

NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



C.1

GENERAL (ST/OCLA/CONF.35/2.1)  
E/CN.12/853  
10 de febrero de 1970  
ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

INFORME DE LA REUNION DE EXPERTOS EN ADMINISTRACION DE  
EMPRESAS PUBLICAS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
(Santiago de Chile, 17 a 22 de noviembre de 1969)



#### A. ORGANIZACION Y ASISTENCIA

1. La Reunión de Expertos en Administración de Empresas Públicas en América Latina y el Caribe se organizó con el auspicio conjunto de la Comisión Económica para América Latina y la División de Administración Pública de las Naciones Unidas. La Reunión se realizó en Santiago de Chile, del 17 al 22 de noviembre de 1969.
2. Aunque ésta era la primera vez que los expertos latinoamericanos se reunían para considerar el tema, las Naciones Unidas habían auspiciado ya reuniones similares: en Rangún (1954); Nueva Delhi (1959); Ginebra (1966) y Bizerta (1968).
3. Además, con pocos días de antelación a la reunión latinoamericana tuvo lugar en Herceg-Noví, Yugoslavia (13 al 24 de octubre de 1969), una reunión de un grupo de expertos en administración de empresas públicas procedentes de las diferentes regiones del mundo, también auspiciada por las Naciones Unidas, cuyo informe se puso en conocimiento de los expertos reunidos en Santiago.\*
4. Concurrieron a la Reunión de Expertos en Administración de Empresas Públicas en América Latina y el Caribe especialistas procedentes de Argentina, Brasil, Chile, México, Perú y Trinidad y Tabago, así como expertos internacionales de diferentes organismos de las Naciones Unidas, como la División de Administración Pública y la Oficina de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas, la Comisión Económica para América Latina, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, y la Organización Internacional del Trabajo. (La lista completa de participantes figura en el Anexo I.)
5. La Reunión eligió Presidente al Sr. Daniel Brunella, Administrador de Yacimientos Petrolíferos Fiscales de la Argentina, y Vicepresidente al Sr. Gerardo Bueno, Gerente de Programación Industrial de Nacional

---

\* El Informe de la reunión de Herceg-Noví fue traducido con posterioridad al español por el Servicio Editorial y de Idiomas de la CEPAL, bajo el título "Informe del Grupo de Trabajo de Expertos sobre medidas para mejorar el rendimiento de las Empresas Públicas de los países en vías de desarrollo. (Herceg-Noví, Yugoslavia, 13 al 24 de octubre de 1969)".

Financiera, S.A., de México. Actuó como Coordinador el Sr. Ricardo Luna, Jefe de la Unidad de Administración Pública de la CEPAL, y como Relator el Sr. Horacio Boneo, Consultor Especial de la CEPAL para la Reunión.

6. La Reunión aprobó el siguiente temario para orientar sus deliberaciones:

1. Relaciones entre las empresas públicas y el gobierno central.
2. Financiamiento de la creación y operación de empresas públicas; depreciación y reposición de equipo.
3. Políticas de precios y problemas de rentabilidad.
4. Técnicas administrativas y problemas de capacitación en las empresas públicas.
5. Criterios de evaluación gerencial y el control interno de las empresas.

7. Las discusiones se basaron en 14 documentos de trabajo preparados por los expertos nacionales e internacionales. (La lista completa de documentos aparece en el Anexo II.)

## B. RESUMEN DE LOS DEBATES Y CONCLUSIONES

### Introducción

8. La Reunión no intentó definir la empresa pública por estimar que ese intento hubiera consumido gran parte del tiempo sin quizá llegar a un consenso. Las conclusiones se refirieron en general a las empresas manufactureras y de servicios de naturaleza comercial o industrial, aunque gran parte de ellas serían aplicables también a los otros tipos de empresas públicas.

9. Los participantes recalcaron la diversidad de medios en que se desenvuelve la empresa pública en los distintos países de la región. Así, por ejemplo, algunas características de las empresas públicas en ciertos países del Caribe derivan directamente del sistema parlamentario allí existente y aunque esos sistemas han demostrado su eficacia, su organización no podría trasplantarse a otros países con instituciones políticas diferentes. En términos más amplios, la Reunión consideró que no había recetas que pudieran aplicarse a todos los países de la región, sino que era necesario tomar en cuenta las condiciones político-sociales y adaptar a ellas las soluciones concretas.

