

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.35/L.7
12 de noviembre de 1969

ORIGINAL: INGLES

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

Santiago de Chile, 17 al 22 de noviembre de 1969

ANALISIS DE LA EFICIENCIA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS:
COMPARACION DE ALGUNOS CASOS

Trabajo preparado por la División de Administración
Pública de las Naciones Unidas

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO



1. En un sistema de libre empresa, privada o pública,^{1/} regulado adecuadamente por el mecanismo de mercado, suficientemente sensible a los controles indirectos, y que en general funciona bien, no es necesario que las autoridades supervisoras distingan entre las empresas eficientes y las ineficientes, examinen el funcionamiento interno de las empresas e incluso se relacionen con ellas como empresas individuales. Sin embargo, quizás esta sea una posición viable para las autoridades cuando no haya graves ineficiencias.^{2/} Cuando las autoridades supervisoras de los países en desarrollo se dan cuenta de que las empresas administradas por el gobierno no están obteniendo buenos resultados, se ven obligadas, cualquiera que sea el sistema de supervisión que prefieran, a intervenir directamente para poner remedio a esa situación.

2. Las deficiencias en el rendimiento, que son las diferencias entre el rendimiento real y el previsto en determinada situación, constituyen tanto un motivo de aflicción como un aliciente para las empresas públicas. Más importante que las deficiencias es el hecho de "avanzar" hacia la meta. El problema consiste en saber si una empresa pública o un conjunto de ellas están aumentando su eficiencia. Las autoridades superiores deben estimular, facilitar y acelerar este movimiento y para eso hay que atacar el problema de las deficiencias en los rendimientos desde tres frentes. Primero es necesario descubrir a las empresas que tienen buenos rendimientos y luego robustecerlas, consolidarlas y premiarlas. Segundo, hay que examinar de cerca a las empresas que obtienen resultados deficientes, y es necesario identificar los casos incorregibles y darles un trato especial. Las empresas restantes, que tienen más posibilidades de mejorar el rendimiento, ofrecen también más posibilidades de aplicación de medidas correctivas. Tercero, la eficiencia general del sistema de empresas públicas, es decir, el rendimiento agregado de un conjunto determinado de empresas públicas

^{1/} Nótese, por ejemplo, el modelo yugoslavo que simula, en un sistema de propiedad pública, el modelo de organización de una economía de libre empresa.

^{2/} En situaciones en que los resultados han dejado mucho que desear, como durante la crisis de los años 30, las autoridades supervisoras de muchos países en desarrollo intervinieron y se hicieron cargo de las empresas deficientes.

deberá mejorar continuamente. Estas labores constituyen lo que podría denominarse función de mejoramiento del rendimiento. Mientras mayor sea la deficiencia en los rendimientos, como lo sugieren las informaciones disponibles, mayor será la magnitud de esta función. Esa función se basa en la capacidad analítica para estimar y diagnosticar los rendimientos de determinado conjunto de empresas públicas, e idear medidas correctivas. Cuando falte esa capacidad de análisis, las autoridades superiores bien pueden estar en posición de imponer la acción administrativa, de ejercer presión en la gerencia y de ordenar, pero no necesariamente influir en los resultados de un creciente número de empresas públicas.

Nota metodológica

3. Este trabajo examina los componentes de esta capacidad analítica a fin de dar una idea de las fuerzas que influyen en el rendimiento de las empresas públicas en los países en desarrollo. Indica los resultados principales de una investigación realizada por la División de Administración Pública basada en un corte transversal de casos comparativos.^{3/} Las informaciones disponibles indican que en un mismo país pueden haber empresas que obtienen éxitos "visibles" y otras que tienen bajo rendimiento. En cualquiera de los países incluidos en la investigación hay empresas que han tenido éxito y empresas que han fracasado resultando relativamente fácil identificar esos casos opuestos. La notable paradoja de algunos países incluidos en la investigación reside en la frecuencia con que se mencionan - debidamente adornados - ejemplos de empresas públicas que han tenido fracasos, y que han obtenido éxitos, y en algunos casos de rendimientos excepcionales en circunstancias extremadamente difíciles. Se considera que esta constituye una oportunidad única para estudiar comparativamente los rendimientos. Se eligieron estos ejemplos para buscar las fuerzas que explican las diferencias entre los resultados de empresas de un mismo medio. En general, se examinarán las causas de esas diferencias en los resultados en un medio determinado

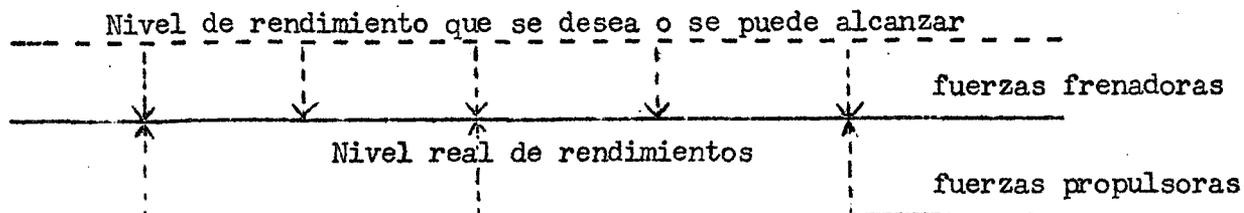
^{3/} Esta materia se trata en forma más extensa en el informe preliminar Measures for improving performance of public enterprises in developing countries presentado como principal documento de discusión en Grupo de Trabajo de Expertos de las Naciones Unidas reunido en Herceg-Novi, Yugoslavia, 13-24 de octubre de 1969.

pública que la mala salud o el funcionamiento "normal" de ellas. En el otro extremo están los casos de empresas públicas que han obtenido resultados buenos y hasta sobresalientes que tienen una importancia que no guarda relación con su número. Estas diferencias que se observan en el comportamiento de las empresas públicas indican las posibilidades de mejorar el rendimiento de las empresas públicas, quizá en mayor medida que las diferencias entre países.

6. El instrumento más adecuado para analizar estas diferencias de rendimiento quizá sea el estudio de casos. Las comparaciones entre empresas que han obtenido buenos y malos resultados proporciona informaciones basadas en la experiencia, sobre los factores que determinan la calidad de los resultados obtenidos en una situación determinada. Uno de los métodos de análisis que ha resultado muy útil y eficiente para identificar, estimar y relacionar entre sí las fuerzas que influyen en los rendimientos del sector público es el método del análisis del campo de fuerzas. Según esta técnica, se considera que el rendimiento de cualquier empresa pública, o de todas las empresas públicas en su conjunto - puesto que la técnica puede aplicarse al nivel macroeconómico o microeconómico - es función de un conjunto de fuerzas propulsoras que estimulan el mejoramiento de los resultados y de un conjunto contrario de fuerzas frenadoras que impiden que eso ocurra. El aumento o la disminución de los rendimientos en el tiempo depende de los cambios en el equilibrio que se ha establecido entre estos dos grupos de fuerzas opuestas. Una simple representación gráfica de esta técnica empleada en el diagnóstico figura en el gráfico I. El nivel real

Gráfico I

PRESENTACION ESQUEMATICA DEL ANALISIS DEL CAMPO DE FUERZAS



/de rendimiento

y en relación con casos concretos y reales. Las comparaciones se hacen entre empresas de un mismo país más bien que entre países. En cualquier situación en que hay empresas que difieren apreciablemente en cuanto a su rendimiento, cabe preguntarse: ¿cuáles son las fuerzas que en determinada situación parecen explicar estas diferencias en los resultados?

4. El análisis de esas diferencias en situaciones especiales elimina necesariamente, en gran medida, los efectos totales del sistema y define con mayor precisión las diferencias de reacción de la gerencia de las empresas ante situaciones determinadas. El problema esencial que se plantea en este análisis consiste en saber cuáles reacciones parecen guardar correlación con el éxito o con el fracaso. Es posible que muchas de las personas que han estudiado los resultados de las empresas públicas admiradas por los ejemplos de buenos y malos resultados en el mismo país, se sientan más inclinadas a subestimar las fuerzas internas que las fuerzas ajenas a la empresa. Debatir la importancia relativa de unas y otras no sería de mucha utilidad pues ambas series de fuerzas se interpenetran y sólo conceptualmente son separables.

5. Ha resultado más instructivo examinar los casos, visiblemente opuestos, ubicados en los extremos de la distribución que los casos dudosos más numerosos que se encuentran en el medio de ella. En un extremo se encuentran los ejemplos que se mencionan con frecuencia, y que quizás resulten más desmoralizadores que los casos de fracaso evidente, y que se refieren a las empresas que después de un comienzo auspicioso se estancan y decaen. Hay muchos ejemplos de empresas que han sufrido deterioros en sus resultados: La Autoridad Portuaria cuya eficiencia ha disminuido por el atochamiento crónico a medida que ha proseguido el desarrollo; la planta de pasteurización de trabajo continuo que ha debido producir en forma intermitente debido a las dificultades en el suministro de leche; el hotel de primera clase que al poco tiempo de una inauguración triunfal ha pasado a ser de tercera categoría debido a deficiencias en el servicio y la inadecuada conservación; el supermercado que lentamente va tomando las características familiares del mercado al aire libre, que tanto se ha criticado. Esos ejemplos de deterioro de la eficiencia indican más bien la patología de la empresa

/pública que

de rendimiento de cualquier empresa pública o de todo el sector de las empresas públicas permanecerá probablemente estacionario cuando ambos conjuntos de fuerza se equilibren.

7. Los rendimientos bajarán cuando aumente la intensidad relativa de las fuerzas frenadoras en relación con las propulsoras. Este método de diagnóstico ha servido para buscar una interpretación válida de los casos en que ha bajado el rendimiento y para hacer comparaciones con los casos en que han mejorado los rendimientos. Sin embargo, la técnica no da una interpretación sustantiva, pero le sirve en todo caso al analista para identificar y evaluar las fuerzas que influyen en el rendimiento de las empresas públicas. Es muy útil para diagnosticar problemas complejos relacionados con el rendimiento, y no cabe duda que el rendimiento de cada empresa pública, o de todas ellas, presenta problemas muy complejos. Gracias a que se dispone de una técnica muy eficiente pero más bien sencilla, como el análisis del campo de fuerzas, se han podido recomendar modificaciones basadas en un diagnóstico adecuado.

