

LOS MODELOS REFERENCIALES Y LAS EMPRESAS PUBLICAS

Raúl M. Avila Kats

ORDEN DE EXPOSICION

EL orden de exposición de este documento, parte del análisis relativo a la necesidad de que la empresa pública postule su propio modelo a partir de los modelos teóricos disponibles sobre la empresa pública y por otra parte tomando en cuenta la experiencia sistematizada de la propia empresa.

La necesidad de disponer o postular su propio modelo referencial, significa que las acciones de la empresa pública estarán orientadas, apoyadas o fundamentadas mediante dicho modelo en lo posible de carácter específico. De este modo, el documento tiene como trasfondo señalar la necesidad que existe de desarrollar una teoría de la empresa pública que permita orientar el desarrollo de la Administración Pública Paraestatal de México.

A continuación se procede a efectuar una breve descripción de los modelos referenciales considerando su carácter ideal, real, potencial o satisfactorio y cómo se llega a plasmar esto en los dos modelos básicos de la empresa: el modelo relativo al estado actual-real y el modelo referido al estado deseado o preferente.

De manera superficial, por lo reducido del espacio, se describirán las limitaciones que tienen actualmente los métodos empleados para efectuar el análisis financiero de la empresa, pero no obstante lo valioso que son, como es el caso del análisis financiero y la auditoría financiera, son necesarios pero no suficientes.

Finalmente, se señalarán los obstáculos que tienen algunas empresas públicas al no poder disponer de información representativa sobre su estado actual, lo que restringe los elementos para orientar eficientemente las decisiones que debe tomar la empresa relativas a su proceso de evolución.

I. LOS MODELOS REFERENCIALES Y SU UTILIDAD PRACTICA PARA LAS EMPRESAS PUBLICAS

El concepto de modelo ha sido desarrollado básicamente en las últimas décadas y es el resultado igualmente del desarrollo que la ciencia en general ha tenido.

Un modelo puede abarcar desde representaciones idealizadas, hasta representaciones lo más parecido o similar a la realidad. Así, para una empresa un modelo idealizado sería el modelo hacia el cual desea dirigirse en el futuro y en cambio, su presupuesto por programas para el presente ejercicio, sería un modelo que trataría de ser representativo de la realidad en que se encuentra en el lapso inmediato. Un modelo, no necesariamente debe ser una representación de carácter físico, como pudiera ser el prototipo de determinado modelo de maquinaria, pues también, las teorías vienen a ser modelos teóricos. En el caso de estos últimos modelos, aumenta su importancia para la empresa, pues el modelo teórico de la empresa pública representa una forma de explicar en términos sistemáticos, el comportamiento de la empresa pública. Un modelo puede ir desde lo simple hasta lo complejo. En este caso, se puede hacer una descripción simplista de la empresa objeto de estudio y conforme se va analizando o integrando, se van incorporando nuevos elementos al modelo, hasta hacerlo cada vez más complejo, pero invariablemente, el objetivo es tratar de hacer una apresión de la realidad. De este modo, los modelos referenciales (planes) significan los acuerdos, los compromisos de la empresa que se pueden señalar brevemente a través de sus objetivos y metas. Además, los modelos referenciales sirven de apoyo, de orientación y en general de compromiso, pero de carácter formal. Se puede concluir fácilmente que si no se dispone de modelos referenciales, ¿cómo se pueden hacer estudios comparativos en la empresa? ¿Cómo se pueden determinar con seguridad los avances o retrasos de la empresa? ¿Cómo se puede inducir el cambio?

De este modo, los modelos referenciales significan para la empresa pública un medio sistemático para contrastar su desarrollo y en general su comportamiento. Cabe señalar, que cada uno de dichos modelos se encuentra inmerso en otro modelo de carácter más general y así sucesivamente.

