo vuelve ineficiente desde el punto de vista social, aunque cada empresa optimice sus resultados. Por lo tanto, un esquema de decisiones y de evaluación como el expresado, pero situado en una empresa pública, requiere que una vez encontrada la igualdad entre ingreso marginal y costo marginal, la decisión debe conducirnos al volumen de producción y al nivel de precio que corresponda a la demanda.

### 3. Equilibrio ampliado de la empresa

La teoría económica ha afectado el desarrollo del análisis administrativo en general, a través del concepto de eficiencia; se administra para ser eficiente y se es eficiente cuando se tiene el mejor resultado económico. Esta ha sido la premisa dominante en materia de eficiencia para juzgar proyectos y gestiones gerenciales; y la razón es evidente, pues emplea variables cuantificables y expresables en dinero, con lo que se vuelven susceptibles

de someterse a un amplio instrumental de cálculo. En consecuencia, la eficiencia dependería de aquéllo que se entiende por económico. Ello define a su vez dos orientaciones de análisis: por un lado, la orientación económica por extensión, que plantea lo económico como algo constituido por ciertos actos del hombre, considerados convencionalmente económicos en relación con otros; y por otro lado, la orientación económica por comprensión, también calificada de humanística, que considera lo económico sólo como una de las actividades del hombre y que forma parte de su integralidad; así, se dice que lo económico surge cuando el hombre se plantea un problema de optimización, pero no sólo concerniente a bienes materiales, sino también a sus necesidades psicológicas y sociales.<sup>6</sup>

Por lo tanto, a cada una de estas orientaciones corresponden distintos conceptos de eficiencia. Para la orientación económica por extensión, la eficiencia se mide en bienes físicos y servicios, pues tanto en el enfoque de producción como en el de consumo, el resultado de la actividad económica se manifiesta en bienes físicos y en servicios. Según lo expresado inicialmente, este resultado lo denominaríamos como productividad.

Para la orientación económica por comprensión, la eficiencia no se limita a una simple medición de bienes materiales, sino que busca un resultado expresable en todo

<sup>6</sup> Ginestar, Angel. *Empresa pública versus empresa privada, un planteo de la controversia en términos de eficiencia*. En Revista de la Asociación Interamericana de Presupuesto Público, No. 4, diciembre de 1974, Caracas, p. 45.

tipo de bienes, servicios y relaciones, que permitan satisfacer las necesidades del hombre, sean éstas fisiológicas, de seguridad, de afiliación, de estima o de autorrealización. En consecuencia, cuando el hombre economiza en su actividad, lo hace con el fin de lograr la máxima satisfacción en lo que hace, en todo lo que hace, no sólo en una parte concebida como separable de su hacer ni teniendo en cuenta sólo alguno de sus objetivos.

Sin embargo, por ahora, la medición a la eficiencia sólo puede hacerse operacionalmente en términos materiales, según la orientación por extensión, es decir, queda restringida al concepto de productividad.

Hay que tener en cuenta que esta medición de la eficiencia tiene significación distinta, según la orientación o concepción económica. Para la concepción por extensión, se considera que esa medición es definitoria, que lo medido tiene pleno valor, vale por sí, mientras que para la concepción humanística o por comprensión, tal medición materialista de la eficiencia sólo tiene significación relativa, vale, y sólo vale, en tanto no se supere el procedimiento de medir para incluir otros elementos integrantes de los objetivos del hombre.

Por su parte, el concepto de rentabilidad sobre la inversión se ubica naturalmente en el terreno del enfoque económico de la eficiencia. Dicha utilidad estará fundamentada si el valor económico agregado deriva de un

mejor servicio y no sólo del éxito negociador ante clientes y proveedores.<sup>7</sup>

En este punto, es obvio que la rentabilidad constituye la medida más frecuentemente usada para calificar la eficiencia de una empresa. En el caso de una empresa pública, el logro de utilidades debe entenderse como una forma de actuar eficientemente, de tal suerte que sin ser su fin último, dicha utilidad pueda redundar en beneficio de la propia empresa para su reinversión, y del erario federal, para reducir o evitar la dependencia económica que la empresa pudiera tener de éste último.<sup>8</sup>