8. El análisis del campo de fuerza, según la breve descripción anterior, se empleó para hacer un estudio comparado de los rendimientos de veinte empresas, de las cuales diez habían obtenido buenos resultados y diez resultados deficientes. Se estudiaron empresas de Ceilán, Colombia, Ghana, India, Kenia, Marruecos, Pakistán, la República Árabe Unida, Turquía y Uganda. Se tomaron dos empresas de cada país, una que tuviera buenos rendimientos y una que hubiera obtenido rendimientos deficientes.^{4/} Este análisis se ha aplicado en forma más intensiva en los seminarios realizados en Ceilán y la República Árabe Unida, en los cuales participaron aproximadamente 250 directores de empresas públicas y funcionarios de alta categoría de los ministerios que supervisan sus actividades. Se usó un mecanismo de programación destinado a mejorar los rendimientos de las

^{4/} Véase A Guide for the Comparative Case Studies of Public Enterprise Performance in Selected Countries, memorandum distribuido por la División de Administración Pública en noviembre de 1967 en que figura una descripción más completa de esta metodología.

empresas públicas, que se basa en el marco conceptual del análisis del campo de fuerzas, para examinar los problemas de 114 empresas públicas.^{5/} Sobre la base del mismo esquema se hicieron entrevistas individuales a gerentes y administradores de alta categoría de una muestra de empresas públicas de Africa y del Asia. Se realizaron más de 300 entrevistas en Argelia, Ceilán, Chipre, Ghana, India, Kenia, República Arabe Unida, Tanzania y Zambia. La información así obtenida se complementó con entrevistas muy completas realizadas a 35 consultores y expertos en administración que conocen las empresas públicas de los países en desarrollo y han estado en estrecho contacto con ellas. Asimismo, se obtuvieron útiles informaciones del análisis del contenido de los informes sobre misiones de campo y de los preparados por los asesores sobre el rendimiento de las empresas públicas en los países en desarrollo.

9. Todas estas informaciones permiten conocer con cierta exactitud los problemas del rendimiento en las empresas públicas de los países en desarrollo. Sería difícil estimar cuan representativa es la experiencia acumulada y apresurado pretender que describe plenamente la experiencia de un país o de una empresa. Lo único que se sabe con certeza es que las empresas públicas observadas son únicas y que tienen problemas muy diversos, y tanto es así que debe descartarse del todo cualquier búsqueda de soluciones simples, uniformes y generales. Cada una de las empresas observadas representa una constelación única de fuerzas propulsoras y frenadoras que influyen sobre su rendimiento en determinadas formas. A las autoridades supervisoras les corresponde la difícil tarea de descubrir esta singular constelación de fuerzas que actúan en una empresa particular en determinada situación. Podrían haber situaciones, por frecuentes que parezcan, en las cuales las autoridades superiores serían las llamadas a hacer este descubrimiento. En la etapa en que se encuentran actualmente los conocimientos

^{5/} El método usado en Ceilán se describe en el Anexo II del Report on Performance-Improvement in the State Corporations of Ceylon, preparado por Fouad Sherif, División de Administración Pública de las Naciones Unidas, noviembre de 1968.

sobre el rendimiento de las empresas públicas, quizá sea más útil tratar de mejorar las técnicas de diagnóstico que tratar de formular una teoría general sobre la materia. Los resultados empíricos obtenidos hasta el momento son demasiado limitados como para constituir una prueba definitiva de un número suficiente de proposiciones, y además no se prestan a ningún tipo de cuantificación, ni pueden generalizarse para todas las empresas públicas en todas las situaciones. Sin embargo, esos resultados suministran a los encargados de diagnosticar el rendimiento de las empresas públicas más informaciones que las obtenidas del estudio de unos pocos casos. Sin embargo, sería un error esperar que este tipo de investigación, que tiene por objeto llegar a un diagnóstico, proporcionara una interpretación uniforme del rendimiento de las empresas públicas aplicable a todos los casos. Lo más que puede esperarse de este tipo de investigación es que sugiera, aunque no en forma definitiva, la existencia de algunos "grupos de problemas", que podría tratar de identificar el encargado del diagnóstico después de haber hecho una comprobación práctica en cada caso.

Conclusiones generales

10. Los resultados indican que existe una enorme multiplicidad de fuerzas frenadoras, que reducen o restringen el aumento del rendimiento de las empresas públicas. En general, las fuerzas frenadoras contrarrestan y superan a las fuerzas propulsoras; en especial en los casos en que los rendimientos son bajos, las fuerzas frenadoras son muchas y las fuerzas propulsoras pocas e inadecuadas. Las respuestas de los gerentes sugieren que existen muchas más fuerzas frenadoras que las conocidas por el personal de los organismos superiores, que están alejados de las responsabilidades operativas. Pero las respuestas de los consultores parecen confirmar la multiplicidad de esas fuerzas restrictivas en diversas situaciones, y cabe señalar que observaciones realizadas en forma independiente parecen confirmar esa opinión generalizada. Por supuesto, solamente el número de fuerzas de sentido inverso no constituye un índice exacto del desequilibrio observado en la mayoría de los casos. La intensidad de cada una de ellas variará, naturalmente, de un caso a otro y según la visión que tengan de ellas diferentes participantes. Ajustando debidamente el número de fuerzas por su intensidad relativa, el panorama general no varía.

11. Las diferentes personas que estudian los problemas pueden asignarle distinta importancia a estas fuerzas, que pueden clasificarse en diferentes formas. Los consultores hacen más hincapié que los gerentes en las fuerzas internas de la empresa y en los problemas de administración interna. Es muy comprensible la tendencia de los segundos a atribuir sus problemas a causas externas. Entre los organismos superiores de personal se observa una tendencia similar a atribuir las deficiencias a los gerentes operativos que están en el frente de trabajo. Al comparar entre sí estas opiniones se ha podido conocer la estructura de las relaciones funcionales que existen entre las empresas y los organismos superiores, como se verá más adelante. Sin embargo, resulta sorprendente que en sus opiniones los tres grupos coincidan implícitamente en la poca intensidad de las fuerzas propulsoras que tienden a mejorar los rendimientos de las empresas públicas. Estas fuerzas se mencionaron con menos frecuencia y se considera que son más difíciles de explicar y de enunciar.

12. Dejando de lado las prácticas tradicionales de la protección arancelaria y de la concesión de subsidios - que pueden merecer dudas como fuerzas propulsoras desde el punto de vista de un crecimiento sano - en general no hay fuerzas positivas que estimulen el mejoramiento de las empresas públicas y, si las hay, son insuficientes. Cuando se examinaron las respuestas que señalaron lo que se necesitaba para mejorar el rendimiento de las empresas públicas, se consideró útil establecer la distinción entre las medidas destinadas a estimular el crecimiento y las medidas artificiales o restrictivas. En el primer caso se trata de medidas que tienen por objeto aumentar y ampliar la gama de opciones que tiene el administrador de la empresa, que estimulan el mejoramiento de la capacidad de la empresa en lugar de fomentar su dependencia con respecto al organismo que da la ayuda. No hay o son inadecuadas las medidas de ayuda que puedan actuar como fuerzas propulsoras del crecimiento. En realidad, en la mayoría de las empresas públicas estudiadas, excepto en los casos en que las empresas públicas surgieron por la nacionalización de empresas extranjeras establecidas en el país dotadas de un elemento de continuidad, corresponden a empresas incipientes que funcionan en un medio difícil. Esto hace que

la tarea del administrador público sea más ardua que la del administrador privado, sobre todo en los países en desarrollo.^{6/} Pero este argumento en lugar de ser usado como excusa por las empresas públicas debe servir para apreciar adecuadamente los problemas de los gerentes y su necesidad de ayuda en relación con sus autoridades superiores. Esa ayuda debe tener por objeto estimular el desarrollo de la organización y aumentar la capacidad de gerencia para hacer frente a esos problemas.

13. La visión que tienen los diferentes grupos parece sugerir que se dan cuenta de que las fuerzas propulsoras más importantes para el rendimiento de las empresas públicas se relacionan con la competencia y la motivación de los administradores superiores de las empresas públicas. Al aumentar la difusión vertical de las autoridades administrativas superiores con la planificación centralizada del desarrollo y al crearse una jerarquía de supervisores, se hace difícil definir la estructura de la administración máxima en las empresas públicas exclusivamente empleando expresiones que corresponden a la estructura de las sociedades privadas de capital. Incluso en los países que usan las mismas denominaciones, su significado puede ser diferente en ambas esferas. La junta administrativa, el ejecutivo de más alta jerarquía y las personas que dependen directamente de él, desempeñan diferentes funciones en distintas instituciones. Además, forman parte de una jerarquía superior que se extiende hasta las autoridades supervisoras. Sin embargo, las informaciones recogidas en la investigación indican que los gerentes de las empresas públicas desempeñan un papel fundamental, incluso en los sistemas más centralizados de administración de las mismas, y aunque sean supervisadas muy de cerca. No hay que destacar excesivamente la función estratégica de los gerentes basándose en las informaciones reunidas en la investigación - excepto en lo que se refiere a la tendencia implícita en los sistemas de administración centralizada a desvalorizar la función de los gerentes y sobrevalorar el aporte de los funcionarios

^{6/} Véase Informe N° E/3901 del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, Training of National Technical Personnel for Accelerated Industrialization of Developing Countries, Primera parte, Add. 1, pág. 85.

de la oficina central de planificación y de los organismos superiores. Se obtuvieron pruebas de que en varios países incluidos en la investigación se considera menos atractivo y prestigioso ser gerente de una empresa pública que miembro de la comisión central de planificación o funcionario superior de los organismos de supervisión y de fiscalización.^{7/} Además, esas informaciones sugieren que los sistemas vigentes de administración de las empresas públicas tienen bien poco en cuenta los problemas, los dilemas, las ansiedades y dificultades de los gerentes. Estos problemas merecen ser investigados más a fondo.

14. Según el análisis del campo de fuerzas, las estrategias destinadas a introducir modificaciones a fin de mejorar el rendimiento de las empresas públicas consisten en general en: a) eliminar o reducir las fuerzas frenadoras; b) aumentar o robustecer la fuerza propulsora; c) combinar a) y b); d) considerar fundamentalmente la fuerza estratégica - ya sea que tenga un efecto de propulsión o estimule el perfeccionamiento. La complejidad de las fuerzas que influyen en el rendimiento de las empresas públicas parece sugerir que en la mayoría de los casos habría que aplicar una estrategia integrada o multifacética - que manipule simultáneamente varias fuerzas frenadoras e impulsoras. En los párrafos siguientes se analizan más a fondo esas fuerzas y luego se hace un examen preliminar de las estrategias empleadas para mejorar el rendimiento de las empresas públicas.