10. Con las limitaciones señaladas, las deliberaciones y conclusiones reseñadas a continuación reflejan un consenso en torno a problemas que afectan, en mayor o menor grado, a casi todos los países de la región.

Relaciones entre las empresas públicas y el gobierno central

Forma orgánica

11. Hubo acuerdo entre los participantes en que no había una forma orgánica ideal para la empresa pública, ni prescripciones de universal aplicación para sus relaciones con el gobierno central. Sin embargo, algunos elementos en la organización de las empresas facilitan su desempeño eficiente y otros lo dificultan. En particular, las empresas públicas deben organizarse de manera tal que la eficiencia de su gestión no se vea menguada por los vaivenes políticos ni por una insuficiente autonomía operativa.

12. Se señaló como posibilidad la adopción de la forma legal de la sociedad anónima para la empresa pública, lo que tendría una serie de ventajas, entre ellas las siguientes:

- a) La personería jurídica;
- b) La sujeción de la empresa a las disposiciones del derecho común en sus relaciones con terceros lo que facilita las relaciones de todo orden;
- c) Aprovechamiento de la legislación ya existente y operante para el sector privado, evitando formas híbridas de organismos semipúblicos y semiprivados;
- d) Suficiente autoridad delegada en los dirigentes empresariales, que permite a su vez responsabilizarlos de su actuación;
- e) Existencia de diversos grados de participación estatal, los que, en los países de la región, van desde la propiedad estatal absoluta hasta participaciones minoritarias.

13. Los participantes estimaron que es perjudicial la multiplicidad de organismos del gobierno central que, en muchos países, intervienen en la determinación de objetivos y políticas de las empresas públicas y en la asignación de los recursos necesarios para su cumplimiento, particularmente

/cuando hay

cuando hay escasa coordinación entre ellos. En ese sentido se sugirió que tales relaciones deben encontrarse a través de los ministerios sectoriales o de organismos de tipo holding de uno o más niveles.

14. La Reunión destacó, entre las ventajas de los organismos de tipo holding la posibilidad de fijar más fácilmente las políticas de ingresos para el sector empresarial estatal, de permitir la existencia de normas operativas y de control bien diferenciadas de las de la administración central y de utilizar más fluidamente las posibilidades de autofinanciación.

15. La dinámica de las relaciones entre el gobierno central y las empresas públicas es más importante que la forma legal que para ellas se prescriba. El desarrollo de esas relaciones es, en cierta forma, un proceso educativo, en el que las empresas aumentan su sensibilidad ante las necesidades del gobierno central y éste se percata de la necesidad de dar mayor flexibilidad a los procedimientos de la empresa para que ella pueda cumplir los objetivos perseguidos con un alto grado de eficiencia. El entendimiento y la confianza recíprocos son requisitos necesarios aunque no suficientes para el adecuado desempeño del sector empresarial público.

#### Relaciones con el sistema de planificación

16. La Reunión estimó que las empresas públicas pueden y deben ser instrumentos de acción de la política de desarrollo de los gobiernos; que ésta es la razón fundamental, aunque no exclusiva, de su existencia. De lo anterior se desprende la necesidad de contactos estrechos con el sistema de planificación. Debe existir una jerarquización de decisiones en materia de objetivos, políticas y medios de acción que vaya desde el poder central hasta la empresa. Deben, a la vez, existir pautas que faciliten el pasar de las metas y políticas globales impuestas por el gobierno central a los objetivos específicos que debe fijar la propia empresa con el fin de cumplir esas metas.

17. Aunque sin pautas definidas no es posible la delegación y la descentralización; éstas deben ser de carácter general y no con tanto detalle que obstaculicen la administración cotidiana de la empresa.

18. El órgano de planificación central puede facilitar y mejorar en grado importante el desarrollo en la empresa facilitándole criterios y parámetros económicos que puedan servir de base a los planes empresariales.