Es evidente que en estos días la utilidad como tal no requiere justificación moral. Es la retribución al capital y en la medida en que nos ubiquemos en una empresa pública, la reinversión de dichas utilidades en provecho de la independencia financiera de la empresa o de la posibilidad de vender a un menor precio sus productos, constituyen finalidades o destinos claros de la utilidad. Lo que siempre tendrá una connotación moral negativa, serán algunos modos de obtener utilidad.<sup>9</sup>

Podemos concluir diciendo que en el caso de la empresa pública, la productividad y la eficiencia son objetivos de carácter operativo, destinados a mejorar el producto resultante del esfuerzo hecho por la empresa en

<sup>7</sup> González y González, Felipe y Brubeck G., Philip H. *La utilidad en la empresa pública*, en Memoria del Foro de Consulta Popular para la Planeación de la Empresa Pública, Méx., I. N. A. P., 1983, 1a. edición, p. 199.

<sup>8</sup> *Idem.*, p. 191.

<sup>9</sup> *Idem.*, p. 193.



cantidad y calidad, en tanto que la productividad y la eficiencia en una empresa privada son medios de aumentar la rentabilidad; por lo que hace a las transferencias, es decir, a la diferencia entre lo que la empresa recibe y otorga, en el caso de una empresa pública lo usual es que dicha diferencia constituya un objetivo o una restricción explícita, mientras que en una empresa privada, ampliar esa diferencia al máximo en su favor también es un medio de acrecentar la rentabilidad.<sup>10</sup>

#### 4. Economía del bienestar

Se afirma que el análisis económico de la eficiencia, tal como se expresó en el análisis costo-beneficio y en el análisis del equilibrio en la teoría de la empresa, son medios de promover el bienestar económico.

La pregunta que cabe hacerse y que debe ser contestada, es el bienestar económico de quienes se trata de promover. Hasta hoy, nadie ha podido manejar con precisión comparaciones interpersonales acerca de la función de utilidad, no hay medios científicos para medir y comparar las pérdidas y las ganancias entre diferentes personas o para afirmar que la pérdida marginal de un peso para una, es algo equivalente a la ganancia de un peso marginal para otra.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> Boltvinik, Julio. *Productividad y empresa pública*, ponencia presentada en el Encuentro Nacional de Productividad, México, D.F., noviembre de 1984, p. 5.

<sup>11</sup> Rozenstein, Mario. *Análisis costo-beneficio: Posibilidades y restricciones*, en *El Economista Mexicano*, Vol. X, número 2, junio de 1974, Colegio Nacional de Economistas, A.C., México, p. 74.

En términos ideales, el sistema debería beneficiar a todos sin perjudicar a nadie. Como una aproximación a este ideal, algunos autores proponen la selección de alternativas que mejoren la situación económica de algunas personas, sin empeorar la de los demás; otros más, sugieren que los beneficios otorgados sean lo suficientemente altos como para que los beneficiados puedan compensar a los eventualmente perjudicados. Sin embargo, tales mecanismos sociales de compensación son muy imperfectos; en el mejor de los casos, proveen para que quienes han perdido en una instancia, puedan convertirse en ganadores en alguna otra.<sup>12</sup>

En general, y puesto que las actividades públicas tienen una enorme variedad de objetivos y consecuencias, no es razonable pensar en un criterio singular para juzgar la bondad de cada alternativa considerada, es decir, para juzgar acerca de su eficiencia, entendida como la aptitud para alcanzar los objetivos y metas deseadas.

Algunos economistas han concebido el bienestar económico óptimo como una combinación de eficiencia y equidad; para ellos, equidad significa una distribución de ingreso, porque el hacerlo requeriría efectuar ingresos que se acercan lo más posible hacia ingresos iguales sin menoscabar los incentivos del trabajo. Sin embargo, el punto de vista ortodoxo y dominante entre los economistas, es que la ciencia económica no puede decir nada acerca de lo que debe ser la distribución del ingreso, porque el hacerlo requeriría efectuar una comparación de utilidades

<sup>12</sup> *Idem*, p. 75.

interpersonales. No obstante, los economistas generalmente admiten la utilidad del concepto de función de bienestar social tal como se ha descrito.<sup>13</sup>

Se indica que la función de bienestar social alcanza un nivel de equidad, si tiene la posibilidad de emplear un sistema de impuestos y subsidios como compensador de desequilibrios relativos. Es decir, si se desea menos desigualdad, las personas con altos ingresos pagarán impuestos y aquéllas con bajos ingresos serán subsidiadas y se supone que tales impuestos y subsidios en sí mismos no causarán deficiencias o desviaciones.<sup>14</sup>

Un ejemplo claro que atenta contra la presunta eficiencia de una economía teórica es, precisamente, el de las empresas que producen en mercado de competencia imperfecta. Es evidente que tales reglas no operan de acuerdo a la eficiencia económica, pues inducen a vender a precios más altos y a producir menores cantidades de las que resultarían, si estuvieran sujetos a los rigores de una mayor competencia.

