

NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.45/L.2  
20 de noviembre de 1972

ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLES

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA  
REUNION DE CONSULTORES SOBRE ADMINISTRACION  
DE EMPRESAS PUBLICAS  
Santiago, 27-29 de noviembre de 1972

DOCUMENTO TECNICO DE TRABAJO

preparado por el

Profesor V.V. Ramanadham  
Asesor Interregional en Empresas Públicas  
División de Administración Pública  
Naciones Unidas

72-11-2953



1. ALGUNOS ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL PROGRAMA  
Y DE LA REUNION

a) La finalidad de la reunión es formular un programa amplio de trabajo de la CEPAL durante los próximos dos o tres años, incorporando un enfoque multidisciplinario centrado en la eficiencia de las empresas públicas desde el punto de vista de la gestión y de la supervisión estatal y en su máxima contribución al desarrollo económico y social del país.

b) El documento del Secretario Ejecutivo "Notas para el Secretario General sobre las labores futuras de la CEPAL", de septiembre de 1972, contiene las siguientes líneas generales del programa de trabajo que debe formularse:

"Problemas de la economía pública. Estas investigaciones deberán profundizar el análisis del papel del Estado en la economía latinoamericana en función de los distintos sistemas prevaletentes en los países. Los cambios institucionales y políticos tienen una especial importancia para la región que afectan el papel relativo del Estado.

Dentro de los temas que descuellan en el interés de la Secretaría ubicamos:

- El papel del Estado en las economías de América Latina.
- El análisis de las empresas públicas latinoamericanas (criterios de eficacia, gestión económica, relaciones de los trabajadores, relaciones con las empresas del sector privado, etc.).
- Los problemas de la autogestión y la participación laboral.

Formando parte de esta área de trabajos y como apoyo a sus objetivos, las labores de la Unidad de Administración Pública de la secretaría se concentrarán en las empresas del sector público."

c) El programa de trabajo debe reflejar las condiciones predominantes en América Latina en el campo de las empresas públicas y prestar la debida atención a todos los problemas especialmente importantes en esta materia.

d) El programa de trabajo debe representar el programa total que se desea, sin consideración de las limitaciones actuales de los recursos de la Unidad de Administración Pública de la CEPAL.

/e) La

- e) La prosecución empírica de las investigaciones y de otras actividades relativas a los países, los sectores, y las empresas debe abordarse con criterios apropiados de selección.
- f) No constituye un objetivo de la reunión hacer análisis completos de la experiencia de los países, sino formular el programa de trabajo de la CEPAL, que indudablemente estará de acuerdo con las condiciones y necesidades de América Latina en el campo de las empresas públicas (véase el acápite c)).
- g) Además de las prioridades de los diferentes puntos del programa de trabajo, debe señalarse su distribución en el tiempo para tender al cumplimiento coordinado y sistemático del programa por la CEPAL en un plazo determinado.
- h) En general, el programa de trabajo puede evitar constituirse en un largo catálogo de puntos, y deberá señalar la prioridad de un conjunto realista de esferas en que se concentrará.

## 2. EL MARCO DEL TEMARIO

Los principales rubros en que puede clasificarse el temario de la reunión son los siguientes:

- a) Investigación
- b) Servicios de asesoramiento
- c) Capacitación
- d) Documentación
- e) Determinación de los recursos.

La enumeración precedente no implica en modo alguno una asignación de prioridades. Todas estas actividades pueden emprenderse en forma simultánea de acuerdo con las prioridades que se indican en las secciones siguientes.

## /3. INVESTIGACION

### 3. INVESTIGACION

La investigación intensiva - un requisito principal que se menciona en la nota del Secretario Ejecutivo - debe constituir una actividad fundamental que se encomiende a personas con experiencia en la metodología de la investigación y en los asuntos de las empresas públicas. Debe tener utilidad práctica y un contenido empírico apropiado. El objeto de la investigación cabal desde el punto de vista metodológico y válida desde el punto de vista empírico es servir de ayuda fundamental a todas las demás funciones de la CEPAL en el campo de la empresa pública, por ejemplo, para diagnosticar y analizar problemas, para ofrecer servicios de asesoramiento exactos, para elaborar los programas de capacitación más apropiados, y para planificar publicaciones útiles sobre la base de la experiencia latinoamericana en el campo de la empresa pública.