Por ejemplo, el presupuesto por programas de una empresa pública. Se supone que el modelo teórico fue la teoría del presupuesto por programas, sin embargo surge la pregunta: ¿Cuál es el modelo de organización que está siguiendo la empresa? ¿En qué modelo teórico de organización se está apoyando?, o bien, ¿qué modelo de empresa se está siguiendo? También cabe la siguiente pregunta: ¿Qué modelo siguió para determinar sus actuales objetivos? Y así sucesivamente. Vemos cómo los modelos referenciales también sirven como un medio de ir fundamentando las acciones que la empresa pública está siguiendo. Desde luego, reconocemos que en la administración pública y particularmente en las empresas públicas, se están siguiendo determinados modelos referenciales, sin embargo tienen las siguientes limitaciones:

1. No siempre los responsables están conscientes de los modelos teóricos que están siguiendo.

2. Con frecuencia los modelos que la empresa pública tiene se encuentran obsoletos por la dinámica de la misma.
3. Son parciales, pues, en su gran mayoría, tienen orientaciones que permiten analizar sólo parte de la empresa pública.
4. Con frecuencia no se hace referencia al método que se siguió.
5. Generalmente se trata de datos de tipo histórico que se supone son válidos para la situación actual.
6. Carecen de la especificidad necesaria.

II. LOS MODELOS TEORICOS COMO MODELOS REFERENCIALES PARA LAS EMPRESAS PUBLICAS

Una empresa se puede diseñar, o rediseñar, pero ese diseño y rediseño no parte de cero, necesariamente debe tener o seguir determinado conocimiento.

Los modelos teóricos no son más que las diferentes teorías de que puede echar mano una empresa para orientar o fundamentar sus actuaciones.

Dichos modelos teóricos abarcan un espectro que va desde teorías tradicionales, modernas, hasta teorías sofisticadas. Por lo tanto, la empresa está en posibilidad de escoger la teoría o teorías entre todo un repertorio que le sirva de fundamento para ir estructurando sus acciones. Pero, nuevamente surge la pregunta: ¿qué modelos teóricos se pueden emplear, para diseñar, diagnosticar o rediseñar la empresa? ¿Cuáles son los más adecuados al momento histórico de desarrollo que tiene la empresa? ¿Se han comprobado dichas teorías? Por ejemplo, entre las teorías más de moda (que podemos catalogar como moderna) está la teoría de sistemas. Hoy día es frecuente hablar de sistemas integrales de información, de ingeniería de sistemas y de todo tipo de planteamiento para diseñar o rediseñar la empresa en función de la teoría de sistemas. Sin embargo, pocas veces nos hemos puesto a pensar, si es la teoría más adecuada para rediseñar las empresas públicas, desde luego considerando su grado de desarrollo o en otras palabras: la calidad de la infraestructura administrativa que tenga. No dejamos de reconocer su aporte como un método de análisis, pero cabe preguntarse ¿si en el estado de desarrollo de muchas de las empresas públicas, realmente lo podemos aplicar para diseñar los referidos sistemas de información? Considero que cabe al respecto recordar las palabras que hace casi diez años pronunció el Lic. Fernando Solana, en una conferencia que tituló: "ENFOQUES DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA", en que señaló: "El interés actual por el enfoque se aplica por la claridad con que sus modelos representan la movilidad de los or-

ganismos. Una organización es, al fin y al cabo, una estructura dinámica a través de la cual fluyen informaciones o cosas, que, a partir de determinados insumos y bajo un tratamiento específico dentro del sistema mismo, producen cosas o informaciones. Pero es al fin y al cabo a través de una estructura dinámica, funcional, como el sistema procesa los insumos y convierte en productos. De ahí, que para determinada etapa de los estudios administrativos, resulte aún muy útil el enfoque estructural-funcional, que generalmente permite obtener resultados más inmediatos y sentar bases sólidas para los estudios generalmente más prolongados y complejos que suponen los modelos de sistemas".¹

Se deja al lector reflexionar si sigue siendo válida la afirmación anterior para el caso de la administración pública paraestatal, independientemente de que se pueda considerar como una posición conservadora.

De lo expuesto se desprende, que no necesariamente los modelos teóricos modernos o sofisticados son los más adecuados para emplearlos como modelos referenciales y las cosas se complican un poco más cuando se trata de diagnosticar a una empresa como lo vamos a ver más adelante.

Se reconoce la existencia de la teoría económica de la empresa, o sea, de la teoría microeconómica, así como de la teoría desarrollada respecto del precio, pero considero es sólo parte de los modelos referenciales teóricos de que la empresa pública puede disponer.