Bajo las condiciones teóricas descritas, habrá fuertes desviaciones a los supuestos estipulados por las siguientes razones:<sup>15</sup>

a. Cambios en los gustos del consumidor y

en las funciones de producción por razones tecnológicas.

- b. Conocimiento imperfecto de las oportunidades y toma de decisiones en condiciones de incertidumbre.
- c. Imperfección a la norma de competencia económica, lo que genera efectos como los descritos.
- d. Acción de tarifas, impuestos, subsidios y controles por parte del gobierno, lo que también puede introducir ineficiencias e imperfecciones a las tendencias que moverían naturalmente a la eficiencia.
- e. Externalidades positivas o negativas difíciles de identificar, que también suman o restan respecto al punto de eficiencia en cualquier alternativa de decisión pública.

Como marco de referencia para la acción pública, la economía del bienestar trata de promover, como principio fundamental, las economías externas y reducir o eliminar las deseconomías externas.

En este contexto se ubica precisamente la aplicación del análisis costo-beneficio, del análisis costo-efectividad y de la programación presupuestaria. Estas técnicas se han aplicado inicialmente a complejos problemas militares y, posteriormente, se ha generalizado su uso a la administración pública en general. En tales condiciones, la empresa pública no es ajena a la aplicación de estos instrumentos auxiliares para la racionalización de las decisiones; más aún, ha sido un campo de

<sup>13</sup> Watson, Donald S. *Teoría de los precios*, México, Editorial Trillas, enero de 1981, 1a. edición en español, p. 309.

<sup>14</sup> *Idem.* p. 309-310.

84 <sup>15</sup> *Idem.* p. 310-311.

aplicación excepcionalmente propicio por su relativa autonomía financiera y decisional, frente a la administración pública central.

### III. Enfoque administrativo

El número de técnicas e instrumentos disponibles en el ámbito administrativo de las empresas públicas o privadas es muy vasto. Sus resultados también han tenido éxito variable, dependiendo del talento y de las condiciones en que han sido aplicados, pero el factor común que parece dominar el pensamiento de los autores sobre esta materia, es el de una fuerte opinión acerca de la necesidad de enfatizar y dar un peso relativo mucho mayor al aspecto humano de las organizaciones, que a los factores eminentemente físicos o económicos. Se otorga más importancia relativa a las condiciones en que el factor humano se desenvuelve en la búsqueda y logro de metas, no sólo cuantitativas, sino cualitativas, incluyendo en ellas factores de orden psicológico, social y cultural.

Se estima que los trabajadores de una empresa deben ser los primeros beneficiarios del talento, la eficiencia y la productividad que dicha empresa alcance.

Por este motivo, se dice que una orientación eficientista o productivista únicamente expresa la eficiencia y la productividad, con respecto a una parte de las aspiraciones del hombre, llevando a cabo una parcelación del hombre como un todo, mientras que la orientación humanista plantea la eficiencia en el sentido integral, al considerar la satisfacción

del hombre de un modo completo, que atienda a todos sus objetivos.

Aquí es donde se presenta un dualismo analítico que separa la actividad de la empresa en dos manifestaciones opuestas, como expresión del bienestar de los participantes; por un lado, la contribución o el trabajo que realiza la fuerza de trabajo y, por otro lado, la compensación o retribución que recibe por dicho esfuerzo. Si la organización productiva tiene por objeto fundamental desarrollar actividades dirigidas hacia la producción, tratará de minimizar en todo lo que sea posible el costo y el volumen de los insumos ocupados y, por otra parte, tratará de maximizar la cantidad y calidad del producto o servicio obtenido. En tal sentido, pudiera parecer que la simple retribución monetaria del factor humano empleado en la producción, debe ser suficiente para satisfacer todas sus necesidades y aspiraciones, en cambio, el postulado de la corriente de pensamiento que estamos comentando, nos indica que no basta esta simple relación y que la sólo maximización del producto supondría que estamos resolviendo indirectamente la porción material de las necesidades humanas, en la parte que toca a la empresa como productora de bienes y servicios.