A continuación se señalan algunos temas prioritarios de la investigación intensiva:

a) Las relaciones de supervisión entre el gobierno y las empresas públicas

Las empresas públicas tienen objetivos nacionales únicos, tanto sociales como económicos, que se logran al máximo cuando el gobierno establece un sistema apropiado de relaciones con las empresas que cubra los aspectos cruciales de la motivación y el funcionamiento de cada empresa pública. La experiencia sugiere que en general (tal vez con unas pocas excepciones):

- i) las dependencias de gobierno - y las empresas públicas - no tienen idea clara de los resultados económicos y sociales que la supervisión gubernamental (de uno u otro tipo) debe ayudar a fomentar;
- ii) los ministerios no cuentan con personal capacitado para elaborar y aplicar el sistema más provechoso para supervisar empresas públicas;
- iii) los canales de comunicación, asesoramiento, control y dirección entre el gobierno y las empresas públicas son erráticos, y aunque en el papel sean imponentes, son ineficaces para producir

un rendimiento óptimo de las empresas; estos canales son o demasiado restrictivos o demasiado limitados, y en ambos casos no se sirve mejor - ni siquiera razonablemente - la relación integral de las empresas públicas con la economía nacional; y

- iv) los intentos hechos dentro de los gobiernos por mejorar el sistema de supervisión gubernamental de las empresas no han sido muy fructíferos; en varios casos los esfuerzos no han sido completos ni amplios.

En esta reunión de expertos es innecesario abundar en que un sistema bien planificado y apropiadamente elaborado de control gubernamental (o público) sobre las empresas públicas rige materialmente sus operaciones (y expansiones), ayudándolas a hacer lo correcto de la manera correcta, alejándolas de las actividades no preferidas, enriqueciendo la motivación de la gestión en el plano de la empresa, y asegurando en definitiva que las empresas jueguen plena y debidamente su papel en el desarrollo económico y social del país.

Este campo de investigación tiene gran prioridad, porque: i) se ha hecho muy poco en profundidad hasta ahora en el contexto latinoamericano, y ii) todos los demás intentos, como la capacitación general o funcional de administradores, tienen escaso resultado práctico ante la falta de un sistema dinámico de relaciones entre el gobierno y las empresas públicas.

Para evitar el peligro de asignar una interpretación generalizada a estas esferas de investigación, se ofrece la explicación siguiente, delineando de paso una subclasificación de los aspectos que lo constituyen fundamentalmente:

- i) la formulación de los objetivos de cada empresa pública: a falta de esta formulación ningún organismo supervisor puede saber qué objetivos deben guiarlo en su propia tarea. Este es uno de los aspectos más difíciles y fundamentales que requieren atención.

/ii) los

- ii) los canales de comunicación entre el gobierno y las empresas públicas: deben ser tales que garanticen que la información correcta llegue al gobierno en el momento oportuno y de la manera correcta, y a la inversa, que el asesoramiento, la aprobación o la dirección correctos provengan del gobierno en el momento oportuno de la manera correcta. Esa aseveración lleva implícito que debe aumentarse al máximo la competencia ministerial en lo que respecta a los asuntos de las empresas públicas y que debe mejorarse la coordinación intragubernamental en todo este campo.
  - iii) la fijación de normas aplicables a los principales aspectos funcionales de las actividades de las empresas públicas y sus expansiones, por ejemplo, en materia de presupuesto, de planificación de la mano de obra, de decisiones de inversión y el suministro de productos y servicios preferidos desde el punto de vista social. La falta de estas normas hace que en la actualidad la supervisión gubernamental tienda a ser ineficiente. Una esfera en la que concretamente debe centrarse la atención es la evaluación de proyectos del sector público sobre la base del análisis de costo beneficio que incluya entre sus diversos objetivos los económicos. Teniendo en vista esta finalidad deberían desarrollarse sistemas apropiados de análisis y de evaluación, de preferencia fuera de los ministerios.
  - iv) la creación de organismos apropiados para los diferentes aspectos de la supervisión gubernamental sobre las empresas públicas: la importancia de lo anterior puede desprenderse de una gran cantidad de pruebas empíricas que sugieren la existencia de situaciones deficientes. Interesa especialmente el establecimiento de organismos supervisores expertos en algunas materias, como la fijación de precios.
  - v) la retroalimentación de información desde las empresas públicas hacia el gobierno para los fines de la planificación y de las revisiones del plan: es claro que no puede considerarse a las
- /empresas públicas