^{7/} Por ejemplo, H.C. Rieger señala que una observación típica que indica la actitud que prevalece entre las autoridades centrales de planificación es que los problemas planteados por la ejecución son mucho menos interesantes que la elaboración y manipulación de complejos modelos de programación.

Estimación de las posibilidades de mejorar el rendimiento

15. Ninguna de las empresas estudiadas parece carecer de posibilidades de mejorar su rendimiento, y a decir verdad, de grandes posibilidades. Las experiencias en materia de productividad de la Oficina Internacional del Trabajo parecen darle validez a esta observación. Hay una diferencia muy grande entre el rendimiento real y el que podría obtenerse, y la magnitud de la diferencia que existe entre las empresas que obtienen altos y bajos rendimientos permite formarse una idea del rendimiento obtenible. Ese rendimiento, medido en función de criterios adecuados, ya sea el aumento de la producción, el mejor aprovechamiento de la capacidad, la reducción de los costos, el ahorro de importaciones, el aumento de los ingresos de exportación, etc., es muy superior al real, de modo que hay muchas posibilidades de mejorar los resultados.

16. Diversos índices e indicadores proporcionan pruebas amplias, aunque dispersas, de la magnitud de este potencial. Muchos informes sobre el rendimiento de las empresas públicas, preparados por expertos de asistencia técnica, ponen de manifiesto ese importante potencial. Uno de esos informes que se refiere a una sociedad elaboradora de madera contrachapada en Ceilán indica que se puede duplicar la producción con la misma capacidad instalada si se introducen cambios insignificantes en los procesos de producción y transporte. Otro, sobre una acería en el Medio Oriente señalaba que podría reducirse en 40% los costos por tonelada sin hacer grandes cambios o inversiones adicionales. En muchos informes de la OIT se citan ejemplos similares. Sin embargo, las proyecciones que se basan en las posibilidades y los pronósticos tecnológicos pueden sobrestimar el potencial. Quizá no se cuente con la capacidad empresarial para introducir esas innovaciones, aunque sean viables desde el punto de vista técnico. Por otra parte, los técnicos tienden a exagerar lo que es técnicamente posible.

17. Por lo tanto, la imagen que tengan los gerentes de operación proporciona pistas más importantes con respecto a este potencial. Las respuestas de los gerentes en distintas situaciones demuestran que hay muchas posibilidades de mejorar el rendimiento. Las empresas que obtienen buenos

/resultados quizá

resultados quizá tiendan a sobrestimar este potencial y a subestimar las dificultades que hay que superar para aprovecharlos. En los casos de empresas cuyo rendimiento era bajo o había disminuido, la visión que tenían los gerentes de operación indicaba que las fuerzas frenadoras eran mucho más intensas que las fuerzas propulsoras. En estos casos se considera que son muy pocas las posibilidades de aumentar el rendimiento y suelen sobrestimarse las dificultades que hay que superar para lograrlo. La sensación de impotencia y de pérdida del control no hace más que inhibir los esfuerzos por mejorar los resultados. No es sólo que las empresas que obtienen buenos rendimientos guien su acción por la comparación de los resultados actuales con los del pasado reciente, sino que parecen estar más dispuestas a continuar mejorando el rendimiento y son más optimistas al respecto. Pues en esencia se trata de un proceso que permite alcanzar un nivel de rendimiento dinámico.

18. En cualquier grupo de empresas públicas las que tienen buenos rendimientos sirven para indicar un potencial que puede alcanzarse. La diferencia que separa a las empresas que en el mismo país van a la vanguardia de las que se han quedado rezagadas proporciona un indicador de ese potencial y constituye un ejemplo de lo que podría hacerse. El hecho de que sean visibles es un requisito indispensable de todo efecto de demostración. Pero las empresas que tienen los mejores rendimientos no siempre se destacan ni siquiera ante sus autoridades supervisoras, sobre todo cuando es muy elevado el número de empresas y especialmente en el caso de los proyectos menos espectaculares. Así lo pone de manifiesto la falta de consenso que se observa entre el personal de los organismos de supervisión cuando tienen que elegir a las tres que tienen el mejor rendimiento entre las empresas supervisadas. El hecho de que la empresa no se destaque puede tener efectos desmoralizadores para su personal operativo.

19. La identificación de las empresas que obtienen buenos rendimientos constituye una de las etapas iniciales, pero fundamentales en la programación del mejoramiento de los resultados. Así, cuando se estudió el rendimiento de las corporaciones estatales en Ceilán, se destacaron por la aplicación

/de mejores

de mejores sistemas la State Engineering Corporation, la Ceylon Tire Corporation y la River Valley Development Board (R.V.D.B.). Para identificar las empresas que obtienen buenos resultados y destacar su visibilidad es necesario que las autoridades superiores tengan cierta "capacidad para crear símbolos".^{8/} Es necesario crear con prudencia símbolos que sean eficaces y significativos y transmitir selectivamente mensajes simbólicos que tengan suficiente repercusión pero que demanden pocos gastos. Estas recompensas simbólicas, cuando se administran eficazmente, tienen enormes repercusiones que no guardan relación con el costo y el esfuerzo que exigen. Las prácticas administrativas aplicadas en la India parecen haber reconocido adecuadamente esta capacidad. La Hindustan Insecticides Ltd., una de las empresas incluida en la muestra que tiene buenos rendimientos, recibió dos veces el "Certificado Presidencial de Honor" por su buen rendimiento general, y un premio del Delhi Productivity Council, en el año de la Productividad en la India, por haber aumentando la producción y haber reducido los costos. A pesar de su predilección por crear símbolos en todas las esferas, muchos de los gobiernos observados no parecen aplicar adecuadamente esta técnica para mejorar el rendimiento de las empresas públicas. Estos sistemas parecen haberse usado intensivamente en los países de economía centralmente planificada, especialmente los que hacen hincapié en los incentivos no materiales. Sin embargo, en general las empresas que tienen buenos rendimientos no parecen haber recibido el reconocimiento adecuado en los ejemplos estudiados y tampoco recompensas o apoyo simbólico.

20. Varios otros indicadores pueden señalar en forma aproximada las posibilidades de mejorar el rendimiento de las empresas del sector público en su conjunto. Podrían servir de indicadores la capacidad no aprovechada, que es grande, como se ha dicho; las comparaciones entre los resultados de distintas empresas con los de empresas públicas similares en el extranjero; la medición del retraso en relación con las prácticas modernas. Pero esas evaluaciones globales sólo podrían confirmar una hipótesis que casi siempre

^{8/} Expresión empleada por G.A. Almond y G.B. Powell, en su libro Comparative Policies, Boston: Little Brown & Co., 1966, págs. 199-201.

resulta segura y útil, cual es que el potencial existe y es importante. Naturalmente, no hay que esperar demasiado pues eso puede llevar al fracaso psicológico e inhibir aún más toda motivación para mejorar los rendimientos. Pero si las expectativas son razonables y se fijan metas realistas en materia de mejoramiento de los resultados, que posteriormente habrán de ser comparadas con resultados concretos, es posible llevarlas a la práctica en la mayoría de los casos. Y es mejor pecar por exceso que subestimar ese potencial o pasarlo por alto. En realidad, el hecho de sobrestimar este potencial y de subestimar las dificultades previsibles e imprevisibles, son exageraciones, que hay que superar para aprovecharlo, es más estimulante para la búsqueda de formas para aumentar la eficiencia que errar en sentido contrario.

21. La tendencia a pecar por defecto se manifiesta en las situaciones en que las empresas públicas funcionan en climas muy hostiles. Se observó esta tendencia en Ceilán y asimismo en Ghana, después de 1966, y en varios países latinoamericanos. La difundida idea de que las empresas públicas son en sí ineficaces - creencia que sostienen y propagan los partidarios de la empresa privada y varios grupos de intereses creados - podría impregnar el ambiente culto y la administración. Esta idea puede ser reforzada constantemente por la imagen siempre negativa de los rendimientos de las empresas públicas que proyecta constantemente la prensa, y si bien las informaciones periodísticas reflejan la realidad suelen ser parciales, están prejuiciadas y deformar la realidad. A menudo se exageran los malos resultados tanto que los buenos - y nunca deja de haber algún buen resultado - no reciben ninguna publicidad, si es que se dan a conocer. Los ejemplos de buenos rendimientos no constituyen noticias como los fracasos. Esto no significa sugerir que deba protegerse a las empresas que obtienen resultados deficientes de críticas del público, porque esta no es una medida que estimule el desarrollo, como ya se dijo. Incluso en las economías centralmente planificadas, que han asumido un compromiso ideológico con la empresa pública, las autoridades rectoras permiten que se critique públicamente a las esferas de ejecución. En todo caso, aunque fuera viable suprimir esas críticas, nunca conviene hacerlo, porque podría inducir a un comportamiento

/negligente. Pero

negligente. Pero la frecuencia con que los gerentes de operaciones expresaron su sensación de que el ambiente les era hostil no deja de tener graves repercusiones para el rendimiento de las empresas públicas. En algunos casos indica que existe un problema de relaciones públicas de primera magnitud; un problema que debe ser encarado de frente por los gerentes de operaciones y las autoridades superiores correspondientes.

22. Esa imagen negativa, especialmente si como suele suceder, se carece de informaciones definitivas que demuestren lo contrario, bien podría influir en la evaluación que hacen las autoridades supervisoras de las posibilidades de mejorar el rendimiento. Esas imágenes pueden también estar prejuiciadas por la ambivalencia que deriva del conflicto no resuelto entre la empresa pública y la empresa privada, que se observa en varios casos. Aunque las autoridades supervisoras se han comprometido decididamente a elevar el rendimiento económico de las empresas públicas, intereses en pugna pueden interferir en el cumplimiento de este objetivo, y asimismo frenar la urgencia por mejorar los resultados económicos. Sin embargo, desde un punto de vista racional, no cabe debatir el conflicto entre la empresa pública y la privada cuando se trata de mejorar el rendimiento de las empresas públicas existentes. En realidad, en algunos casos, el aumento de su rendimiento podría facilitar su transferencia al sector privado. Asimismo se puede alegar, con toda validez, que es difícil alcanzar cualquier finalidad no económica meritoria en una economía de bajos rendimientos. Pero los conflictos no resueltos, las empresas no económicas, y la ambivalencia pueden, a pesar de los argumentos más racionales, atenuar el compromiso y la urgencia de iniciar una acción efectiva para mejorar la eficiencia.