La idea que se propone es que las relaciones entre cantidades de insumo y producto a obtener, sean compatibles con un tipo de organización que maximice las preferencias o el bienestar de los participantes de las empresas; esto cambiaría el concepto de "función de producción" al de "forma de producción",

porque al maximizar también se considera a la organización.<sup>16</sup>

En resumen, bajo esta concepción, la organización no se supone neutral con respecto al bienestar, sino como algo que debe tenerse en cuenta al determinar la eficiencia de la empresa por medio de la forma de producir.

Siguiendo con esta línea de pensamiento, la eficiencia como concepto coherente con la máxima satisfacción de los hombres en sociedad, tiene un sentido diferente según se enfoque desde el ángulo eficientista o se haga con una concepción humanística. Según la primera, el costo constituye la variable relevante para comparar la eficiencia entre empresa pública y privada; sin embargo, éste no es el caso cuando estamos en la orientación humanística, donde el costo es sólo una de las variables a considerar.

De manera que un criterio administrativo para juzgar si la empresa pública es o no más eficiente que la empresa privada, escapa a la simple comparación de costos, aun utilizando exclusivamente el análisis económico, pues tal comparación sólo tiene significación plena en un enfoque parcial y materialista, que hoy se discute por ser una noción incompatible con la inclusión de todos los aspectos que corresponden a una concepción integral y humanística de la realización del hombre. Sin embargo, éste es un proceso recientemente expuesto, con escasa evolución y que todavía no es suscepti-

ble de mediciones. Lamentablemente, el tomar conciencia de que algo no se está haciendo bien, no implica saber cómo debe hacerse mejor; esa es la gran limitación de este enfoque y es el gran desafío sobre el que hay que trabajar en los próximos años.<sup>17</sup>

Es fácil advertir que, bajo esta corriente de opinión, hay convergencia entre el enfoque económico comprensivo o humanístico y el denominado modelo integrado de la organización.

El modelo integrado incorpora elementos como los siguientes:<sup>18</sup>

- a. Gerencia participativa.
- b. Estilos de liderazgo nuevos y no autoritarios.
- c. Aceptación de riesgos y confianza mutua.
- d. Responsabilidad por la capacidad técnica y la competencia interpersonal.
- e. Más poder y control otorgados a los niveles inferiores de la jerarquía, y
- f. Capacidad de cambio adaptativa en relación a un ambiente turbulento.

Este modelo se opone y supera al burocrático clásico. Existe aún otro modelo, el

<sup>17</sup> *Idem.* p. 77.

<sup>18</sup> Jun, Jongs S. y Storm, William B. *Las organizaciones del mañana. Desafíos y estrategias.* Editorial Trillas, México, mayo de 1980.

“no jerárquico”, que se caracteriza también por su crítica al modelo burocrático y que considera que la relación superior subordinada tiende a desaparecer en la medida que se incorporen sistemas operativos de alta tecnología. Un caso particular de esta corriente señala que la organización del futuro se adecuará a las personas y no a las tareas.

Los administradores en general, y los administradores públicos en particular, tienen serios problemas para asimilar y aplicar las concepciones expuestas. Es evidente que predomina en ellos la visión piramidal de la jerarquía, la división formal y especializada del trabajo, la autoridad y la comunicación reglamentadas, etc.

Si bien el modelo burocrático parece más apto para labores rutinarias y de productividad precisa, la actual y muy compleja administración pública, con resultados y procesos difíciles de medir y evaluar, aún lo utiliza como esquema fundamental de organización. De ello surge una sensación de contexto administrativo agobiante y sin salidas.

Características de los modelos integrado y “no jerárquico” son la necesaria y relativa inestabilidad de los esquemas, derivada de su flexibilidad y adaptabilidad. Inestabilidad y flexibilidad son antagónicos con los ideales del ejercicio administrativo burocrático.