empresas públicas como instrumentos del desarrollo económico y social planificado a menos que los organismos de planificación dispongan debidamente de la información apropiada respecto de sus operaciones, como producción, finanzas, ocupación, y la aprovechem debidamente. Deberían introducirse reformas apropiadas en los sistemas de información de las empresas públicas y en su comunicación con los organismos externos.

- vi) la reorientación de los funcionarios públicos respecto de las condiciones, problemas y necesidades de las empresas públicas: si bien es muy sabido que las empresas públicas requieren un enfoque claro (en comparación con el que se tiene respecto de las oficinas gubernamentales) de parte de los funcionarios públicos encargados de supervisarlas, no se toman medidas positivas y eficaces para asegurarlo. Qué debe hacerse y cómo son las principales preguntas que deben hacerse los gobiernos que tienen empresas públicas.

En este lugar podría introducirse una explicación sobre excepciones de carácter general a esta nota en el sentido de que, a pesar de lo inadecuado de los sistemas de empresas públicas, hay algunas de éstas en ciertos países que funcionan en forma eficiente. Pero en la presente nota nos referimos al sistema para asegurar su eficiencia en una escala que no sea excepcional.

Una culminación lógica de este trabajo de investigación será que, considerando la suma importancia del tema, la CEPAL realice en 1974 un seminario, de diez días de duración, sobre técnicas de supervisión de las empresas públicas por el gobierno. Al tratar el tema deben tenerse debidamente en cuenta las diferencias de los sistemas políticos y administrativos que predominan en los diversos países de América Latina. Debe elaborarse un documento básico de trabajo que tenga en cuenta los documentos metodológicos y por países a que se hace referencia en los párrafos anteriores y los diversos aspectos del problema, en la forma

/en que



en que se los ha delineado en las páginas 4, 5 y 6 del presente documento, incluidos específicamente entre los temas del programa, el análisis de los cuales debe ser intensivo y no superficial o excesivamente general. Será importante invitar como participantes a unos pocos expertos en empresas públicas de renombre internacional, de América Latina y de otras regiones, en calidad de consultores. Esto daría al Seminario la ventaja poco común de ponderar las características principales de los progresos de la empresa pública alcanzados en otros países del mundo.

b) La estructura de la organización de la empresa pública

Este punto no se refiere a la forma jurídica de la organización de una empresa pública (por ejemplo, departamento, corporación o empresa), sino al sistema total en que están organizadas las empresas públicas del país. Algunos sistemas típicos son los siguientes: casi toda empresa pública es una entidad autónoma; empresas semejantes desde el punto de vista sectorial están o totalmente concentrados bajo un solo organismo máximo o funcionan como unidades independientes pero sujetas a un organismo máximo de tipo "holding"; empresas diferentes (que no son semejantes desde el punto de vista sectorial) están sujetas a empresas tipo "holding" que las controlan desde el punto de vista financiero; casi todas las empresas públicas están integradas piramidalmente; etc. Diferentes países en desarrollo tienen diferentes tipos de experiencia y de experimentos a este respecto. Será muy conveniente examinar este aspecto fundamental en las condiciones de determinados países latinoamericanos, de manera de poder tomar medidas por intermedio de los conceptos más apropiados del sistema general de organización contra muchos problemas que casi seguramente saldrán a la luz en su momento. En los países en que la nacionalización progresa muy rápidamente este problema tiene la mayor importancia; de otra manera puede derivarse en anarquía o en medidas meramente transitorias de organización.

