

UN OBSTACULO PARA EL ESTUDIO DE LA EMPRESA PUBLICA: LA FALTA DE UNA TERMINOLOGIA PRECISA E INEQUIVOCA

Raúl M. Avila Katz

LAS DIFICULTADES TERMINOLOGICAS

SOCIOLÓGICAMENTE hablando, se puede afirmar que cada sexenio, además de la renovación de servidores públicos (llamados antes funcionarios públicos), también lleva a cabo la renovación de la terminología que se emplea en el ámbito de la administración pública y en general del Estado. Lo anterior permite concluir que, mediante el estudio de la terminología del Estado, se puedan identificar los diferentes sexenios gubernamentales. Esto muestra que la terminología que se emplea en la administración pública, con frecuencia responde más a necesidades de carácter político que institucionales y mucho menos doctrinales. Sin embargo, cabe señalar, que este cambio terminológico tiene graves confusiones derivadas de la supresión o de la incorporación de léxicos. Así, apenas se está comprendiendo la aplicación correcta de un término, cuando éste es ignorado o sustituido por otro, para el cual no se indica el correspondiente significado. Esto trae como consecuencia, el desgaste, devaluación y desconcierto en los términos empleados a veces arbitrariamente, lo que los hace perder su verdadero sentido y su justa aplicación.

Conviene recordar, por ejemplo, la palabra congruencia, tan empleada en la administración anterior, pero que, analizada bajo el ángulo de la lógica, se encuentra estrechamente relacionada con: identidad, igualdad, proporción, semejanza, equivalencia, ecuación, implicación y analogía¹ y desde luego debe surgir la pregunta: ¿Qué es exactamente congruencia? Se puede agregar otro ejemplo de plena actualidad y que afecta definitivamente la planeación de las empresas públicas terminológicamente hablando; es el caso de lo señalado en el artículo tercero de la ley de planeación que apareció el día 5 de enero del año en curso en el Diario Oficial, en el que se emplea la expresión; "la ordenación racional y

1 Eli De Gortari.— La metodología, una discusión y otros ensayos sobre el método. Editorial Grijalbo, S.A. 1980, pág. 139.

sistemática". A partir de los tres términos empleados en la expresión, se plantea la pregunta, ¿si todo orden es racional y todo lo que se racionaliza se sistematiza, se tiene por conclusión que toda ordenación es una sistematización, por lo tanto la expresión analizada no es una tautología? Pero independientemente de la tautología anterior, convendría explicar cada uno de los términos anotados y se podría ver el alcance desde el punto de vista de la lógica que tiene cada uno de ellos. Pretender acudir al diccionario común y corriente en este caso no es una solución, pues todos podemos recordar la poca diferencia que hace el diccionario entre objetivo y meta, y que sólo las necesidades de la administración pública lograron establecer una diferencia operable.

Conforme con lo anterior, se tiene que el léxico de la ciencia política como la terminología de la ciencia de la administración pública se encuentran indisolublemente ligadas, puesto que, como lo señala Omar Guerrero: "La administración pública es política, pero también es administración".² Como consecuencia de esto, se formula la pregunta de ¿cómo crear, conservar y enriquecer la terminología que sirva para "ordenar, racionalizar y sistematizar" la acción del Estado?

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Es notable cómo resalta en la literatura disponible, al menos en México, la falta de precisión y univocidad en la terminología empleada en el estudio de la empresa pública. Así, por ejemplo, José Fco. Ruiz Massieu señala: "...carecemos de una metodología para evaluar a las empresas públicas y los conceptos de eficiencia, eficacia, productividad, rentabilidad, carecen de contenido unívoco y universal".³

El problema evidentemente se agrava cuando se analiza y se reflexiona sobre las condiciones a veces ambiguas bajo las cuales la administración pública paraestatal se ha tenido que desenvolver, lo que indudablemente ha influido para no disponer de una terminología precisa.

Esta ponencia pretende dar los lineamientos para crear comités de terminología en las empresas públicas, que en forma sistemática se dediquen al estudio de la lexicología, para llegar a establecer convenciones mediante las cuales tanto los servidores públicos de las empresas públicas, como los estudiosos de las mismas, puedan realmente comprender y explicar el comportamiento de dichas empresas.