23. De todos modos el compromiso podría incluso existir y faltar los medios para cumplirlo, aunque este es el aspecto menos importante del problema del rendimiento. En efecto, los indicadores globales de las posibilidades de mejorar el rendimiento, por muy fidedignas que sean, permiten elaborar un programa de acción que indique lo que debe hacerse, el lugar y la forma en que debe hacerse. Ese potencial debe traducirse en un gran número de medidas en las esferas operativas. Por ese motivo, las

/autoridades supervisoras

autoridades supervisoras deben bajar al nivel operativo e idear mecanismos que estimulen y mantengan esa acción programadora. Cualquier programa eficaz destinado a mejorar el rendimiento tiene que basarse en una evaluación adecuada de los perfiles de la capacidad ^{9/} de las empresas y tiene que ser expresado en un estilo de planificación de viabilidad. ^{10/} Este suele ser ajeno y estar muy alejado del estilo de planificación que se ha hecho habitual en los niveles centrales. No es sólo que se necesite una nueva orientación para un sistema de planificación distinto sino que tiene que surgir una nueva modalidad de relaciones entre las empresas y sus autoridades. Pues esta planificación operacional, para ser eficaz, tendría que suscitar un alto grado de participación, y ser muy descentralizada para movilizar la iniciativa, la motivación y el compromiso del personal operativo que "sabe dónde le aprieta el zapato".

9/ El perfil de capacidad de una empresa es una técnica moderna y multifacética de administración que puede usarse para a) evaluar la solidez y la debilidad interna de la empresa; b) obtener las características sinérgicas que la empresa puede usar para buscar oportunidades; y c) medir el potencial sinérgico entre la empresa y una posible adquisición. El concepto de sinergia se refiere al aprovechamiento de las posibles relaciones recíprocas que existen entre los componentes de una línea de producción y la comunidad de los costos y los activos que permite lograr un resultado superior a la simple suma de las partes; en la práctica, hacer que 2 + 2 sean 5. Esta técnica, basada en las prácticas de la Lockheed Electronics Company, se describe en el libro de M. Igor Ansoff, Corporate Strategy, Nueva York, Mc Graw-Hill, 1965.

10/ La planificación de viabilidad consiste en planificar en función del perfil de capacidad de la empresa; como ya se ha dicho, en función de su competencia comparativa y de lo que permite hacer mejor más bien que en función de las preferencias de las autoridades centrales de planificación sin tener en cuenta la realidad operativa. Es la planificación desde las esferas operativas hacia las superiores más bien que de las esferas centrales hacia las inferiores. Véase Robert Morris y Robert H. Binstock, Feasible Planning for Social Change, Nueva York, Columbia University Press, 1966, especialmente los capítulos I, II y VIII en que se describe un método de planificación para el campo social.

Evaluación de las fuerzas frenadoras

24. No sería muy útil preparar una lista exhaustiva de todas las fuerzas frenadoras mencionadas por los encuestados y observadas en la investigación, pues hasta pueden incluir las condiciones meteorológicas.^{11/} Sin embargo, en cada empresa, como se dijo, se encuentra una singular constelación de ellas. Es indispensable reagrupar y refinar los datos brutos, aunque se corra el riesgo de perder algo del sabor del contenido captado inicialmente. Los datos brutos parecen prestarse a una clasificación en seis rubros, según se indica en el cuadro 1, conjuntamente con el porcentaje de frecuencia correspondiente a cada respuesta en cada clasificación. Esa clasificación

Cuadro 1

CLASIFICACION DE LAS FUERZAS FRENADORAS Y SU FRECUENCIA RELATIVA

Categoría	Frecuencia (%)
I. Fuerzas vinculadas con los gerentes de operaciones	23
II. Fuerzas vinculadas con las autoridades supervisoras	18
III. Fuerzas vinculadas con las relaciones entre la empresa y las autoridades supervisoras	17
IV. Fuerzas vinculadas con deficiencias de la estructura inicial	8
V. Fuerzas vinculadas con limitaciones que surgen en situaciones críticas	18
VI. Fuerzas relacionadas con las características del sistema	16
<u>Total</u>	<u>100</u>

^{11/} En realidad, los resultados de la Salt Corporation en Ceilán muestran una relación directa e importante con las condiciones meteorológicas. Véase Gunnar Myrdal, Asian Drama, Nueva York, 1968, en que se reitera la importancia de las condiciones meteorológicas como explicación, por lo menos parcial, del subdesarrollo.

no está exenta naturalmente de ciertas arbitrariedades y prejuicios. Muchas respuestas abarcan más de un rubro y podrían clasificarse de varias formas. Y sus frecuencias son necesariamente un índice burdo de la importancia relativa de la variedad de fuerzas frenadoras que influyen en el rendimiento de las empresas públicas.^{12/}

25. Las fuerzas vinculadas con los gerentes de operaciones indican en especial: 1) deficiente motivación de la administración; 2) vacíos en los conocimientos profesionales y falta de orientación profesional; 3) frecuentes conflictos de funciones a que están sometidos los gerentes de operaciones; 4) su creciente sensación de que trabajan en un medio hostil más bien que en uno favorable; 5) gran vulnerabilidad a la pérdida de la autonomía; 6) sus prácticas ineficientes de administración; y 7) su propensión a una conducta defensiva ante las presiones de la situación y en sus relaciones con las autoridades superiores.

26. Las fuerzas vinculadas con las autoridades supervisoras se refieren especialmente a: 1) deficiencias en la fijación de metas; 2) insuficiente confianza en el gerente de operaciones; 3) al hecho de que dichas autoridades se comportan en forma que mina la autonomía de la empresa; 4) a los criterios y patrones ambiguos y contrapuestos que aplican; 5) a su tendencia a desvalorizar la función y el aporte del gerente de la empresa; 6) a su poco interés por la eficiencia económica y a su excesivo interés en metas no económicas que conspiran contra la eficiencia; 7) a su incapacidad para dirigir y apreciar los problemas del personal operativo; 8) a que suelen

^{12/} Sin embargo, la clasificación representa el consenso de diez expertos que se logró empleando una versión sencilla de la técnica de Delphi, método empleado para obtener el consenso de opiniones de expertos sobre un problema o una cuestión que no puede cuantificarse con precisión. Véase Olaf Helmer, que describe esta técnica en Social Technology, Nueva York, 1966. Una descripción breve sobre la materia figura en Olaf Helmer y Nicolás Rescher, "On the Epistemology of the Inexact Sciences" Management Science, Vol. VI, N° 1, octubre de 1959. Véase asimismo Normal Dalkey y Olaf Helmer "An Experimental Application of the Delphi Method to the Use of Experts", Ibid., Vol. IX, N° 3, abril de 1963, en que se describe una adaptación de esa técnica al uso de expertos.

preocuparse de los pequeños errores, las equivocaciones insignificantes y las infracciones de los reglamentos; y 9) su tendencia a evadir la responsabilidad y a echarle la culpa a los gerentes de operaciones.

27. Las fuerzas vinculadas con las relaciones recíprocas entre las empresas y las autoridades superiores ponen de manifiesto la duplicación parcial, o más bien la interacción, entre las fuerzas clasificadas en I y II. La conducta del gerente de operaciones ante la autoridad está condicionada en gran medida por el comportamiento de la autoridad hacia él. Se refieren a la frecuencia con que se producen tensiones, incomprendimientos, diferencias y conflictos y a la poca confianza recíproca que suele haber entre los gerentes de operaciones y las autoridades superiores correspondientes. Ponen de manifiesto las frecuentes interrupciones en los procesos de comunicación y en la interacción en toda la jerarquía administrativa del sistema de empresas públicas.

28. Estos tres grupos de fuerzas, I, II y III, que se superponen parcialmente y que están vinculados entre sí, representan el aspecto humano de la empresa pública. A riesgo de simplificar en exceso, parecen explicar las dos terceras partes de los problemas de rendimiento de las empresas públicas; o que la misma proporción de las fuerzas que se infieren de los datos frenan la eficiencia y aparentemente una proporción mayor de las fuerzas que podrían ser propulsoras. Sin embargo, se suele dar más importancia a las fuerzas "objetivas", materiales o no, vinculadas con la conducta, porque quizá sea más fácil expresarlas y describirlas.

Desventajas de la estructura inicial

29. Hay muchas posibilidades de que desde su creación una nueva empresa pública adolezca de desventajas estructurales o iniciales. En realidad, la mayoría de las empresas públicas observadas pasan de su etapa formativa, en que son proyectos de inversión, a su etapa de ejecución aquejadas de alguna deficiencia o desventaja estructural que sigue pesando sobre su rendimiento por un período prolongado. Esto se observa en especial entre las empresas que tienen malos rendimientos. Por ejemplo, la Hindustan Shipyard Ltd. tiene una estructura de costos que es superior en un 40% a los precios del mercado internacional. Esta estructura de costos

/desfavorable debe

desfavorable debe atribuirse a la dependencia de materias primas importadas que constituyen alrededor del 20% del costo de los materiales; a las deficiencias en la capacitación técnica; a la capacidad no aprovechada y a la baja productividad potencial del astillero. Pero esta desventaja es menor que en otros ejemplos de bajos rendimientos.

30. En una muestra de 50 nuevas empresas públicas elegidas de varios países, la frecuencia con que se presentan estas desventajas de la estructura indicial revela la siguiente modalidad:

Cuadro 2

FRECUENCIA Y TIPO DE DESVENTAJAS ESTRUCTURALES

Deficiencia estructural	Frecuencia o porcentaje de casos
Desventajas relacionadas con la ubicación	15
Irregularidad en el suministro de insumos materiales	30
Costos de capital superiores a los previstos	25
Gastos generales adicionales en que se incurrió debido a que se alargó el período de ejecución del proyecto	20
Organización deficiente	5
Constitución inadecuada de la Junta	20
Obsolescencia tecnológica	5
Exceso de mano de obra	25
Mercado insuficiente	15
Deficiencias en la línea de producción	10
Otras razones	10

Se observó que la mayoría de las empresas adolecían de varias desventajas, atribuibles a diversas razones.

31. Las desventajas determinadas por la ubicación se relacionan con cierta tendencia a elegir el emplazamiento sobre la base de consideraciones políticas, o a destacar excesivamente la función de las empresas públicas en el desarrollo regional, especialmente en el caso de proyectos que dependen

/hasta cierto

hasta cierto punto de su ubicación. La excesiva dependencia de una empresa de las asignaciones en divisas la hace muy vulnerable a las presiones y restricciones provocadas por situaciones muy inciertas. Una empresa que tiene necesidades de importación muy elevadas no podrá adaptarse a una escasez de divisas, pues las exigencias de su sistema de producción se contraponen con las restricciones críticas de la situación de modo que el ajuste es muy difícil. La administración de las empresas está sometida constantemente a presiones para ajustar las exigencias de su sistema de producción a las restricciones críticas de la situación.