Conforme a lo señalado, resulta evidente la necesidad de que se desarrolle una teoría integral de la empresa pública; o por lo menos que se señalen cuáles son los modelos que concretamente se pueden emplear para diseñar, diagnosticar, re-diseñar y evaluar la empresa pública en México.

Al disponer de dichos modelos, se estará luchando contra el vicio de la indefinición, de la ambigüedad o de la generalidad.

III. EL MODELO POSTULADO POR LA PROPIA EMPRESA

No basta disponer en la empresa pública de metas, objetivos, y programas, en suma de planes; se requiere además, que éstos sean consistentes, coherentes y debidamente fundados. Es necesario que la empresa pública, desarrolle su modelo en una forma integral, aprovechando por una parte los modelos teóricos disponibles, pero debidamente analizados y plenamente consciente de sus conveniencias o inconveniencias y no por un simple acto de imitación. Y por otra parte, tomando en cuenta la sistematización de su experiencia. Cuando nos referi-

mos al término experiencia, lo hacemos en el sentido de que se trata de experiencia analizada y sistematizada, es decir, rechazando el método de ensayo y error no planificado.

Considero que todos de alguna manera hemos sido testigos de cómo se pierde la experiencia acumulada, ya sea en las dependencias o entidades de la administración pública de México. ¿Cuántas veces se descubre o redescubre lo ya existente? Por otra parte, ¿cuántas decisiones se tienen que tomar bajo la presión de los hechos o los acontecimientos, teniendo solamente a la mano datos de tipo histórico? Conforme lo expresado, es necesario que la empresa pública diseñe o rediseñe su modelo referencial conforme una visión lo más integral y práctica posible. Es necesario disponer de otros modelos referenciales complementarios que no sean sólo los modelos contables, financieros o bien los relativos a las auditorías financieras en la empresa pública.

IV. LOS MODELOS REFERENCIALES IDEALES, REALES, POTENCIALES Y SATISFATORIOS

Ya vimos que los modelos teóricos pueden ser tradicionales, modernos o sofisticados. Es decir, la empresa pública la podemos analizar por medio de una teoría sofisticada. ¿Y ello es práctico? ¿Dispone la empresa pública de la información estadística para aplicar la programación matemática? Es en este sentido que se puede considerar como una idealización al pretender tomar como modelo referencial una teoría moderna o ultramoderna para analizar a la empresa.

Sin embargo, pasando a la realidad, ¿qué sucede con los objetivos, metas y programas de la empresa pública? Estos pueden ser idealistas, potenciales, reales o bien, satisfactorios. De este modo, nuevamente se introduce el grado de pesimismo u optimismo que tenga el diseñador o el rediseñador y desde luego el grado de conocimiento, lo que equivale a decir el pleno conocimiento de causa de las características de la empresa pública.

Un modelo referencial ideal para una empresa pública significa el supuesto que no tiene limitaciones ni restricciones. Es frecuente que los objetivos actuales estén diseñados en términos de una optimización cuando no es posible concebir tal idealización, al menos por un momento. Por cierto, es justo señalar la necesidad de desarrollar una teoría sobre los objetivos de la empresa, que tanta falta hace.

Un modelo referencial real se refiere a la existencia de un pleno conocimiento de las limitaciones y restricciones que tiene la empresa pública respecto a sus re-

cursos. Implica conocer, integralmente y con la profundidad debida, las características de la empresa pública y el medio exterior en que se encuentra.

Respecto del modelo referencial de carácter potencial, éste es producto de la experiencia, es decir, se conoce el comportamiento de la empresa, y por lo tanto, se sabe cómo puede aprovechar sus recursos, o bien con qué grado de racionalidad puede lograr un resultado superior al que realmente espera obtener.

Finalmente, tenemos el modelo referencial satisfactorio, que en cierto modo es la conciliación entre lo real y lo potencial. En resumen, no se trata de un simple ejercicio mental, se trata de todo un proceso que requiere reflexión y análisis y que con frecuencia se soslaya.

V. EL ESTADO ACTUAL REAL Y EL ESTADO DESEADO COMO DOS MODELOS REFERENCIALES BASICOS PARA LA EMPRESA

La empresa pública requiere de conocer básicamente dos puntos referenciales. Dónde está y hacia dónde se debe dirigir. Es decir, lo que llegado el caso, puede ser el estado no preferente y por otra parte el estado deseado o preferente.