Las diferencias que plantean los enfoques esbozados son sustantivas y de importancia fundamental para diseñar y transitar el camino hacia las organizaciones del futuro. Lo cierto es que dicha organización será mucho

más parecida al llamado modelo integrado que al burocrático, por lo que el esfuerzo y la necesidad de cambio que esto implica para la administración pública, es verdaderamente enorme.

En tales condiciones, y en la medida en que la organización, los sistemas y los estilos de administración sean los que hemos señalado para el futuro, el criterio de eficiencia estará más próximo al del enfoque económico por comprensión, que al enfoque por extensión.

#### IV. Enfoque político

Para el examen de la productividad, eficacia y eficiencia en la empresa pública, desde este enfoque, retomamos el comentario inicial acerca de la tendencia que se observa hacia la industrialización en su sentido clásico (industria pesada, intensiva en mano de obra, que utiliza materias primas abundantes, con alto riesgo de contaminación, etc.) en los países en desarrollo.

Además, dicho proceso tiene como rasgo distintivo una importante presencia del Estado en la actividad económica directa. La administración pública paraestatal se constituye en engrane fundamental para la materialización de dicha presencia y encabeza una serie de esfuerzos de modernización, regulación y conducción del proceso de desarrollo.

En tales condiciones, se han podido observar enfoques para guiar la gestión en el ámbito paraestatal que... “en nombre de una racionalidad ahistórica y apolítica, se proponen

resolver nuestros problemas más profundos que son, por definición, de carácter histórico y político".<sup>19</sup>

Es evidente que tales manifestaciones forman parte del referido esquema de dependencia. Bajo una pretendida objetividad técnica, se somete la atención de nuestra realidad a instrumentos que llevan implícitos la preservación o agudización de las condiciones estructurales existentes.

La eficiencia de la participación del Estado a través de las empresas públicas, está íntimamente asociada al empleo de la ciencia y la tecnología como elementos clave para aumentar su capacidad operativa. Y en tanto ambos elementos son meros instrumentos, lo fundamental reside en determinar quién los emplea y con qué propósitos. Así, la eficiencia sin signos o calificativos, derivada de procesos científicos o tecnológicos avanzados, puede ponerse al servicio de las dictaduras más abyectas o del desarrollo político más evolucionado. De allí la importancia de tener muy claro la ideología y los fines de la acción pública, ya que es muy posible que durante el proceso de adopción y adaptación de ciencia y tecnología, internalicemos esquemas que agudicen la dependencia o que distorsionen nuestras aspiraciones en materia estructural. En este contexto se ubica el fenómeno de la tecnocracia.

Es común que los elementos predominantes para tomar decisiones públicas en materia

de inversión sean de carácter económico. Los elementos de carácter político son más difíciles de medir y de sensibilizar, por lo que con demasiada frecuencia las opciones entre las cuales hay que decidir, excluyen mutuamente los ingredientes políticos (intangibles) de los económicos (tangibles o cuantificables).<sup>20</sup>

En tales condiciones, y salvo que las condiciones políticas sean extremas o de crisis, las decisiones se inclinarán hacia las "racionalmente" económicas. Las empresas públicas, por serlo, pueden y deben evitar esta aparente opción excluyente; al contrario, deben hacer compatibles los elementos de ambos enfoques en la búsqueda de eficacia y eficiencia públicas.

La autonomía relativa de las empresas públicas constituye una de sus principales ventajas para actuar con eficacia, pero también representa para el sistema político la creación de un espacio de gestión pública, que todavía no ha sido totalmente sometido a controles de legitimidad, por ejemplo, a cargo del poder legislativo. De esta circunstancia derivan problemas de eficiencia, pero no tanto hacia la empresa como hacia la función de control del legislativo sobre el ejecutivo, en otras palabras, sobre la calidad del desarrollo político. El hecho de que los presupuestos de las entidades paraestatales sean aprobados por el poder legislativo, no necesariamente significa un control político sobre el ejecutivo, sino algo más cercano al manejo administrativo de los símbolos de legitimidad.

<sup>19</sup> Franken, Tjerk. *Política y administración pública*, UNAM, FCPS. Serie estudios No. 30, 1973, p. 7.

<sup>20</sup> Rozenstein, Mario, *op. cit.*, p. 76.