19. Es necesario mejorar los sistemas y fortalecer los organismos de planificación, en particular los sectoriales. La activa participación de las empresas públicas <sup>1/</sup> en el proceso de formulación de los planes disminuirá la posibilidad de que éstos puedan quedar como letra muerta o puedan constituir moldes rígidos que impidan los reajustes necesarios a condiciones cambiantes. Estos criterios y parámetros deben permitir a la empresa definir ella misma con precisión sus inversiones, regular su producción y fijar los precios, todo ello dentro de un marco descentralizado de decisión. Así podrá cumplirse con la política de jerarquización de decisiones recién señalada.

20. Aun cuando el instrumento principal de canalización de los propósitos y deseos del gobierno central a las empresas públicas es el presupuesto, la discusión no profundizó en sus aspectos técnicos, ya que la forma y vigor que ellos adopten dependerá del estatuto jurídico de que disfrute la empresa, en conformidad con lo expresado en los puntos 12, 13, 14 y 19. Sin embargo, hubo acuerdo general en que el presupuesto debe ser, en todo caso, flexible y adaptable a las condiciones cambiantes durante el ejercicio presupuestario. Esto es particularmente importante al aplicar los presupuestos por programas, para que este instrumento no se convierta en un obstáculo, más que una guía para la eficiente gestión de las empresas, como ha sucedido con el presupuesto tradicional.

#### Relaciones con los organismos de control

21. Una falacia muy difundida es la proposición de que a mayor autonomía, menor control y viceversa. En aquellos casos en que esa proposición pareciera verificarse empíricamente, ello no estaría indicando que es válida, sino más bien que el sistema de control es inadecuado. Como

---

<sup>1/</sup> Se sugirió como ejemplo la planificación "concertada" siguiendo las líneas de la experiencia francesa.

ejemplo se citó el caso de los sistemas de control por resultados que han sido empleados con considerable éxito por grandes empresas multidivisionales, y que hace posible el aumento del control sin pérdida de autonomía operativa para la unidad controlada.

22. El mayor problema en ciertos países de la región se relaciona precisamente con esa inadecuación de los sistemas y criterios de control. Son frecuentes los controles de legalidad, basados en el cumplimiento de normas y en la sujeción a partidas presupuestarias detalladas, mientras que sólo existen incipientes tentativas de control por resultados. En algunos casos existen controles concomitantes con la acción o decisión, particularmente inconsistentes con la necesidad de flexibilidad y agilidad de las operaciones empresariales.

23. Por ello se considera conveniente que el Estado someta a las empresas públicas a un tipo especial de control externo, el que debe ser crítico y a posteriori. Hubo acuerdo en que este control debe ser similar al que en el sector privado se cumple a través de la auditoría externa, la que modernamente ha incorporado, con la auditoría operativa, el control de la eficiencia y la rentabilidad, además de los tradicionales controles financieros y patrimoniales. Todo ello se realizaría sin perjuicio del control de carácter muy general que debe ejercer el organismo encargado de velar por el cumplimiento de los objetivos del plan.

24. Estas medidas harían posible excluir a las empresas públicas de los controles formales que ejercen los tribunales o Cortes de Cuentas sobre los organismos estatales. Hubo consenso en que esta forma tradicional de control es incompatible con la gestión de actividades de naturaleza industrial o comercial. Ello no significaría la eliminación del control de la legalidad, sino que éste debe realizarse en forma similar al que constriñe a las empresas privadas a acatar la ley en sus relaciones laborales, obligaciones para con los propietarios de su capital y el Fisco, etc.

25. Por último, se señaló que los organismos de control basan su influencia sobre las empresas fundamentalmente en el uso de sanciones. Si bien no resulta posible eliminarlas, se recomendó una utilización mayor de los incentivos como motivadores de un adecuado comportamiento empresarial.



### Relaciones con el público

26. Se insistió en la importancia de mantener bien informado al público en general y a las clientelas especializadas sobre la gestión empresarial. En particular las normas sobre preparación, presentación y publicidad de los estados contables, económicos, patrimoniales, etc., por parte de las empresas públicas deben satisfacer elevadas normas de calidad.