32. Suele ocurrir que los gastos de capital sean superiores a los previstos y que haya que incurrir en gastos fijos adicionales debido a demoras en la ejecución, lo que indica que no hubo suficiente motivación para hacer economías de capital. Sin embargo, las formas de organización inadecuadas no son tan corrientes como suele suponerse. En efecto, empresas que tienen la misma forma jurídica difieren mucho en cuanto a su eficiencia de organización y además existen grandes diferencias en el rendimiento de empresas que tienen analogías formales en cuanto a la constitución de la junta directiva y la duración de los miembros en sus cargos. Parece que en realidad lo que cuenta es la calidad de la junta y no su estructura, lo que hace dudar de la validez de las reglas impersonales sobre la constitución de la junta que se aplican en diversas situaciones. En todo caso, las características estructurales de la organización de las empresas públicas podrían, cuando no pueda satisfacer las exigencias del sistema de producción, perjudicar los rendimientos. Es menos probable que puedan contribuir a aumentar la eficiencia, incluso aunque el ajuste sea perfecto entre los sistemas técnico y de organización.

33. La existencia de mano de obra superflua no sólo es corriente en las empresas que inician sus actividades sino que tiende a perpetuarse. En muchos casos, es muy difícil eliminar al personal innecesario incluso cuando se ha intentado una racionalización del trabajo. En general esa desventaja tiende a intensificar otros inconvenientes iniciales de la empresa. A veces puede dar lugar en las empresas a un poderoso impulso de ampliación a fin de aprovechar cualquier personal superfluo que tenga la empresa. Podría estimular la aplicación de un criterio más selectivo de contratación del personal. Podría estimular el perfeccionamiento de las actividades de

/capacitación de

capacitación de personal dentro de las empresas. Y podría aumentar la voluntad de los gerentes para resistir las crecientes presiones para inventar trabajo. Por ejemplo, los gerentes que han tratado de aplicar sistemas de racionalización y han logrado hacer que las autoridades tomen cada vez mayor conciencia del volumen de personal superfluo han podido resistir mejor las presiones para absorber más personal. Pero estos ejemplos sólo indican las reacciones de las empresas que tienen buenos rendimientos ante las presiones de la situación. Sin embargo, en general, en una organización con exceso de personal tiende a crearse un clima orgánico que es poco propicio al buen rendimiento.

34. La obsolescencia tecnológica constituye o podría constituir una desventaja mayor para las empresas públicas de lo que podría inferirse de las informaciones presentadas en este trabajo. Es un riesgo menos visible y que demora más en manifestarse debido a que tienen muy poca competencia internacional. Pero la magnitud potencial de estos riesgos en el caso de muchas empresas que gozan actualmente de protección puede apreciarse examinando los problemas de rendimiento de las empresas nacionales que se dedican al transporte internacional. La vinculación o la formación de una sociedad con empresas internacionales progresistas fue muy importante para el buen funcionamiento de la Royal Air Maroc (R.A.M.), la línea aérea de Etiopía y varios otros casos. A medida que aumenta el número de empresas públicas que entran al mercado internacional, a fin de estimular las importaciones de la economía nacional o aprovechar un exceso de capacidad más expuestas están a la obsolescencia tecnológica. La solución encontrada por las líneas aéreas mencionadas sugeriría la forma en que las empresas públicas de distintos sectores tendrían que ajustarse a las exigencias impuestas por la creciente competencia internacional. Los mismos mecanismos que actúan en un mercado protegido, en los cuales la escasez de divisas es a la vez una ventaja y una desventaja, contribuyen también a eliminar la necesidad de una comercialización eficaz y a hacer tolerables algunas desventajas iniciales de la comercialización.

Limitaciones críticas

35. Además hay ciertas limitaciones críticas inherentes a la situación de la empresa que a veces acentúan o atenúan las desventajas iniciales. Cualquiera de las empresas públicas observadas forma parte de un sistema complejo mayor que impone muchas limitaciones sobre las elecciones de los gerentes. Estas limitaciones pueden aumentar o disminuir la eficiencia de la empresa y eso depende de la modalidad de comportamiento predominante con que responde la empresa a un conjunto determinado de restricciones. La escasez de divisas, que fue la limitación mencionada con más frecuencia en las respuestas, puede impedir la afluencia regular de materiales que necesitan los sistemas de producción continua; puede aumentar los riesgos del exceso de capacidad y hacer que las utilidades de la empresa sean muy vulnerables a las limitaciones del medio ambiente. Pero al mismo tiempo podría reducir los riesgos de la competencia externa, intensificar el poder monopolista implícito de la empresa y crear oportunidades de ahorrar materiales y de sustituir importaciones. Esa restricción que sería igualmente crítica para dos empresas, podría constituir un obstáculo insuperable para una, y una dificultad manejable e incluso un estímulo para otra. El problema no parece residir en las limitaciones mismas, por muy críticas y complejas que sean sino en la visión que de ellas tiene el gerente y en su reacción posterior.

36. Las reacciones de los gerentes ante algunas de las limitaciones más críticas, incluida la que se relaciona con las divisas, se obtuvieron en una serie de reuniones de grupos de trabajo realizadas entre los países incluidos en el estudio, en las cuales participaron más de 150 gerentes de empresas. Ante la escasez de divisas hubo una amplia gama de reacciones que variaron desde las "quejas por la situación" hasta diversos sistemas para "protegerse" contra este riesgo siempre presente "ocultando" reservas de los artículos críticos; desde la sobrestimación de las necesidades al empleo de diversos sistemas improvisados que en algunos casos se asemejan a una solución "creativa" del problema. Esta investigación puso de manifiesto las nuevas habilidades que parecen haber tenido que desarrollar los gerentes que pueden ser llamadas capacidad de improvisación, para compensar o más que compensar los elementos que faltan y para enfrentar los riesgos

/siempre presentes

siempre presentes de una restricción crítica. Esas habilidades se relacionan con su capacidad para ganar acceso a ciertos centros de decisión; para participar con éxito en una competencia más bien burocrática que regida por principios de mercado en relación con la asignación de escasos recursos; para colaborar extraoficialmente con otros gerentes para enfrentar problemas comunes; para idear sistemas eficaces que permitan ahorrar divisas; y una capacidad dinámica de adquirir esos recursos de nuevas fuentes por ejemplo, acuerdos operantes con los proveedores extranjeros. Indudablemente esta limitación, como muchas otras, parece exigir mucho de la capacidad del gerente, pero siempre hay unos pocos que parecen hacerle frente con éxito.

37. En segundo lugar, después de las restricciones impuestas por la escasez de divisas, se mencionó con más frecuencia la multiplicidad de reglamentos administrativos, emanados de las prácticas de la burocracia establecida, cuyo cumplimiento suele exigirse a los gerentes de las empresas públicas. Esta es una tendencia más pronunciada en los sistemas de empresas públicas que las induce a integrarse con las tradiciones de la administración establecida en lugar de diferenciarse de ellas. En algunos sistemas la empresa pública está más cerca de la empresa privada; en otros, está encajonada en la organización por departamentos y coartada por su forma de operación. Pero siempre existe el riesgo de que se obligue a los gerentes de las empresas públicas a importar los reglamentos y las prácticas de sistemas administrativos mayores. También en este caso las informaciones del estudio parecen indicar que los problemas de eficiencia cuando se aplican estos reglamentos parecen tener menos relación con los reglamentos que con la reacción de los gerentes ante dichos problemas. La información obtenida en las reuniones mencionadas indica que las actitudes de los gerentes ante estos reglamentos fluctúa desde los que los consideran "sacrosantos"^{13/} y los que los consideran "negociables" hasta los que están dispuestos por diversos motivos a asumir el riesgo de infringirlos. En general, los gerentes de las empresas que pueden mostrar rendimientos positivos y visibles están más dispuestos que

^{13/} Expresión empleada por la comisión de reforma administrativa de Ceilán.

otros a asumir los riesgos de infringirlos. Los que consideran que los reglamentos son sacrosantos no se atreven a criticarlos, como lo hacen con la escasez de divisas o con otras restricciones.

38. Lo anterior trae al tapete las nuevas habilidades que obligan a desarrollar las limitaciones del medio. Se puede decir que el gerente eficiente siempre está negociando con las autoridades cambios en los reglamentos a fin de ajustarlos mejor a las exigencias de su sistema de producción. Los gerentes de operación que tienen gran motivación para mejorar su eficiencia pero no logran desarrollar esta capacidad de transacción reglamentaria corren el riesgo de tener que infringir los reglamentos. Entre esos un elevado número podría verse obligado a abandonar el servicio público. Y en algunos casos se ha demostrado que es muy importante investigar ese problema, es decir saber si los gerentes que se alejaron de la empresa pública por su propia voluntad, porque se sintieron frustrados o porque se vieron obligados a hacerlo. Las escasas informaciones disponibles parecen indicar que se trataba de inconformistas que no lograron adquirir la habilidad para negociar o mostrar resultados "dramáticos" o espectaculares. Pero la inercia de estos reglamentos y limitaciones burocráticas es tan grande que protegen al conformista o permite sobrevivir con éxito sólo a unos pocos de un grupo determinado de gerentes.

39. En tercer lugar se mencionaron las limitaciones impuestas sobre las posibilidades de acción de los gerentes de operación debido a la falta de mano de obra calificada profesional y subprofesional - contadores, ingenieros de producción, especialistas de todo tipo y personal supervisor eficiente. En cierto modo, la frecuencia con que se menciona la escasez de este personal refleja el hecho físico de que la formación de ese personal técnico profesional demora aproximadamente quince años en tanto que la construcción de las instalaciones de producción demora cinco. Por consiguiente, el proceso lleva implícita una demora en la formación de la mano de obra. Contribuyen a acentuar esta deficiencia las limitaciones sobre el empleo de extranjeros conjuntamente con las restricciones de divisas. Porque en principio se podría reducir o eliminar esa restricción haciendo incluir en la oferta la disponibilidad de mano de obra importable

de los países avanzados. Pero estas restricciones se entrelazan y se interconectan entre sí de modo que por regla general exigen resolver una ecuación simultánea, y este parece ser un ejemplo evidente.