2 Omar Guerrero.— Teoría administrativa de la ciencia política. Universidad Nacional Autónoma Mexicana. 1982, pág. 32.

3 José Fco. Ruiz Massieu.— La empresa pública.— Instituto Nacional de Administración Pública. 1980, págs. 25-53 y 231-239.

En un trabajo de investigación, que recientemente formuló el autor, relacionado con el tema, se apuntaba que su estudio no tiene limitaciones por lo que respecta al uso de métodos, pues, como lo señala A. Moles,⁴ se tienen 42 métodos de los cuales se pueden disponer, para el estudio de los fenómenos administrativos. Entre ellos están los siguientes:

METODO DE DEFINICIONES

Se emplea cuando resulta difícil describir y explicar un fenómeno. Así se puede optar por proceder a definir al objeto de estudio para salir de la esterilidad mental. Se pretende por lo tanto, sustituir mediante un mínimo de palabras o conceptos, el término objeto de definición. El método de definiciones se presenta como un medio que ayuda a lograr precisiones y sobre todo, a delimitar los términos que aparecen confusos.

Como un ejemplo de este método se puede mencionar el Glosario de Términos Administrativos editado por la antigua Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.⁵

METODO ETIMOLOGICO

Este es otro método del cual se puede disponer para el estudio de la lexicología de la empresa pública. Así, la lengua sirve de soporte a un cierto número de ideas más o menos precisas ligadas a un hecho: se parte a través de la vía histórica en la investigación de puntos de vista ya dados por otros.

Como un ejemplo notable de la aplicación de este método, se tiene la obra de Omar Guerrero, quien señala: "Ha llegado el momento, pues, de reconocer el valor pleno de las raíces etimológicas que fundamentan las categorías básicas de una ciencia".⁶ Así, a partir del análisis etimológico de términos como administración, política y pública, logra consolidar la teoría de la administración pública.

METODO DE TRADUCCIONES

El método de traducción (que quiere decir etimológicamente hablando, traslado de una lengua hacia otra), tiene una gran aplicación, máxime que el estudio de la

4 José Fco. Ruiz Massieu.— La empresa pública, diez cabos sueltos. La Empresa Pública en México. Revista de la División de Ciencias Sociales y Humanidades, UAM No. 2 enero-abril 1981, pág. 122.

5 Caude y Moles.— Méthodologie vers una science de l'action. Groupe D'études methodologiques du C.N.O.F. 1964, págs. 50, 54.

6 Glosario de términos administrativos, Presidencia de la República. 1982.

empresa pública ha estado ligado a los estudios que se hacen en el extranjero y a las traducciones de obras relacionadas con el tema, y que son una fuente para incorporar nuevos términos que no siempre son afortunados.

Son adecuadas para ejemplificar este punto, las palabras del maestro Arrigo Coen quien señala: "Se dan casos en que no todos los países adoptan la misma dicción. Y ello se debe a que la novedad y la palabra que la nombra llegan procedentes de orígenes distintos: por ejemplo, lo que nosotros, en México, entendemos por **computadora** (sobrentendido máquina), porque nos llegó vía el inglés **computer**, en España se llama **ordenador**, vocablo que reconoce su origen francés en el término **ordinateur**. Lo deseable es que las instituciones que manejan esas máquinas se decidan por uno solo de esos nombres y adopten el vocablo **unívoco**, ya que la equívocidad **computadora/ordenador** introduce ruido en la comunicación y propicia perplejidad".

METODO DE TRANSFERENCIA DE CONCEPTO

Este método se refiere a la acción, por una parte, de disponer de un elenco léxico relativo a determinado campo del pensamiento o de la experiencia, y luego aprovechar las definiciones de dicho elenco para trasladarlas a la descripción o definición de otro campo del pensamiento o de la experiencia análoga, obviamente con la intención de ser precisos e inequívocos. Esto es lo que en lingüística se llama *diafonía*. Así, por ejemplo, en el campo de la ciencia política, el centro de la cuestión es que política se refiere a la "función orientada a la satisfacción de necesidades que ostentan un carácter público por definición",⁷ sin embargo, administrativamente también se emplea el concepto de política como una acción orientadora para obtener determinado objetivo.