### Aspectos financieros

27. Buena parte de la sesión destinada a discutir los aspectos financieros de las empresas públicas se dedicó a la presentación de varios casos exitosos de políticas e instrumentos financieros utilizados en algunos países de la región.

28. Hubo consenso sobre la importancia que tienen los estudios de preinversión como base de una adecuada política de inversiones, considerándose que los programas de inversión deben incluir análisis de factibilidad y rentabilidad.

29. Se indicó que en algunos países uno de los problemas que más afecta la captación de ahorros nacionales para el financiamiento de las empresas públicas es la existencia de elevadas tasas de inflación. Los ejemplos presentados indicarían que la estabilidad monetaria facilita la captación de ahorros voluntarios mientras que los procesos inflacionarios hacen necesario recurrir a contribuciones fiscales.

30. Para las situaciones inflacionarias, se mencionaron algunos ejemplos de emisión de valores reajustables, cuyas características de mantenimiento del valor del capital, alto grado de liquidez y tasas razonables de interés les han asegurado un éxito considerable en los países que los han utilizado. Sin embargo, se recomendó cautela en el uso de estos instrumentos, pues, en algunos casos en que el Estado no ha garantizado a la empresa precios también reajustados para servir la deuda, las cláusulas de reajustes han afectado la solvencia financiera de la empresa.

31. Las empresas públicas deberían estar autorizadas para utilizar los medios de financiamiento a que habitualmente recurre el sector privado, ciñéndose a las directivas generales que se impartan en esta materia.

La rentabilidad de las empresas públicas

32. Los participantes coincidieron en que una rentabilidad adecuada debía constituir uno de los objetivos fundamentales de la empresa pública, sin perjuicio de aquellos casos en que no sea procedente aplicar este criterio, como en las empresas destinadas a la prosecución de objetivos sociales o extraeconómicos.

33. En la medida en que el poder monopólico de una empresa esté sujeto a controles, la empresa se verá obligada a vigilar constantemente sus costos de operación para mantener una rentabilidad aceptable y se verá instada a efectuar una cuidadosa selección de sus inversiones. Asimismo, al establecer el objetivo de la rentabilidad se limitarían las posibilidades de deformación en la estructura de los precios; el autofinanciamiento parcial o total permitiría prescindir de fuentes de fondos que con frecuencia tienen características negativas; se facilitaría la captación directa de ahorros nacionales por parte de la empresa; y la rentabilidad podría convertirse en un criterio de evaluación para la gestión empresarial de fácil aplicación.

34. Los participantes señalaron los peligros de asignar objetivos extraeconómicos a empresas de tipo industrial, comercial o de servicios. Así, por ejemplo, una política de precios subvencionados puede traducirse en transferencias de ingresos con efectos secundarios negativos. En las naciones industrializadas los subsidios en la forma de precios bajos en las empresas públicas de infraestructura benefician a las empresas privadas, pero no se traducen en traslados de esos beneficios al exterior, sino más bien provocan el efecto contrario, al favorecer las exportaciones. En muchas economías latinoamericanas, en cambio, donde el sector privado manufacturero está constituido en gran parte por sucursales de empresas extranjeras que producen para el mercado interno, esos subsidios benefician al sector externo, agravando los problemas de balance de pagos y otros obstáculos que se oponen al desarrollo de esas economías.

35. Por otra parte, dificulta la evaluación de la gestión el hecho de asignar simultáneamente a una empresa objetivos sociales (como la mejor distribución regional del ingreso) con objetivos de rentabilidad. La

/situación óptima

situación óptima resulta cuando los objetivos sociales se cumplen manteniendo el nivel máximo de rentabilidad compatible con esos objetivos. A nivel operacional, es difícil con frecuencia distinguir entre los aumentos de costos atribuibles a los objetivos sociales de la empresa y aquellos que derivan de la ineficiencia. Muchas veces, incluso, se escuda la ineficiencia en las funciones sociales que está cumpliendo la empresa.