/c) Consecuencias

c) Consecuencias de algunas características singulares del surgimiento de las empresas públicas

Dos aspectos de algunas empresas públicas recientemente creadas en América Latina requieren la atención de investigaciones intensivas:

- i) El ritmo de crecimiento relativamente rápido de algunas empresas como resultado de decisiones de política tomadas por el gobierno. Como son menos graduales y menos orientadas por el lucro que las del sector privado, este hecho plantea varios problemas, como: relativa falta de adecuación de la capacidad de gestión; lo súbito de las decisiones relativas a actividades y expansión; complicaciones, si no errores, del proceso de toma de decisiones y al concertar acuerdos de colaboración extranjera, y el equilibrio de los criterios financieros, económicos y sociales pertinentes a las empresas. Sin meditación cuidadosa y sin instrumentos apropiados para la acción, las empresas pueden tener la tendencia a seguir procesos administrativos oportunistas e incluso erróneos en los primeros tiempos, que desgraciadamente tienden a hacerse permanentes a largo plazo; y tal vez sea un aspecto importante de estos procesos una interferencia gubernamental indebida. Después costará mucho deshacer lo andado.
- ii) El surgimiento de empresas públicas como resultado de la nacionalización de empresas de propiedad extranjera; esto plantea problemas no sólo en cuanto a las medidas relativas a la indemnización, sino además respecto de las consecuencias que las medidas de nacionalización tendrán sobre la capacidad administrativa, el conocimiento técnico, la capacidad de comercialización, la viabilidad financiera, la transferencia y el desarrollo de la tecnología y la continuidad de la inversión. A falta de una programación sistemática en todos esos rubros, las empresas, aunque nacionalizadas, pueden no tener el rendimiento que el país espera.

/d) Técnicas

d) Técnicas de evaluación del funcionamiento de las empresas públicas

La evaluación del funcionamiento de una empresa pública es a la vez importante y difícil: importante, porque el país debe asegurarse de que su actividad ha tenido el resultado esperado, y difícil, porque en muchos países aún no hay claridad sobre los índices de eficiencia de una empresa pública ni sobre la manera en que deben sintetizarse los diversos índices financieros, económicos y sociales. Actualmente no existe evaluación alguna, o son defectuosas, son indagaciones a raíz de fallas o buscando fallas. De manera que la opinión pública llega a conclusiones parciales cuando no equivocadas, y esto es efectivamente perjudicial para los administradores de las empresas públicas, porque con mucha frecuencia el gobierno y la administración pública no reconocen en forma adecuada sus dificultades y las limitaciones externas a su acción, y recae sobre ellos una culpa innecesaria que tiende a reducir su iniciativa y su motivación.

De manera que es urgente dinamizar el sistema de evaluación de las empresas públicas, abarcando aspectos como las normas de evaluación, los organismos de evaluación, las técnicas de evaluación y las medidas secundarias.

e) Problemas relativos a la participación de los trabajadores en la gestión

En muchos países la participación de los trabajadores en la gestión es un acontecimiento reciente, y con frecuencia se ha esperado de las empresas públicas que apliquen esta política. En la práctica esto se ha manifestado de diversas maneras que van desde la consulta mixta hasta la representación de los trabajadores de una empresa en su junta directiva. Esta última solución en especial plantea muchos problemas difíciles, por conveniente que sea en teoría. Estos problemas, junto con el alcance de la tenencia de acciones de una empresa pública por sus trabajadores, requieren pronta atención, ya que diferentes países están adoptando prácticas que parecen ser sumamente oportunistas.

f) Los resultados financieros de las empresas públicas

Aunque ya se sabe que los resultados financieros de una empresa dependen no sólo de su eficiencia, sino además de la política gubernamental en cuanto a sus inversiones, producción, costos y precios, hasta

/ahora hay

ahora hay pocos trabajos sistemáticos sobre el tema. Muchas empresas públicas que operan con déficit reciben críticas injustas que atacan el grado de eficiencia de los administradores. Para protegerlos de esta crítica y para aumentar su iniciativa y su motivación y para dar a conocer a la opinión pública el costo real del funcionamiento de una empresa pública, debe hacerse un análisis exhaustivo tanto de empresas exitosas (rentables) como de empresas que no tenga éxito (que trabajen a pérdida), con objeto primordialmente de identificar a la política gubernamental, ajena a la empresa, como causa de los resultados financieros, para diferenciarla de la situación de ineficiencia administrativa. Además, de un análisis de esta especie derivan muchas otras ventajas, y el gobierno puede, en definitiva aprender cómo hacer que las empresas públicas dirijan sus asuntos con objeto de obtener de ellas la máxima contribución posible al desarrollo económico y social del país.