Los cuatro métodos que se han descrito pueden ser vetas valiosas que han sido prácticamente soslayadas, desde luego con las excepciones correspondientes, lo que de cualquier forma ha limitado por una parte, la construcción de la teoría de la empresa pública (estudio del objeto), como la descripción y explicación de la acción o praxis de dichas empresas (objeto del estudio). Otra forma de decir lo anterior consiste en que, al no disponer de una terminología debidamente formalizada y convenida, hay una gran dificultad para formular la teoría de la empresa pública. Por el contrario, se dificulta la investigación de la realidad de las empresas públicas, pues se carece de la terminología que permita describir la realidad ya mencionada.

Por lo tanto, una parte del estudio de la empresa pública se encuentra empanada como lo muestran diversos autores que hacen referencia al problema.

José Ruiz Massieu ha indicado:

“...Queda claro, pues, que para nosotros, empresa pública y entidad paraestatal son términos próximos pero no sinónimos. La entidad paraestatal es ya una figura legal, y la empresa pública es sólo una construcción doctrinal administrativa...”⁸ El mismo autor en su obra *la Empresa Pública*⁹ destina todo un capítulo prácticamente para abordar el problema del desconcierto terminológico. Al final de la misma, destina un léxico de términos jurídicos sobre la empresa pública.

Jorge Ruiz Dueñas dedica igualmente todo un capítulo de su obra *Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública Mexicana*, para analizar las diferentes interpretaciones que se han dado a los conceptos de eficacia, y eficiencia, y señala: “...el panorama confuso que la terminología acarrea, agravando la polémica no sólo técnica, sino ideológica...”¹⁰

Jorge Barenstein por su parte indica: “...debe reconocerse que el uso de “Empresa Pública” está más generalizado, aunque el calificativo de “público” nos parezca más impreciso que el de “estatal”...”¹¹

Fernando Jeannot en su obra, también está preocupado del problema lexicográfico relacionado con las empresas públicas y anexa un glosario.¹²

Respecto de los métodos enunciados anteriormente, no faltará quien señale que se trata de métodos tediosos, lentos, problemáticos o “académicos”, pero no debemos olvidar que el Estado es el principal generador de información, y por lo tanto, de términos.

PROPUESTA PARA LA CREACION DE COMITES DE TERMINOLOGIA EN EL AMBITO DE LA ADMINISTRACION PARAESTATAL

En realidad, la propuesta tiene tal alcance que no se puede concretar al ámbito de la administración paraestatal; implica en realidad a toda la administración

8 Omar Guerrero, *ibídem*, pág. 44.

9 José Fco. Ruiz Massieu.— *La empresa pública, diez cabos sueltos*, *ibídem*, pág. 121.

10 Jorge Ruiz Dueñas.— *Eficacia y eficiencia de la empresa pública mexicana*. Editorial Trillas, 1982, págs. 29-39.

11 Jorge Barenstein.— *La gestión de empresas públicas en México*. CIDE 1982, pág. 18.

12 Fernando Jeannot.— *Formación de capital financiamiento de las empresas estatales, La empresa pública en México*, revista de la división de ciencias sociales y humanidades UAM No. 2.

pública. Convendría mencionar la experiencia de Francia por lo que se refiere a la creación de los comités de terminología, los que están operando desde el 7 de enero de 1972.¹³ Dichos comités tienen una clara orientación por la lexicografía técnica y científica, con objeto de precisar y enriquecer la terminología de toda la administración pública. De este modo, en Francia se han dado cuenta de la necesidad de disponer de elencos léxicos obtenidos con un procedimiento sistemático de aceptación o rechazo.

Lo anterior significa que, si verdaderamente estamos preocupados por disponer de una infraestructura administrativa en las empresas públicas, se deben realizar los correspondientes esfuerzos para crear, convenir y formalizar los léxicos que se decida aprobar. Debe agregarse que no se trata de imponer dogmáticamente cierta terminología. La preocupación consiste en disponer al menos de una terminología básica de la cual se pueda partir, pues cabe preguntarse, si todos y cada uno de los que estamos preocupados por la empresa pública formulamos e incluimos nuestro propio léxico —lo cual es, desde luego, menos malo que carecer de ello— ¿no estamos en realidad complicando el problema?

13 Decretos Nos. 72-19 del 7 de enero de 1972 relativo al enriquecimiento de la lengua francesa. *Le statue juridique de la langue française en France*. Par Me Richard Grau. 1981.