40. En todo caso, estas especialidades profesionales escasas son fáciles de descubrir mediante el examen de la estructura de la mano de obra en las empresas públicas. Se observa un grave vacío en los niveles medio y superior de la estructura de administración y un vacío total o casi total en lo que se refiere a los especialistas en administración de personal. Las informaciones empíricas indican que el gerente de las empresas públicas está solo, forma un equipo administrativo compuesto de una sola persona y es un comandante que no tiene personal bajo sus órdenes con que suele describirse a su homónimo en la empresa moderna. Quizá esté bajo la autoridad suprema de junta muy numerosa que lo controla y a la vez carece del apoyo que le proporcionaría un equipo administrativo adecuado compuesto de ejecutivos y de asesores. Lo corriente es que tenga por delante una ardua labor de formación de mano de obra y que en cierto modo tenga que levantar la organización con su propio esfuerzo. No puede buscar ayuda en el sistema educacional y en sus instituciones auxiliares porque no satisfacen sus exigencias. Prácticamente no tiene posibilidades de recurrir al mercado internacional de trabajo y en el mercado nacional se entra en una intensa competencia con muchas otras empresas y organismos burocráticos. La competencia es especialmente intensa cuando el sector privado es dinámico y los gerentes tienen más libertad de acción que él o están relativamente libres de las limitaciones a que está sometido el gerente de la empresa pública. El hecho de tener que ajustarse a una escala de sueldos establecida y a una multiplicidad de reglamentos de administración de personal que limitan su libertad lo hacen sentirse frustrado y carente de espíritu de competencia.

41. Todas las presiones de la situación y las restricciones interconectadas los instan más bien a buscar la solución en sí mismos que externamente; a hacer las cosas por sí mismos y en vez de hacerlas de otra manera. También en este caso, las diferencias entre las empresas eficientes e ineficientes se reflejan en su reacción ante determinada situación. Los gerentes eficientes recurren a sus habilidades de negociación con autoridad para adquirir del extranjero el especialista que les es indispensable;

/para lograr

para lograr mayor libertad de acción para la contratación de expatriados; y para hacer menos rigurosas las condiciones a fin de atraer a los más capacitados y conservarlos. Recurre a su capacidad de improvisación aplicando un sistema dinámico de contratación de personal; incluso a la piratería en la selección; inventa nuevos estímulos para atraer y retener al personal escaso. Activando el perfeccionamiento de la mano de obra en la empresa y "encontrando" la combinación adecuada de medidas, podría superar las limitaciones. Esto queda de manifiesto en varios ejemplos de empresas públicas de la República Arabe Unida que están sometidas a las mismas restricciones, y sin embargo las que tienen buenos rendimientos se las han arreglado para adquirir personal capacitado, perfeccionarlo y conservarlo, en tanto que las de bajos rendimientos no logran hacerlo, se quejan y en realidad no les faltan buenos descargos.

42. Las limitaciones ideológicas o políticas parecen ser mucho más importantes en algunos sistemas que en otros. Pueden tener prioridad sobre los imperativos y dictados en la racionalización económica, administrativa y a veces técnica. Pueden infiltrarse en el proceso de administración de la empresa pública de modo que la política tenga en ellas excesiva influencia y que le den siempre precedencia a las exigencias e imperativos políticos cuando se contrapongan, como suele ocurrir, con los imperativos y exigencias del rendimiento económico. Parece inevitable cierto grado de politización del proceso administrativo de la empresa pública en este sentido, a menos que las autoridades supervisoras, lo que no es frecuente, adopten la posición del inversionista "corriente" como ocurre en algunas empresas mixtas. Las diferencias son más bien de grado que de fondo, y podría citarse la orientación fuertemente igualitaria de la política como en Tanzania, o de la regida por el bienestar social como en Ceilán, o por el poder fiscalizador, como en la República Arabe Unida; o incluso puede dársele una cierta orientación de socialismo burocrático, como la de la India,^{14/} que podría tornar vulnerable el proceso de administración de la empresa pública a limitaciones políticas e ideológicas no vinculadas con el rendimiento.

^{14/} Como lo han indicado J.K. Galbraith y el profesor Edward Mason y otros autores y dado a conocer por la prensa en función del estereotipo de un Burócrata Fabiano.

43. La imagen que surge del gerente, sobre la base de la información empírica es la de una persona que lucha siempre por conciliar las exigencias de un buen rendimiento económico y múltiples limitaciones ideológicas y políticas. Una orientación igualitaria podría imponer la obligación de reducir la diferencia entre los sueldos pagados a personal muy especializado y los salarios pagados a la mano de obra menos calificada, diferencia que suele ser mayor en los países en desarrollo. No considerar la ley de la oferta y la demanda puede traducirse en la pérdida de personal calificado o el éxodo de la mano de obra hacia otras empresas en una situación de competencia. Esto puede no llevar a una elevada rotación del personal sino a una grave desmoralización, a frustraciones reprimidas o a formas sutiles de apatía o sabotaje. Asimismo, las limitaciones institucionalizadas o no institucionalizadas establecidas para apaciguar a los sindicatos muy propensos a declararse en huelga, pueden minar la disciplina, diluir la autoridad de los gerentes y dejar las cuestiones laborales del radio de acción de los gerentes operativos. Las medidas adoptadas para poner en práctica un sistema de participación de los trabajadores inspirado en motivos políticos, o para obtener control, cuando no existieran condiciones para una participación efectiva, sólo lograrían diluir la autoridad de los gerentes y aumentar las negociaciones políticas entre las organizaciones, etc.^{15/}

44. Las opciones que tiene en este caso el gerente serían: "luchar", lo que podría ser un desastre para muchos, "huir" cuando no hay más alternativa; o "llegar a una transacción". Por ese motivo la imagen del gerente que parece surgir de la investigación realizada es la de una persona que transa entre los dictados del proceso económico y los imperativos del rendimiento económico, que son incompatibles. La empresa pública en particular está siempre poniendo a prueba la habilidad del gerente operativo para llegar a una transacción. El que obtiene buenos rendimientos y por

^{15/} En algunos sistemas centralmente planificados que enaltecen las virtudes del trabajo manual los gerentes llegan a barrer el suelo; y algunos observadores podrían considerar que el valor inspirados de la doctrina que permite más tiempo libre para el adoctrinamiento político, presentaría este tipo de conflicto.

lo tanto el que sobrevive en muchos sistemas de empresas públicas, es el que se las "arregla" para satisfacer o atenuar esas exigencias sin tener que sacrificar en gran medida los resultados económicos que a la postre tiene que mostrar. Pero también en este caso las tensiones entre dos objetivos incompatibles podría ser tan grave que sólo muy pocos gerentes lograrían subsistir. En muchas formas sutiles, el sistema parece funcionar de tal manera que sólo permite la supervivencia del ejecutivo dual ^{16/} es decir el que combina las técnicas del "gerente racional" ^{17/} con las cualidades del hábil político.

45. Por último, cabe señalar las llamadas restricciones culturales que no son menos importantes. Abundan las situaciones en que el rendimiento de las empresas públicas es seriamente afectado por restricciones de tipo cultural. Las más destacadas según lo indican los datos empíricos son las tensiones y conflictos que surgen entre los grupos étnicos en las empresas públicas en muchas situaciones, como por ejemplo, el caso de los ferrocarriles de Nigeria. Pero este grave dilema para el gerente, especialmente en la empresa pública que se refiere al grado de sensibilidad política que se le exige tener, ha sido mencionado en varias oportunidades. ^{18/} También en este caso no sólo se someten a dura prueba las habilidades del

^{16/} Véase George Fischer, The Soviet System and Modern Society, (Nueva York: Atherton Press, 1968) en que se intenta describir este "ejecutivo dual" que está surgiendo en el sistema soviético.

^{17/} Véase Charles H. Kepner y Benjamín B. Tregoe, The Rational Manager, (Nueva York, McGraw-Hill, 1965) en que se describe al gerente racional no se hace mención de las restricciones impuestas para la situación cuando se describe el criterio aplicado por el gerente racional para resolver los problemas.

^{18/} Se mencionó repetidamente en él la reunión de expertos auspiciada por la OIT sobre los factores sociales y culturales vinculados con la formación de gerentes, celebrada en 1965. Asimismo en la reunión de expertos auspiciada por la OIT sobre formación de gerentes en el Africa. En ambas reuniones el autor actuó como consultor. También se puso de manifiesto con toda su gravedad varias experiencias en el Africa y el Lejano Oriente.

gerente para negociar, improvisar y llegar a una transacción,^{19/} sino su identidad nacional, su madurez emocional, su capacidad para salvar las barreras étnicas, para comprender la dinámica de grupos, para formar equipos integrados y para establecer buenas relaciones humanas.

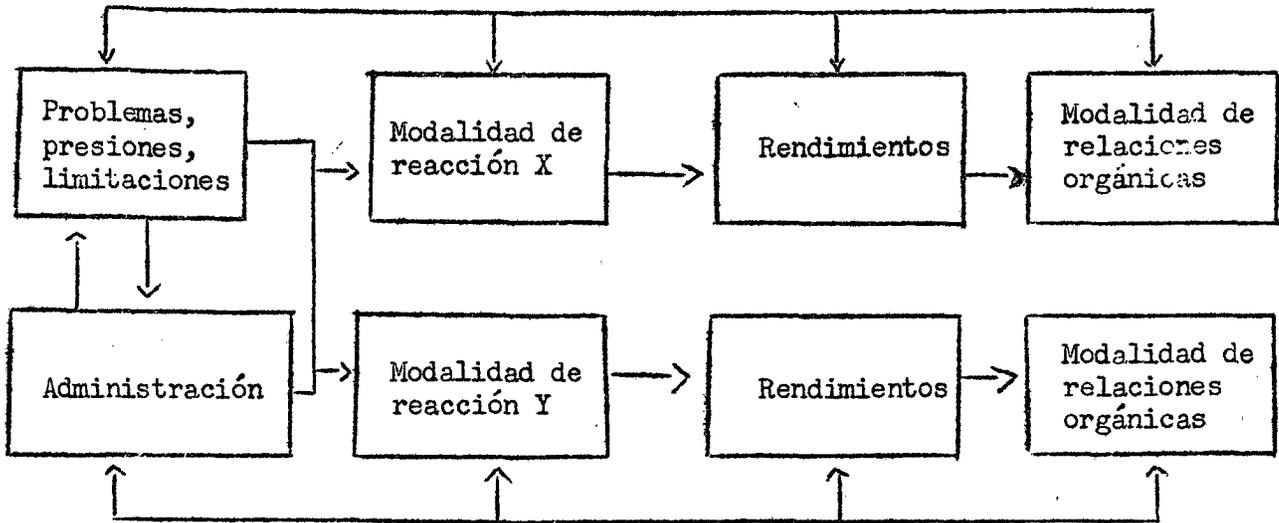
La importancia estratégica de las reacciones de los gerentes

46. No es que estas empresas públicas observadas adolezcan de problemas estructurales o fundamentales, de deficiencias adicionales y estén sometidas a fuertes presiones o limitaciones políticas. Esto es lo corriente tanto para las que obtienen buenos rendimientos como para las que obtienen bajos rendimientos. En materia de rendimientos la diferencia parece residir en la reacción ante estas presiones y en la conducta de la empresa para encarar estos problemas y desventajas. Las informaciones disponibles, a riesgo de simplificar, indican que el buen rendimiento está asociado a una modalidad de conducta y el mal rendimiento a otra como se presenta esquemáticamente en el gráfico II. Los resultados contribuyen a reforzar esta modalidad de conducta. Asimismo configuran las relaciones orgánicas entre la empresa y las autoridades supervisoras en formas que determinan posteriormente una conducta especial etc.