36. La tendencia manifiesta en algunos casos a atribuir objetivos sociales a las empresas públicas puede derivarse del hecho de que, por encontrarse éstas más libres de trabas a su gestión que otros organismos del gobierno, aparecen como una solución rápida para problemas inmediatos. Cabe mencionar también que la falta de informaciones en el momento de la decisión dificulta en algunos casos la apreciación del mayor costo que supone la prosecución de ciertos objetivos sociales.

37. El mayor interés de los participantes se centró en la búsqueda de mecanismos para la consecución de sus fines que no tuviesen efectos secundarios negativos. Así, se recomendó que cuando los gobiernos impusieran precios, tarifas o actividades de fomento a las empresas públicas, aplicaran un sistema de subsidios compensatorios reales o contables por las diferencias de rentabilidad que motivaran esas medidas. Podría así lograrse en forma más adecuada el cumplimiento de los objetivos sociales a través de las empresas públicas.

#### Criterios de evaluación de la gestión

38. Al discutir las limitaciones que podría tener la rentabilidad como criterio de evaluación, los participantes señalaron en primer lugar que ese criterio debiera ser compatible con las prácticas financieras y contables corrientemente aceptadas. Para ello sería necesario incluir el total de los costos de la explotación de que se trate, sin exclusiones deformantes, y asignar valores reales a los activos de la empresa.

39. En segundo término, hubo consenso en que la rentabilidad en sí misma no constituye un índice de eficiencia, sino que también deben tenerse en cuenta las variaciones de la rentabilidad de un período a otro. Tampoco es posible relacionar la rentabilidad con la eficiencia cuando las variaciones en la primera se deben a modificaciones de precios, circunstancias particulares del medio o variaciones en el precio de los insumos fuera del control de la administración de la empresa.

40. En ese sentido, hubo acuerdo en que la utilización de la rentabilidad como criterio de evaluación supone un cuidadoso análisis que asegure que los eventuales aumentos de las ganancias se deban a disminución de costos, expansión de mercados, etc., atribuibles a la gestión empresarial.

41. Se señaló también que puede haber situaciones estructurales, como deformaciones en los precios o un alto grado de inestabilidad económica, que dificulten la utilización de la rentabilidad como criterio de evaluación.

42. Aunque en el caso de las deformaciones de los precios, la solución final radica en aplicar medidas destinadas a eliminar las causas de esas deformaciones, hay técnicas correctivas que pueden emplearse, entre ellas: a) la utilización en el proceso de evaluación de precios contables cercanos a los precios de equilibrio; b) contabilidad a precios constantes y c) tasas y subsidios compensatorios de las deformaciones. Al respecto se indicó que en la evaluación de la empresa pública no correspondería utilizar los precios contables o constantes si éstos mismos criterios no se emplean para evaluar la empresa privada.

43. Sin embargo, la experiencia en algunos países parece indicar que sería difícil lograr que las empresas públicas basaran sus cálculos y comportamiento en precios hipotéticos y no en los precios reales que determinan sus costos e ingresos. El problema reside en que, o bien los precios hipotéticos correctos se traducen en precios reales - a través de reformas de precios o de una estructura de tasas y subsidios compensatorios de las deformaciones - o esos precios hipotéticos serán ineficaces para influir en el comportamiento de la empresa.

44. Otro caso particular lo presentan las empresas deficitarias por razones estructurales, como suele suceder con las empresas de ferrocarriles o de aeronavegación. En estos casos parece más conveniente cubrir las pérdidas con subsidios relacionados con los niveles y estructura de producción, que aplicando sumas globales compensatorias de las diferencias entre ingresos y egresos. En esta forma, la rentabilidad, aunque aparente, continuará teniendo validez como criterio de evaluación.

/45. Aunque

45. Aunque la evaluación basada en un análisis cuidadoso de la rentabilidad representa un enfoque global y razonablemente adecuado de la gestión empresarial, no por ello deja de constituir una primera aproximación al problema. En la medida en que se desarrolle la capacidad de análisis en los organismos de evaluación, y ello no es ciertamente tarea fácil o breve, será posible introducir técnicas más elaboradas de evaluación de la gestión, que den una idea más precisa de las situaciones reales.