#### 4. Servicios de asesoramiento

Es probable que los gobiernos de América Latina soliciten el asesoramiento de expertos en empresas públicas, ya que en algunos de ellos el ritmo de expansión de estas empresas es rápido y los problemas graves se acumulan a igual ritmo y requieren soluciones rápidas; es probable que el asesoramiento internacional contenga la calidad conveniente de conocimientos procedente de experiencias nacionales semejantes, así como información sobre algunos experimentos tentadores, pero infructuosos, realizados en otros países, que puede ser adecuada para evitar medidas análogas.

La CEPAL puede prestar servicios de asesoramiento de muchas maneras.

a) Respecto de asuntos simples que requieran información que la CEPAL ya tenga como resultado de su investigación en profundidad (ya recomendada), la CEPAL no sólo puede suministrar la información, sino que además puede ofrecer conclusiones apropiadas en carácter de asesoramiento. Esto puede no requerir una misión complicada al país interesado.

/b) En

b) En los casos en que un gobierno solicite asesoramiento sobre cuestiones determinadas puede fomentarse una misión compuesta por una sola persona por un plazo corto. Esta persona puede ser un funcionario de la CEPAL, un asesor interregional o cualquier otro funcionario de la Sede de las Naciones Unidas, o una persona ajena a la Organización de conformidad con un acuerdo de servicios especiales. Puede recibir instrucciones de la CEPAL y recibir toda la documentación existente sobre el tema, antes de iniciar la misión.

c) Pueden formarse equipos de asesoramiento en el plano subregional sobre una base multidisciplinaria, y enviar en misión a un país solicitante el equipo más apropiado (la composición del equipo puede abarcar toda la administración pública con especialización en empresas públicas, economía, gestión, ciencias políticas y funcionamiento efectivo o supervisión de las empresas, y será conveniente incluir en el equipo, en forma ad hoc, un experto de la CEPAL, o de la Sede de las Naciones Unidas, o de cualquier otro organismo del sistema de las Naciones Unidas, de manera de darle a la misión un criterio amplio para enfocar los problemas). La disponibilidad de equipos de esta especie puede ser una fuente de un pronto servicio de asesoramiento. Su constitución es un asunto importante y depende esencialmente de la determinación de recursos de personal en los países latinoamericanos (véase la sección 7 de la presente nota).

d) En algunas oportunidades un servicio de asesoramiento puede planificar una conservación de recursos adoptando el método siguiente. Una vez asignada la misión a un experto (o a un equipo de expertos), puede reducir a un mínimo su permanencia en el país interesado encomendando a un funcionario de menor jerarquía la recopilación de datos según instrucciones que le deje, y en una etapa apropiada, tras hacer el debido análisis de la información, visitar el país y continuar con su misión (el funcionario de menor jerarquía puede proceder de una universidad o de un instituto especializado del país interesado sobre la base de un acuerdo de servicios especiales).

/e) Cuando

e) Cuando un gobierno solicite servicios de asesoramiento altamente funcionales, por ejemplo, reorganizar el sistema de costos o sugerir una estrategia de comercialización, será conveniente que la CEPAL preste asistencia al gobierno individualizando posibles instituciones o expertos especializados en la esfera funcional, dentro o fuera del sistema de las Naciones Unidas. Cuando sea posible, los servicios de asesoramiento de la CEPAL deben basarse en el principio de que una vez que se llega al punto en que se requiere asesoramiento detallado en esferas técnicas o funcionales, debe sugerirse la institución especializada apropiada para que preste un servicio de consultoría funcional intensivo.

## 5. Capacitación

La experiencia con empresas públicas de países en desarrollo indica la necesidad de contar con programas de capacitación calculados para mejorar su organización, supervisión, funcionamiento y contribución al desarrollo económico y social del país. Un análisis sistemático de esta necesidad sugiere la existencia de varias etapas diferenciadas claramente en los programas de capacitación, a algunas de las cuales no se ha prestado aún la debida atención. A continuación se delinearán estas etapas; los detalles, incluso los relativos a duración, se dejan para las etapas apropiadas de ejecución.