^{19/} Sin embargo, cabe señalar que esas limitaciones culturales tienden a ser exageradas por los observadores externos, que consciente o inconscientemente pueden proyectar sus valores y sus criterios de autoreferencia a una situación cultural distinta. Pero la experiencia del Japón en materia de industrialización sirve para mostrar las grandes posibilidades de conciliar algunos rasgos culturales no occidentales y a veces no racionales con las exigencias de un sistema de producción industrial. Véase, por ejemplo, el importante estudio de James C. Abegglen sobre The Japanese Factory, Aspects of its Social Organization, Free Press, Illinois, 1958. Véase asimismo un documento inédito del mismo autor sobre Japanese Business Leaders, 1962.

Gráfico II

PRESENTACION ESQUEMATICA DE LAS DISTINTAS REACCIONES
ANTE LOS PROBLEMAS, PRESIONES Y LIMITACIONES



47. Por ejemplo, una comparación entre dos empresas que tienen altos rendimientos y tres empresas que obtienen bajos rendimientos en la industria textil de un país revela que los acontecimientos se desarrollaron aproximadamente como se indica a continuación.^{20/} Gracias a que desde el comienzo estuvieron relativamente libres de desventajas y a su forma de reaccionar ante las presiones de las nuevas situaciones, las empresas que obtienen altos rendimientos han logrado acelerar la producción absorbiendo la desocupación y aumentar su productividad para poder atender las exigencias de la mano de obra. En cambio, las empresas ineficientes tarde o temprano se han visto envueltas en la situación fatal de no poder obtener utilidades. La consiguiente dependencia de la ayuda externa y la concesión de subvenciones ha desatado una cadena de acontecimientos que amenaza su autonomía y las hace más vulnerables a estas presiones externas. Ese contraste se indica, muy simplificado, en el gráfico III A y B.

48. La conclusión más importante que se infiere del análisis de las diferencias que existen entre las empresas en cuanto al rendimiento es que el comportamiento de las que obtienen buenos rendimientos difiere del de las que obtienen malos rendimientos. Los que tienen buenos rendimientos tienen distintas motivaciones, actitudes, prácticas, y modalidades de respuesta en comparación con las de bajos rendimientos. Estas distintas "variables casuales" parecen ser los valores que guardan correlación con el buen y mal rendimiento. Las informaciones disponibles mencionan en especial la calidad directiva de los gerentes, en la esfera operativa como valor que guarda correlación con el rendimiento de la empresa. Se destacan por su especial importancia las diferentes modalidades de dirección en las empresas encuestadas; las diferencias en cuanto a la competencia de los gerentes y en la necesidad de realización.^{21/}

^{20/} Basado en un estudio comparativo inédito de casos de Beida Dyers, Kafa el Dawar, Filature Nationales, Melwan Textiles and Kena Spinning and Weaving, empresas pertenecientes al sector público en la República Árabe Unida.

^{21/} El informe final del Seminario realizado en Ginebra representaba el consenso de los países cuando decía que nuevamente se ve con mayor claridad aunque en Rangún y en Nueva Delhi las formas jurídicas que tengan las empresas públicas no tienen mucha importancia en comparación con las cualidades personales y profesionales del personal administrativo. En realidad, es evidente ahora que la contratación y formación de los gerentes son los problemas fundamentales de las empresas públicas de todos los países. Véase el Report of the United Nations Seminar on Organization and Administration of Public Enterprises, N° de venta: 67.II.H.2, pág. 2.

Gráfico III A

SECUENCIA EN LOS CASOS DE BUEN RENDIMIENTO

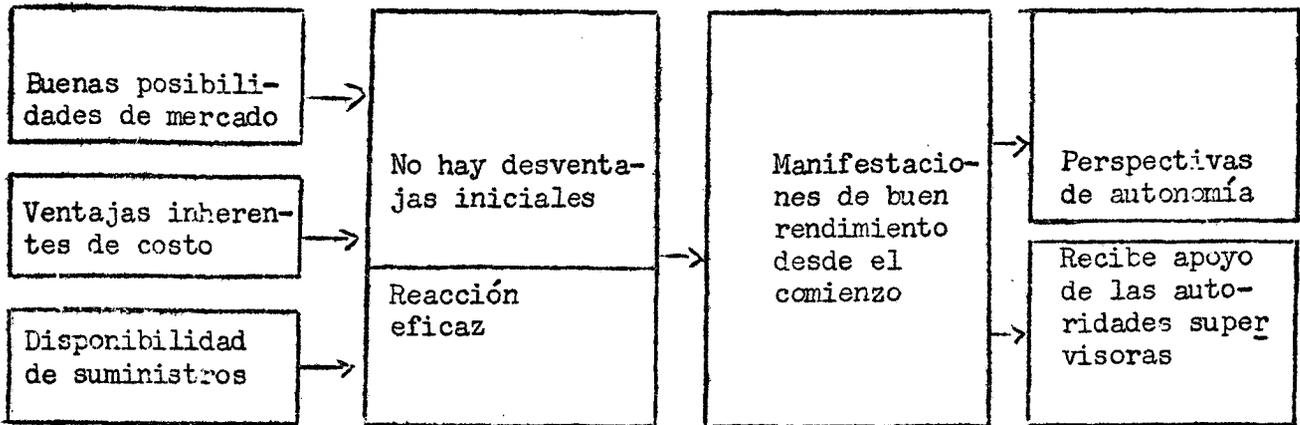
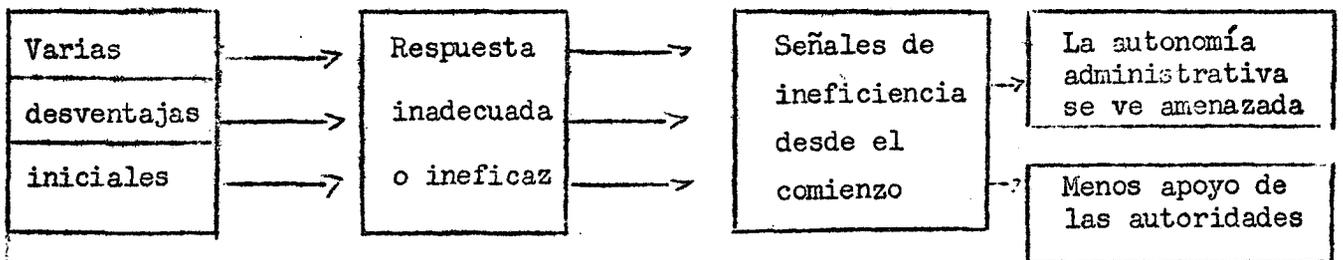


Gráfico III B

SECUENCIA EN LOS CASOS DE BAJOS RENDIMIENTOS



49. La experiencia sugiere que cualquiera que sean las circunstancias en determinada situación, las variables fundamentales relacionadas con estas diferencias comparativas en cuanto a los rendimientos, parecen ser la personalidad del gerente de la empresa pública y su reacción ante las presiones de la situación en que actúa. Sin duda, las nuevas funciones que se le exigen a los gerentes de las empresas públicas en el esfuerzo para estimular el desarrollo nacional requieren que los gerentes tengan características empresariales, es decir que sean capaces de transigir o de innovar. En realidad, exigen un nuevo tipo de "empresarios públicos". Incluso en las sociedades muy tradicionales, en las cuales se dice que prevalecen las personalidades autoritarias, existen personas con personalidad innovadora dentro del universo de gerentes de empresas públicas. En muchos países en desarrollo, la formación dada en el hogar, la educación sistemática, la formación superior, y las primeras experiencias en el trabajo parecen formar y reforzar las personalidades burocráticas autoritarias, y darle gran valor al conformismo. Obtener aprobación parece ser más importante que obtener resultados. Pero este análisis, por realista que parezca desde el punto de vista de las informaciones recogidas no debe llevar a recomendar abstenerse de actuar. Los gerentes de las empresas públicas proceden especialmente de elites, con sistemas de valores cosmopolitas, en que abundan las personalidades de nuevo tipo y no puede subestimarse su capacidad para asimilar nuevas actitudes, valores y motivaciones.

50. Ha resultado casi imposible explicar la ineficiencia de las empresas que tienen bajos rendimientos sin considerar las reacciones de los gerentes ante las presiones ambientales en que les toca actuar. Ha sido muy revelador conocer las múltiples presiones que se ejercen sobre estos gerentes cuando tienen que someterse a las metas y los dictados de los planes o políticas nacionales. Para comprender mejor el rendimiento de las empresas públicas, las autoridades supervisoras tienen que comprender los conflictos de funciones a que están sometidas, las presiones deliberadas que les imponen las medidas estatutarias, la discreción ministerial, los múltiples controles - directos e indirectos, las escaseces, estrangulamientos e incertidumbres que tienen que enfrentar y la ayuda que reciban de otros organismos. Asimismo se considera revelador examinar la moral del personal administrativo de alta

/jerarquía en

jerarquía en la empresa pública, buscar los factores desfavorables que influyan en su motivación y ver cuán adecuadamente nutre el sistema su moral y los estimula para que sean cada vez gerentes más eficientes.

Sin duda, las fuerzas favorables al "crecimiento de la empresa pública" parecen superponerse en gran medida a las fuerzas conducentes al perfeccionamiento de los gerentes de empresas públicas.

Reacciones opuestas

51. En sistemas que ejercen gran presión, siempre hay administradores que encuentran y perfeccionan sus propios mecanismos defensivos burocráticos en respuesta a la situación. Pero también hay otros que responden con espíritu creador y hacen aportes apreciables al desarrollo. En consecuencia, para analizar adecuadamente los resultados hay que detectar sistemáticamente las distintas reacciones de los administradores, y evaluar sus efectos en el desarrollo. Se ha comprobado que algunas de estas reacciones conducen a buenos resultados, mientras otras impiden obtenerlos.