46. Ese desarrollo de la capacidad de análisis de los órganos de evaluación no se refiere solamente a los aspectos técnicos de la tarea sino también - y en modo principal - al desarrollo de relaciones adecuadas entre las empresas y los organismos de evaluación. Es éste uno de los campos en que, por la naturaleza misma de las tareas, resulta más difícil establecer relaciones interpersonales adecuadas. Será necesario que la empresa aprenda a eliminar la desconfianza en los organismos de evaluación y que éstos aprendan a diferenciar entre el papel del evaluador y el del ejecutor.

47. En la medida en que la capacidad de evaluación se desarrolle, será posible aprovechar la existencia de una amplia variedad de técnicas de medición de la productividad que han sido utilizadas con considerable éxito y que pueden y deben complementar a la rentabilidad como índices de eficiencia. Será entonces posible pensar en la rentabilidad como tan sólo uno de los aspectos - aun cuando tal vez el más importante - en los cuales el desempeño y los resultados afectan directamente la supervivencia y la prosperidad de la empresa. Se podrá entonces considerar e integrar en un juicio global el desempeño en un cierto número de aspectos vitales, entre los que se mencionaron: cumplimiento de los objetivos fijados a la empresa, situación del mercado, innovación, productividad, recursos físicos y financieros, desempeño y desarrollo gerencial, desempeño y actitud del personal y responsabilidad pública.

Formación de Ejecutivos

48. La empresa pública está, en un sentido real, en competencia con la gran empresa privada, no sólo en lo que hace a mercados de factores y productos, sino más bien en el más amplio de demostrar su viabilidad, efectividad y capacidad de corresponder a las expectativas que sobre ella se han formado. Este debe ser el punto de partida en el análisis de la calidad de los ejecutivos que se requieren para las empresas públicas en la región.

49. Un segundo paso en dicho análisis es realizar un adecuado reconocimiento de las necesidades de las empresas públicas en lo que se refiere a formación de ejecutivos y no partir de la suposición de que quienes preparan los programas conocen esas necesidades.

50. Es necesario también distinguir entre los diversos niveles. La forma de entrenamiento, adoctrinamiento e instrucción de los niveles más altos es cualitativa y cuantitativamente diferente de la capacitación de tipo técnico adecuada para los niveles medios. En los niveles más altos es mucho más importante el desarrollo de actitudes receptivas hacia las nuevas técnicas, que el conocimiento de las técnicas mismas.

51. La discusión no entró en detalles de contenido de los programas para formación de ejecutivos de las empresas públicas. Sin embargo, se subrayó la necesidad de que, al proyectar los cursos de hoy, debe pensarse en el tipo de gerente que será necesario dentro de diez años y no descartar técnicas por ser demasiado avanzadas, ya que conviene estar un poco adelantado a la época que en retraso.

52. En la región ya se están utilizando con buen éxito programas comunes para la formación de ejecutivos de empresas públicas y privadas, pues los programas modernos no se limitan al estudio teórico de la administración, sino que consideran a la empresa como un sistema abierto, en un medio social y económico que los ejecutivos deben conocer y comprender para su eficaz desempeño. Por otra parte, esos cursos comunes pueden facilitar el entendimiento entre personas que desarrollan actividades similares.

53. Este tipo de programa tiene la limitación de dejar de lado una serie de problemas que merecen especial atención por ser característicos de la empresa pública. Se señaló, por ejemplo, la necesidad de poner algún énfasis en el análisis de las relaciones de la empresa pública con el gobierno central, y de fomentar, en sus ejecutivos, el sentido de responsabilidad y de servicios públicos que es imprescindible en sus funciones.

54. En el curso de los debates se trataron también algunos temas relacionados indirectamente con la formación de ejecutivos. Se mencionó como problema importante el mayor status de los cargos administrativos en relación con los técnicos. Suele suceder que buenos técnicos llegan, por ascensos sucesivos, a convertirse en malos administradores. Habría que introducir modificaciones importantes en las escalas de sueldos y en la importancia relativa atribuida a los cargos para evitar el desaprovechamiento de capacidades que se produce en las condiciones actuales.