### a) Capacitación de personal supervisor

Los funcionarios superiores de los ministerios y de otras oficinas gubernamentales, la Contraloría General y comisiones reguladoras necesitan una reorientación hacia la labor de supervisar empresas públicas en algún momento (ya se analizó este punto en los párrafos dedicados a la investigación). La experiencia de muchos países en desarrollo sugiere que a menos que se hagan esfuerzos concretos por facilitar la reorientación, es probable que la mayoría de los demás esfuerzos por mejorar el rendimiento de las empresas públicas no fructifiquen.

/La composición

La composición sustantiva de los programas de capacitación en este sentido debe ser tal que los supervisores reconozcan la complejidad intrínseca de la gestión de empresas y comiencen a adoptar técnicas claramente nuevas y útiles de supervisión que permitan a las empresas dar lo mejor de sí mismas en favor de la economía nacional. Los aspectos que debe abarcarse incluyen reconocer lo complejo de la tarea de tomar decisiones en el plano de las empresas, que implica ciertos elementos de riesgo; la motivación de los administradores ante los efectos de la supervisión; la división de las facultades relativas a la política y a la gestión entre el gobierno y las empresas; la comunicación entre el gobierno y las empresas, la determinación de normas de funcionamiento o de expansión; las técnicas de supervisión o control; las consecuencias de la evaluación de las empresas públicas, y la connotación práctica de la autonomía de la empresa respecto del control gubernamental. Que se denomine al programa curso o taller (o con cualquier otro título) es un asunto secundario, aunque importante.

La CEPAL puede concebir el programa en dos niveles. Primero se puede reunir a un grupo de funcionarios de la más alta jerarquía de cada país, y repetir el programa después de cierto tiempo para incorporar unos pocos más de cada país. O puede invitarse a un número mayor de algunos países en un primer programa, y una cantidad semejante procedente de los demás países más adelante para que participen en la repetición de ese programa. Este último método puede ofrecer la ventaja de reunir a países relativamente semejantes (desde el punto de vista de la empresa pública como institución dentro de la economía nacional) en cada programa. En segundo lugar, pueden disponerse programas aparte para cada país, en los que participen muchos funcionarios, y no unos pocos como en el método anterior. Estos programas serán más eficaces por dos razones: i) la situación predominante en el país constituirá el fondo general total, y ii) el hecho de que participen muchos funcionarios de las más altas jerarquías simultáneamente asegura la probabilidad de un efecto amplio sobre la labor de supervisión gubernamental de las empresas públicas del país.

/Es posible

Es posible que la CEPAL deba conciliar ambos métodos, ya que es improbable por diversas razones que adopte el segundo método y realice programas reiterados en todos los países. En consecuencia, la CEPAL tal vez prefiera realizar uno o dos programas del primer tipo, elaborar su metodología y proporcionar la documentación fundamental pertinente, y estimular al ILPES, a ICAP y a otras instituciones regionales, subregionales o nacionales para que con los recursos necesarios realicen el programa en el plano nacional, recurriendo a la metodología y a la documentación de sus propios programas.

Requisito previo de esta parte de la labor de la CEPAL es que comisione inicialmente asistencia técnica para que elabore el programa abarcando los temas sustantivos anteriormente señalados. Por tratarse de un programa relativamente nuevo, considerando lo que son los programas de capacitación, requiere que se ponga especial atención en estos conocimientos iniciales.

b) Capacitación conjunta de personal supervisor y de personal encargado de la gestión

También este tipo de capacitación tendrá el carácter de una relativa innovación, considerando lo que son en la actualidad los programas de capacitación. Es muy esencial fomentar un diálogo fructífero entre el personal gubernamental encargado de la supervisión y el principal personal encargado de la gestión de las empresas, de manera que en su debido tiempo surja el grado necesario de conocimiento de los problemas y criterios de cada uno. La necesidad de este tipo de programas es mayor en aquellos países en que los funcionarios son designados con mayor o menor frecuencia para formar parte de las juntas directivas y para los principales cargos administrativos de las empresas públicas.

Esos programas son más útiles si se realizan a escala nacional o a escala subregional (por ejemplo, para los países centroamericanos), por lo que pueden ejecutarse por intermedio de organismos como el ILPES o ICAP, pero la CEPAL puede asumir la iniciativa del primer programa y elaborar la documentación metodológica necesaria para su uso en otros países con las modificaciones necesarias para adecuarla a las circunstancias de cada país.