52. Las presiones generalmente se ejercen en varias direcciones divergentes. Se pretende que la administración: i) maximice la utilización de la capacidad, el empleo y la producción bruta, equilibrando ingresos y egresos o logrando utilidades no inferiores a las del año anterior, y luchando contra una permanente escasez de divisas; ii) combine el alza de los costos con precios poco variables, administrados inflexiblemente o que sufren presiones bajistas, todo lo cual reduce las utilidades; iii) muestre buenos rendimientos siendo a la vez sensible a las demandas políticas e ideológicas; iv) logre estos resultados mientras está cogida entre dos fuegos: las demandas de diferenciación con la administración establecida, y las demandas de integración con ella. Y así sucesivamente.

53. Para los administradores, todas estas presiones significan amenazas, desafíos, ansiedad, frustración, conflictos y temor al fracaso. En general, reaccionan frente a ellas de dos maneras. Una es cambiar el comportamiento para hacerlo congruente con los rendimientos esperados. La segunda es una reacción más bien defensiva que toma innumerables formas ante los ojos del observador. Puede traducirse en agresividad, con frecuencia encubierta frente a la autoridad, pero es más probable que lleve a la represión de los conflictos, a la supresión de prácticas espontáneas, a contradicciones,

/inhibiciones y

inhibiciones y racionalizaciones fáciles. También puede conducir a "externalizar" problemas y proyectarlos hacia los demás, a una sobrecompensación por medio de una identificación exagerada con líneas políticas y a una marcada ambivalencia frente a los resultados. Puede llevar asimismo al continuismo, a vacilaciones e incluso escapismo físico o psicológico, para el que rara vez faltan pretextos. Esta actitud defensiva es un fácil sustituto del deber de resolver los problemas.

54. Casi siempre los administradores ineficaces tienen una conducta mucho más defensiva que los exitosos, y suelen verse inhibidos con más frecuencia por las restricciones a su autoridad administrativa oficial. Los administradores eficaces, en cambio, están conscientes de su poder extraoficial para influir en su interacción con organismos superiores. En sus tratos con ellos han aprendido que posean el poder de "saber" más que los demás sobre su trabajo; el poder de la competencia; el poder de iniciar decisiones adecuadas concebidas y de prever con exactitud los resultados. Los administradores ineficaces tienden a ser receptores pasivos de instrucciones; y generalmente piden instrucciones a las autoridades superiores sin iniciar alguna solución válida; generalmente tienen una mayor sensación de impotencia y se entregan fácilmente a la abdicación psicológica. Su reacción ante resultados decrecientes, aun los debidos a circunstancias que escapan a su control, suele traducirse en sensaciones de incompetencia, inadecuación, pérdida del control, desamparo y renuncio, o en una tendencia a sobrecompensar recurriendo a la ayuda foránea y a la protección del gobierno.

55. En cambio, los administradores eficaces parecen satisfacer casi enteramente tanto la necesidad de tener unidades orgánicas muy diferenciadas, y la necesidad de que esas unidades trabajen bien con las dependencias gubernamentales correspondientes. No eluden sus constantes conflictos de papeles y parecen ir adquiriendo una capacidad mayor para conciliar las metas de la empresa con las metas de la política pública, conciliación que se ve facilitada por los resultados satisfactorios. Por el contrario, los administradores ineficaces se ven abocados con frecuencia creciente a conflictos con la autoridad que tienen ribetes económicos. En términos relativos, la empresa suele ser débil y la autoridad supervisora fuerte; de modo que los problemas pendientes con la autoridad probablemente causarán deserciones.

Características del sistema de influencias

56. En el plano macroeconómico, algunas características del sistema de administración de las empresas públicas parece más bien reforzar tanto los comportamientos eficaces como los ineficaces. Son principalmente las que se refieren a: 1) lo incierto de la medición del rendimiento; 2) la incertidumbre que suscita la evaluación de los resultados por una autoridad superior distante o mal dispuesta; 3) la dilución vertical de la autoridad a través de la escala jerárquica, que impulsa a valerse de víctimas propiciatorias en ambos sentidos; 4) la dilución horizontal de la autoridad administrativa debido a normas de participación de los trabajadores o de relaciones entre las empresas; 5) la eterna ambigüedad de las normas; 6) el vigor de las fuerzas que en muchos casos minan la autonomía de la empresa y 7) lo inadecuado de las fuerzas impulsoras ("los insumos de energía") que provienen del sistema mayor.

57. Se daría un gran impulso a la eficacia de la administración si hubiese una evaluación continua de ella que le fuera útil. Esto se hace evidente en empresas públicas como las autoridades portuarias y las compañías aéreas que sirven rutas internacionales y tienen usuarios nacionales y extranjeros; su labor está siempre sometida a la crítica de usuarios que pueden comparar con lo observado con países vecinos o en las economías desarrolladas y que por lo tanto juzgan por estándares internacionales. Sus juicios tienen utilidad espontánea en el curso de las operaciones, y no constituyen una evaluación burocrática externa. Esto ilustra la insuficiencia habitual de los mecanismos de utilización de las evaluaciones, que no refuerzan la reacción correcta de la administración.

58. Al examinar el rendimiento de una empresa pública, las autoridades supervisoras deben recordar que están tratando con sistemas más abiertos que la empresa privada o extranjera, que sufren voluntaria o involuntariamente la acción de muchas fuerzas impulsoras o limitantes provenientes de sistemas mayores y de su medio. En efecto, la empresa es un verdadero microcosmos del sistema mayor. Pero las empresas públicas son abiertas en distintos grados y por diferentes razones, algunas de las cuales derivan de las características estructurales de la empresa. Por ejemplo, las operaciones de la Karachi Port Trust, en Colombo, son todavía principalmente manuales

/y ocupan

y ocupan más de 10 000 empleados, y no aislan al puerto de la influencia de factores culturales tradicionales, como hace la tecnología de la Pakistan International Airline. Un nivel tecnológico más alto, una mayor densidad de capital, una fuerza de trabajo más pequeña y muy calificada, conspiran para aislar en algún grado a la empresa de su medio cultural. Su cultura orgánica tiende, por lo menos en ciertos sentidos, a diferenciarse de la cultura que la rodea.

Conclusión

59. Si se mira toda la gama de acontecimientos y la secuencia del comportamiento de las empresas en el tiempo, quizá sea difícil distinguir entre las causas y las consecuencias de un funcionamiento eficaz. Lo mismo sucede al analizar funcionamientos ineficaces. En los dos casos se observa un proceso acumulativo en el que las causas y las consecuencias se entrelazan, y se sostienen y refuerzan entre sí. La evolución de los administradores eficaces en el tiempo parece aproximarse al modelo de una espiral ascendente de crecimiento acelerado. Los administradores ineficaces, en cambio, parecen cogidos en una espiral descendente de rendimientos cada vez peores; son pocos los administradores ineficientes que permanecen en un círculo cerrado de no crecimiento y no deterioro. Estos modelos diferentes de rendimiento parecen indicar que la empresa que por cualquier motivo no puede superar sus problemas iniciales y entrar en una espiral ascendente, tiende a verse envuelta en una trayectoria descendente con rendimientos cada vez más bajos. En la mayoría de los casos observados, hay una espiral ascendente o descendente, un proceso de aceleración o de desaceleración y no un círculo cerrado.

60. Estas trayectorias opuestas de crecimiento se ilustran claramente comparando las empresas Hindustan Insecticides Ltd. (HIL) y Hindustan Shipyard Ltd. (HSL). El rendimiento decreciente de la HSL se traduce en sus resultados cada vez más bajos y en la prolongación de los plazos medios de construcción de los barcos. Inicialmente se previó una meta de construcción de 60 000 Dwt más de peso muerto por año en 1963-64, que se redujo gradualmente a 40 000 Dwt a fines del tercer plan y que generalmente no se logró cumplir. Durante la vigencia del segundo plan la proporción bajó a 34% en 1960-61, y durante la del tercer plan, a 55% en 1964-65. El plazo de construcción de los barcos parece haber ido aumentando

/considerablemente, ya

considerablemente, ya que en 1955-61 era de 21 a 30 meses, y en 1964-66 fluctuaba entre 34 y 44 meses. La HIL, por el contrario, da muestras de mejoramiento perceptibles en su rendimiento. Costos más bajos, mejores precios, mercado en expansión, mejores resultados financieros, menos dependencia de las autoridades, más autonomía, mayor ampliación, mejores salarios, relaciones industriales más apacibles y una imagen confirmada de éxito.

61. El mismo patrón se repite en diversas situaciones con distintos grados y pormenores, como sucede al comparar la Monaram Press Company o la Transport and Engineering Company con la Plywoods Processing Company, todas pertenecientes a la Chemical Holding Organization de la República Arabe Unida; la Royal Air Maroc con la Office National d'Irrigation, ambas manejadas en su mayor parte por el mismo sistema en Marruecos; la Yildiz Porcelain Factory con la Sümerbank Leather and Shoe Factory, ambas pertenecientes a Sümerbank de Turquía, y aún al comparar el Hospital Universitario con EMGULA, en Colombo.

62. Incluso en sus relaciones con las autoridades superiores, los administradores eficaces suelen hallarse en posición más favorable para lograr apoyo gubernamental y para evitar intromisiones que los administradores ineficaces. Así, la HSL sufrió muchas dilaciones para contratar consultores, en parte por la renuencia del gobierno a otorgarle divisas. La Royal Air Maroc logró obtener bastante apoyo del gobierno sin que éste interviniera en favor del establecimiento de rutas con fines de prestigio. En cambio, el apoyo gubernamental "artificial" que se da a los administradores ineficaces, que son quienes más lo necesitan, puede no llevar a una administración más eficiente, como lo muestra el caso de la HSL. Los pedidos discontinuos y poco frecuentes de barcos en los primeros años hizo que la administración no se preocupara de planificar la producción ni de las operaciones económicas. Cuando finalmente afluyeron los pedidos, la administración sintió, consciente o inconscientemente, que tenía asegurado un mercado cautivo, y los esquemas de precios siguieron evitando a la administración la necesidad de procurarse clientes, de economizar en los costos y de planificar eficientemente la producción. Tales intervenciones de las autoridades supervisoras tal vez liberen a los administradores de la necesidad de pasar por experiencias de crecimiento.