#### Introducción de técnicas modernas de administración

55. Varios de los participantes presentaron al seminario ejemplos como se han empleado las técnicas modernas de administración con todo éxito en las empresas a que pertenecen. Así un modelo de descentralización en áreas y subáreas de responsabilidad y control a posteriori basado en el comportamiento de los costos variables controlables por el responsable del área suscitó gran interés entre los participantes. Igual atención mereció la presentación del proceso de control de gestión interna y la utilización de costos estándar en otras dos empresas de la región.

56. Las discusiones giraron en torno a los problemas de introducción y aceptación de las técnicas modernas de administración más bien que en las técnicas mismas. Se destacó la necesidad de desarrollar en los más altos niveles de la empresa una actitud receptiva hacia los métodos científicos de resolución de problemas y una disposición a ensayarlos, sin caer en el escepticismo por el fracaso de casos particulares. En los más altos niveles no es indispensable dominar las técnicas, sino saber qué problemas ellas pueden solucionar y cómo utilizar al personal técnico.

57. Un proceso efectivo de introducción de nuevas técnicas es análogo a un proceso educativo. Es preciso convencer primero a los administradores de más alto nivel sobre la necesidad de introducir cambios, para luego proceder con los niveles sucesivos. Ha habido demasiados casos en que el entrenamiento limitado a niveles intermedios se ha traducido en conflictos, reacciones negativas en los administradores de alto nivel que perciben el peligro de su propia obsolescencia, y frustraciones en los niveles medios.

58. Los participantes hicieron especial hincapié en los peligros de la introducción de nuevas técnicas en las empresas públicas por medio de imposiciones o presiones externas. La experiencia enseña que así sólo se logrará una aceptación aparente con un trasfondo de resistencia encubierta. En esas condiciones, la introducción de la nueva técnica no fructificará a largo plazo. A este respecto habría también que considerar las diferencias entre las diversas empresas en cuanto a medio, situación interna, tecnología, etc., y adaptar las técnicas a esas diferencias.

59. Por último, la Reunión recalcó que el problema debe enfocarse en forma integral. No basta entrenar en las nuevas técnicas a los administradores de niveles alto y medio. Puede así crearse la necesidad de cambio sin solucionar ciertos problemas que lo impiden, como falta de personal auxiliar. Para evitar las frustraciones que pudieran resultar, la estrategia de introducción de nuevas técnicas debe incluir el apoyo necesario para resolver esos problemas.

#### Recomendaciones

60. En el curso de las deliberaciones surgieron diversas recomendaciones relativas al trabajo futuro de la CEPAL en materia de empresas públicas. Esas recomendaciones son:

a) Considerando con el máximo interés el trabajo de redacción de un Manual de Administración de Empresas Públicas que ha iniciado la División de Administración Pública de las Naciones Unidas, los participantes sugirieron que en él se tengan debidamente en cuenta las necesidades de América Latina, para lo cual podría contarse con la cooperación de la CEPAL.

/b) En



b) En vista de la conveniencia de realizar un análisis de las necesidades de formación de gerentes para las empresas públicas de América Latina y el Caribe y de llevar a cabo un inventario de las prácticas y técnicas gerenciales modernas que aparezcan como más prometedoras para mejorar la eficiencia de las empresas, sugirieron que la CEPAL podría encargarse de este trabajo en colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas.

c) Así también subrayaron la importancia de realizar estudios similares sobre: i) las características de la planificación empresarial y las formas de mejorarla y ii) los aspectos administrativos de las empresas multinacionales, considerando su creciente importancia para la integración de América Latina.



## Anexo I

## LISTA DE PARTICIPANTES

ARGENTINA Daniel Brunella, Administrador General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales;  
Pedro E. Andrieu, Secretario General del Consejo Federal de Inversiones.

BRASIL Guy Diniz Xavier, Asesor de la Superintendencia General, Usinas Siderúrgicas de Minas Gerais S.A. (USIMINAS);  
José Ruque Rossi, Superintendente de Contabilidad, USIMINAS.