La determinación del estado actual, significa determinar el modelo estático de la empresa, es decir, cómo se encuentran distribuidos sus recursos, qué limitaciones y obstáculos tiene. Al determinar la realidad de la empresa, los responsables toman conciencia permanente de sus limitaciones y restricciones. En nuestra experiencia, ha sido frecuente ver cómo los responsables están más interesados en resolver el problema, pero sin tratar de conocer la realidad.

Por desgracia, el conocimiento de la realidad de la empresa pública se encuentra muy limitado por la imperfección, o por lo menos en la confusión existente en la aplicación de las metodologías disponibles como lo vamos a ver más adelante. Por el momento importa señalar que conviene conocer el estado actual y en particular el real, es decir, entre más específico sea, más elementos se pueden disponer para fundamentar las decisiones. Hoy día se pretende determinar la realidad en muchas empresas de una forma superficial, sin tener muy claro cuál es el modelo referencial que permita determinar el estado actual real de la empresa.

La administración pública de México en general tiene hoy día una gran dinámica. Con frecuencia la información que puede describir superficialmente a una organización como pueden ser los manuales de organización o de procedimiento, no corresponden a la realidad; esto hace que el punto de referencia se pierda constantemente y por lo tanto sea difícil determinar el estado actual-real de las empresas públicas que es el caso que nos interesa.

No basta conocer el estado actual-real de la empresa pública; se requiere además diseñar el modelo hacia el cual la empresa desea dirigirse. Lo anterior implica todo un esfuerzo de planeación y al efecto se puede disponer de la teoría sobre la prospectiva para diseñar el estado preferente. Al disponer de este modelo referencial, muchas de las decisiones actuales se orientarán hacia el modelo que la empresa desea obtener a mediano y largo plazos.

VI. MODELOS REFERENCIALES QUE ACTUALMENTE SON EMPLEADOS PARA EFECTUAR EL ANALISIS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

En general, los modelos referenciales que se aplican para el análisis de las empresas públicas tienen básicamente dos orientaciones. Una orientación son los modelos referenciales producto de la metodología contable, es decir, los estados financieros, a los que a su vez se les aplica la metodología de la auditoría financiera. La otra orientación son los modelos referenciales producto del desarrollo de la teoría microeconómica con orientación en particular hacia la fijación de los precios.

Es lógico hasta cierto punto, esperar la preferencia de los estudios de tipo financiero y de auditoría, por tratarse de información cuantitativa de carácter indispensable, pero sin dejar de ser exclusivamente de tipo financiero, y por otra parte, a la preocupación de las diferentes autoridades interesadas, respecto de saber si los recursos presupuestales para las empresas públicas fueron aplicados como originalmente se especificó o si por el contrario, se han efectuado lo que ahora se llama "desviaciones presupuestales".

Independientemente del carácter parcial de los modelos referenciales hasta ahora empleados para el estudio de la empresa pública, la aplicación generalizada de la metodología de la auditoría financiera, ha venido a crear lamentables confusiones para determinar el estado de la organización de la empresa pública a cierto lapso. Las confusiones a que me refiero, es que por una parte respecto del objeto, se emplean indiscriminadamente los conceptos de diagnóstico administrativo, evaluación administrativa e investigación administrativa; y respecto del método se aplica la metodología de la auditoría financiera generalizada hacia el conocimiento de toda la empresa, lo que ha dado origen a la auditoría administrativa o como también se le conoce a la auditoría operacional. Considero que tales confusiones conviene aclararlas en la medida de lo posible, desde luego no con el afán de que prevalezca determinado criterio, sino con el único propósito de clarificar la metodología básica para conocer el estado organizacional de las empresas públicas. Para este breve análisis propongo considerar a la investigación administrativa, como un medio para determinar y comprobar hipótesis referidas

al estado de la organización. De este modo a las empresas carentes de un modelo referencial se les tiene que diagnosticar respecto de un modelo teórico. Al efectuar la comparación se logra determinar el estado real. Cuando la empresa se haya preocupado por desarrollar su propio modelo referencial producto de su experiencia y de los modelos referenciales teóricos factibles de aplicar, en este caso, se evaluará, pues dispone de un modelo referencial previamente convenido y especificado.