La permanencia y estabilidad relativa de los cuadros directivos calificados son elementos fundamentales para hacer viables la productividad y la eficiencia. Es frecuente una alta movilidad de dichos cuadros, que se desplazan como grupos y no como individuos aislados, lo que ha constituido la principal fuente de discontinuidad de planes y programas y el consiguiente empleo improductivo de recursos. Las posiciones directivas en las empresas públicas han sido parte esencial de las asignaciones que el partido político gobernante otorga a sus miembros distinguidos. Sin embargo, las aptitudes no siempre han sido correlativas a los méritos partidistas, lo que ha provocado inadaptaciones y resultados que, por conocidos, no vale la pena reiterar.

Un elemento esencial para la capacidad operativa de las entidades es la autonomía relativa con la que deben contar para hacer posibles sus objetivos. Sin este atributo, la sola noción de empresa pública carece de sentido. En éste, como en otros rasgos distintivos de los diferentes tiempos políticos y administrativos, la tendencia pendular ha producido efectos encontrados: sana autonomía o franco desorden. En este sentido, el problema a resolver en la empresa pública actual y, sobre todo, en la del futuro, reside en encontrar y mantener ese término razonable en la relación con el gobierno central, que permita aprovechar al máximo sus posibilidades y reducir al mínimo sus inconvenientes.

El gobierno mexicano ha avanzado sensiblemente en la definición de su participación

por ramas y sectores, lo que constituye una referencia política de primer orden para situar a las entidades en una clara perspectiva y, por lo tanto, en mejores condiciones para planear y evaluar su eficacia, eficiencia y productividad. Asimismo, la racionalización de la presencia gubernamental en actividades económicas directas, permitirá una atención a profundidad de un universo más compacto y con visión de largo plazo.

## V. Conclusiones

La complejidad del tema de este artículo y la necesaria compactación que tiempo y formato exigen, obliga a dejar fuera de tratamiento una serie de elementos asociados: la orientación productiva, los mecanismos de control y evaluación, la ética política y el determinismo ideológico, entre otros. Son en sí temas que agotarían las restricciones apuntadas. Sin embargo, vivimos tiempos de cambios sustanciales, muchos de los cuales ya son materia de información y debate en los medios de comunicación, por lo que el tema básico está en franco proceso de actualización y enriquecimiento.

La tendencia hacia una economía industrial ligada a los centros hegemónicos parece muy fuerte, como para esperar cambios en otra dirección en el corto y mediano plazos. En estas condiciones, la empresa pública ha jugado y continuará jugando un papel fundamental como elemento promocional o de fomento, además de su atención a las actividades claramente estratégicas, por lo que cabe hacer explícitos los criterios de produc-

tividad, eficacia y eficiencia que deben prevalecer en sus decisiones y en su evaluación. Los criterios puramente económicos, y aun financieros, son útiles y necesarios; pero no son suficientes, por lo que deben examinarse a la luz de un claro juicio político comprometido con valores fincados en un sistema político, que legitime las decisiones a cuya consecución deben contribuir productiva, eficaz y eficientemente las empresas públicas.

El sentido instrumental de la empresa pública no debe aislarla de los factores axiológicos y políticos que le dieron origen. En ese contexto debe evaluarse su desempeño y sus resultados.

Un terreno primario de atención para la empresa pública, como organización con finalidades y valores trascendentes para la sociedad, es el elemento humano directa y cercanamente involucrado en su gestión. La respuesta a las necesidades psicológicas y psicosociales de sus integrantes y de la comunidad es tema esencial de la empresa pública; este compromiso la sitúa en una posición más compleja

que la empresa privada. Sin embargo, unas y otras ya no podrán prescindir de atender muy de cerca las referidas necesidades humanas, las que van mucho más allá de aquellas que se pueden satisfacer mediante el mero pago de un salario.

En tales condiciones, la empresa pública tiene un compromiso ético ineludible, expuesto al juicio público y esencialmente asociado a sus verdaderas posibilidades de alcanzar niveles socialmente aceptables de productividad, eficacia y eficiencia.

El papel rector del Estado mexicano en la sociedad se está reforzando mediante la racionalización de los recursos públicos asignados a actividades estratégicas y prioritarias. A su vez, nuevas formas de coordinación (controladoras o "holdings") con la administración central, y de las empresas públicas entre sí, deben promover que los mayores esfuerzos se dediquen a la realización y no a la tramitación estéril.