CHILE Víctor Hugo Concha, Jefe del Departamento de Organización y Procesamiento de Datos, Empresa Nacional de Electricidad S.A. (ENDESA);  
Arturo Hein Cáceres, Profesor-Investigador Instituto de Administración (INSCORA), Universidad de Chile.

MEXICO Gerardo M. Bueno, Gerente de Programación Industrial, Nacional Financiera S.A..

PERU Luis Maseda Vargas, Asesor Económico, Petróleos del Perú

TRINIDAD Y TABAGO Eldon G. Warner, Gerente General, Industrial Development Corporation.

NACIONES UNIDAS A. Fouad Sherif, Asesor, División de Administración Pública

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Carlos Quintana, Secretario Ejecutivo;  
Ricardo Luna, Jefe de la Unidad de Administración Pública;  
Newton Ramalho, Asesor Regional Principal en Administración Pública;  
Horacio Boneo, Consultor Especial de la Reunión;  
Sven Hilding, Experto Asociado, Unidad de Administración Pública.

INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION ECONOMICA  
Y SOCIAL

Jorge Estupiñán, Programador Presupuestario

ORGANIZACION INTERNACIONAL  
DEL TRABAJO

Ramón Aguado, Gerente del Proyecto de  
Pequeña Industria, Proyecto OIT/PNUD

OFICINA DE COOPERACION  
TECNICA DE LAS NACIONES  
UNIDAS

Ignacio Pérez Salgado, Experto en Administración  
Pública destacado en la Oficina Nacional del  
Servicio Civil del Uruguay.

Anexo II

LISTA DE DOCUMENTOS

Símbolo	Título	Idioma	
		Espa- ñol	In- glés en inglés
ST/ECLA/Conf.35/L.1	"Algunos problemas de administración de las empresas públicas" (CEPAL)	x	x
ST/ECLA/Conf.35/L.2	"Las relaciones entre las empresas públicas y el gobierno central y su efecto sobre la eficiencia" (CEPAL)	x	x
ST/ECLA/Conf.35/L.3	"Precios, rentabilidad y eficiencia de la empresa pública" (CEPAL)	x	x
ST/ECLA/Conf.35/L.4	"La administración de las empresas públicas" por Daniel A. Brunella (Argentina)	x	x
ST/ECLA/Conf.35/L.5	"La empresa pública y los criterios para evaluar la gestión gerencial de la misma" por José Luis Masada Vargas (Perú)	x	x
ST/ECLA/Conf.35/L.6	"USIMINAS: Un proyecto en desarrollo" por Guy Diniz Xavier y José Ruque Rossi (Brasil)	x	x
ST/ECLA/Conf.35/L.7	"Análisis de la eficiencia de las empresas públicas: Comparación de algunos casos" (Naciones Unidas)	x	x
ST/ECLA/Conf.35/L.8	"Mejoramiento de la rentabilidad de las empresas públicas en los países en desarrollo" (Naciones Unidas)	x	x
ST/ECLA/Conf.35/L.9	"Medidas de rentabilidad y eficiencia de las empresas públicas: Breve resumen de la experiencia de los países (ONUDI)	x	x

Símbolo	Título	Idioma		
		Espa- ñol	In- glés	Resumen en in_lés
ST/ECLA/Conf.35/L.10	"El financiamiento de la creación y la operación de empresas públicas industriales en México" por Gerardo Bueno (México)	x		
ST/ECLA/Conf.35/L.11	"Apuntes sobre la introducción de la administración racional en las empresas estatales" por Rafael Vanrell (Uruguay)	x		
ST/ECLA/Conf.35/L.12	"La Empresa Nacional de Electricidad S.A. (ENDESA) como organismo del Sector Público" por Víctor Hugo Concha (Chile)	x		
ST/ECLA/Conf.35/L.13	"Las empresas públicas en Trinidad y Tabago" por Eldon Warner (Trinidad y Tabago)	x	x	
ST/ECLA/Conf.35/L.14	"Capacitación del personal superior de las empresas públicas" por Ignacio Pérez Salgado	x		