Conforme lo expuesto, la investigación administrativa consiste en la metodología aplicada a las organizaciones para determinar (diagnosticar) o comprobar (evaluar) las hipótesis derivadas de modelos referenciales teóricos y experimentales (es decir, referidas a la empresa como producto de su propia experiencia) y en su caso, realizar la modificación o sustitución del modelo referencial.

Respecto del diagnóstico administrativo, como se sabe, no existe un acuerdo explícito o una descripción específica del mismo. Convencionalmente el diagnóstico administrativo, consiste en la comparación entre determinado modelo teórico y el estado de la organización que se desea comparar. Es decir, el diagnóstico administrativo se efectúa cuando la organización carece de un modelo referencial propio o sea de carácter experimental. Respecto de la evaluación administrativa, a diferencia del diagnóstico implica que la empresa postuló su propio modelo referencial producto de su experiencia, el cual está previamente convenido y especificado y contra el cual se comparará el estado de la organización que se determine.

VII. LIMITACIONES ACTUALMENTE EXISTENTES PARA QUE LAS EMPRESAS PUBLICAS DESARROLLEN SUS PROPIOS MODELOS REFERENCIALES

En términos generales la gran limitación para la formulación de los modelos referenciales experimentales de las empresas públicas está alrededor de determinados aspectos claves para el desarrollo de la investigación administrativa:

1. Con frecuencia se considera que la investigación administrativa es sólo una forma más de distraer la atención de las áreas.
2. Existe un temor excesivamente generalizado, al confundir la investigación administrativa con la auditoría para establecer o deslindar responsabilidades.
3. El funcionario público no tiene tiempo para esperar los resultados de una investigación administrativa, pues lo presionan los acontecimientos.

4. Como son pocas las oportunidades que tiene el funcionario para ver los resultados de una investigación administrativa, confía más en lo que considera evidente cayendo de este modo en los procesos de carácter intuitivo más que de racionalización.
5. Existe una tendencia marcada hacia el diseño de carácter general, más que de carácter específico; con lo anterior la organización se desarrolla en un ambiente de indefinición o sea de falta de formalidad.
6. Incapacidad de la empresa para procesar oportunamente la información generada, ya sea por procedimientos manuales o electrónicos.
7. Actualmente la administración pública tiene tal dinámica que es difícil poder mantener actualizados los diferentes modelos que permitan obtener un marco preferencial válido con el cual llevar a cabo la evaluación administrativa, por lo que generalmente se están realizando diagnósticos administrativos con excesiva frecuencia.

Lo que se ha dicho hasta ahora se puede sintetizar señalando que, la empresa pública requiere de postular su propio modelo referencial de tal forma que a la vez que le permita guiar y orientar la acción administrativa, sea igualmente el marco de referencia para evaluar dicha acción. Sin embargo, al carecer la mayoría de las empresas públicas de dicho marco referencial, se puede presentar el cuadro que describe Stafford Beer, en su libro "Diseñando la Libertad"² Págs. 24, 25.

Nuestras instituciones, que nacieron hace largo tiempo, han venido controlando un cierto grado de variables (en este caso los diferentes estados de organización que adquiere la empresa pública motivados por las diferentes presiones internas y externas)* por medio de un organismo conjunto de reductores de variables (circulares). Tenían que hacer frente a una serie de perturbaciones que ocurrían con una determinada frecuencia (los cambios de funcionarios o los cambios sexenales). El sistema contaba con un tiempo de reacción característico que la sociedad consideraba aceptable. Con el transcurso del tiempo la variable aumentó debido al crecimiento demográfico, lo que supuso que se produjera un mayor número de situaciones tanto en la población como en el sistema de la institución en su conjunto. Esto dio lugar a que en el seno del sistema se constituyeran paulatinamente más reductores de variables, que hasta hoy son la base de la organización de nuestras instituciones" y más adelante señala: "si no sabemos hallar el punto de estabilidad, quiere decir que no podremos encontrar la manera de lograrla, porque no hay punto de referencia (modelo referencial). Y si no sabemos conseguir la estabilidad, no podemos proyectar estrategias de adaptación, puesto

* Los paréntesis son de Raúl M. Avila Katz.

que nos faltan los métodos de aprendizaje. Si no somos capaces de adaptarnos, no podremos evolucionar”.

Considero que las citas que me he permitido hacer vienen a justificar por una parte la necesidad de que la empresa pública disponga o postule su modelo referencial y que a partir de él, se realicen las evaluaciones que se consideren pertinentes, desde luego complementadas con el diagnóstico en caso de que proceda. Sin embargo, todavía queda pendiente un punto, me refiero a lo limitado de los métodos de análisis que anteriormente se mencionaron, para analizar actualmente a la empresa pública, es decir, ¿qué son tan limitados los métodos? ¿Qué no es posible que existan otros métodos que nos permitan reflexionar sistemáticamente?

Respecto a lo expresado en el párrafo anterior, no existe un límite en cuanto a los métodos de análisis para la empresa pública, pues basta sólo mencionar algunos de los métodos propuestos por el Grupo de Estudios Metodológicos dirigido por R. Claude y A. Moles,³ por ejemplo: Aplicación de una teoría. Se parte del hecho de que existe una teoría que puede servir como marco de referencia para explicar el comportamiento de la empresa.

Combinación de dos teorías. Se refiere a la combinación de dos teorías para efectuar un análisis matricial. Es una forma de ver el análisis de un problema mediante la conjugación de dos teorías.

Método de revisión de hipótesis. Este método consiste en tratar de describir todas las hipótesis explícitas o implícitas producto de un análisis racional.

Método de definiciones. Consiste este viejo método en lograr la especificación conceptual mediante el uso adecuado de palabras o conceptos. Es éste el método que básicamente se sigue para la descripción actual de muchas acciones de la empresa.

Método de separación dicotómica. Este método consiste en detectar las variables y los factores que integran cada una de ellas en forma separada, pero a la vez complementarios. Por ejemplo: superior e inferior, integral y parcial, etc.

Método histórico. Consiste en la descripción del problema teniendo como punto de partida los intentos anteriores para dar solución al problema o bien cuál fue el proceso mediante el cual se desarrolló la solución del problema.

VIII. CONCLUSIONES

1. Convencer a los responsables de las empresas públicas de no tan sólo impulsar, sino aprovechar el potencial que tiene la investigación administrativa, con objeto de que permanentemente la empresa pública disponga de modelos referenciales actuales y válidos.

2. Tratar de desarrollar una teoría de la empresa pública tomando en cuenta las características de la Administración Pública Paraestatal de México, que sirva como modelo referencial teórico.
3. Lograr experimentar con otros métodos de análisis en la empresa pública, para que no se concrete al análisis de tipo financiero o de auditoría.
4. Tratar que la empresa pública haga explícitos los modelos referenciales que emplea para fundamentar sus acciones.

Por último, desearía que se me permitiera hacer otra cita que considero adecuada para complementar nuestra preocupación. Me refiero a Arnold Kaufmann, quien en su obra "La Ciencia y el Hombre de Acción", expresa:

"EL talento y la práctica adquiridas no bastan; es preciso una voluntad férrea de conocimiento de la verdad. El hombre de acción encuentra todo esto en el método científico. Ante todo, un espíritu de verdad intransigente debe existir en su mentalidad, y para poderse manifestar, ese espíritu de verdad precisa métodos y medios de tratamiento de la información. Un negocio no puede conducirse únicamente con sutileza (entiéndase malicia): conviene conocer el mapa verdadero, el más verdadero posible, de lugares y hechos; es preciso fabricarse modelos sobre los cuales pueda razonar, modelos cada vez más próximos a lo real, incompletos quizás en cuanto que son representaciones y objetos, pero sólidamente contruidos, sobre fundamentos lógicos. Muchos jefes de empresa han jugado al taumaturgo, haciendo peligrar todò por una inspiración, fiándose sólo de sus secretos auspicios".

Muchas gracias.

BIBLIOGRAFIA

- (1) Solana Fernando.— Enfoques de la Reforma Administrativa. Mayo 1971. FCPS.
- (2) Stafford Beer.— Diseñando la Libertad. Fondo de Cultura Económica. 1977.
- (3) R. Gaude et A. Moles.— Méthologie Vers Une Science de L'action Groupe D'études Methodologiques Du C.N.O.F. 1964.
- (4) Kaufmann Arnold.— La Ciencia y el Hombre de Acción.— EdicionesGuadarrama. Madrid 1967.