/c) Capacitación



c) Capacitación de personal encargado de la gestión

Esta es una de las necesidades de las empresas públicas que mejor se conocen, y aunque en forma esporádica, se hacen algunos intentos por llevar a cabo programas de capacitación, especialmente en el plano nacional. Podemos clasificar los programas de capacitación de personal de gestión en tres rubros:

i) Capacitación en los elementos fundamentales de la gestión de empresas públicas. Puede reunirse a los dos o tres niveles más altos del personal encargado de la gestión de empresas públicas para una capacitación sistemática en aspectos del proceso de gestión como la descentralización, la división de las normas generales entre las partes que constituyen la empresa, programas de desarrollo de la gestión con la empresa, sucesión de la gestión, comunicación interna (en ambos sentidos), planes de incentivos y motivación. Todas las empresas se relacionan a diario con estos aspectos, pero en la mayoría de las empresas públicas no se los practica en forma óptima ni consecuente con una base lógica. Los programas pueden ser muy útiles para el personal principal encargado de la gestión, y se reforzarán la calidad, la eficacia y la motivación del personal de categoría mediana, que puede ser el personal de más alta categoría en el futuro. Desde luego, los programas se basarán en material de casos prácticos, y pueden elaborarse técnicas apropiadas de relaciones entre las distintas categorías de personal.

ii) Programa para mejorar el rendimiento (PMR). Orientado a una empresa determinada, este programa de capacitación determina los problemas críticos de esa empresa, y se elabora alrededor de la solución de estos problemas. Procura impartir conocimientos relativos a la solución de problemas al personal encargado de la gestión, y es probable que les sea sumamente útil para permitirles aumentar su capacidad de análisis de las diversas ramificaciones de un problema y para resolverlo dentro del marco del equipo directivo de la propia empresa. Cuando está elaborado en forma apropiada garantiza, a diferencia de otros programas que comprenden sólo a pocos dirigentes de una empresa determinada, una dedicación total de parte del personal de más categorías a la idea de

/un ejercicio

un ejercicio de solución de problemas en el que participa personal directivo de todos los niveles. Además puede elaborar el programa en torno a consideraciones que corresponden especialmente a las actividades de las empresas públicas.

Este tipo de programas requiere un trabajo intensivo de determinación de los problemas y para plantearlos en forma apropiada al programa de capacitación. Por tratarse de programas relacionados con empresas determinadas pueden emprenderse por intermedio de organismos nacionales o subregionales.

iii) Capacitación general y funcional del personal encargado de la gestión. Se refiere a programas relativos a la gestión en general o en la esfera funcional, como en comercialización, finanzas, personal y producción. Estos tienen grandes elementos en común con programas aplicables incluso a empresas del sector privado, y bien pueden encargarse de realizarlos instituciones nacionales de administración. Más aún, algunas empresas, especialmente las de gran dimensión, pueden crear sus propios institutos de capacitación de personal, y el gobierno puede crear un instituto de capacitación en general o en la esfera funcional de personal encargado de la gestión destinado a las empresas de dimensiones más pequeñas. La función de la CEPAL a este respecto puede ser mínima, aparte de hacer hincapié en él durante sus servicios de asesoramiento y en otros programas de capacitación.

Una observación final sobre los programas de capacitación. Tendrán suma eficacia si en un país no hay barreras institucionales rígidas que se opongan al movimiento ascendente de los administradores de una categoría a otra.

## 6. Documentación

Hay varias maneras en que la CEPAL puede jugar un papel importante con respecto a la documentación en materia de empresas públicas:

/a) Debe

a) Debe mejorarse, aplicarse y actualizarse permanentemente la bibliografía, de unos 2 000 títulos, preparada conjuntamente por el Centro Latinoamericano de Documentación Económica y Social, la Biblioteca y la Unidad de Administración Pública de la CEPAL. Además, en futuras ediciones de la bibliografía pueden hacerse anotaciones apropiadas respecto de aquellos puntos de la bibliografía a los que se hagan breves anotaciones relativas a su contenido; ésto dará al lector una idea exacta del contenido y de la importancia de las publicaciones enumeradas en la bibliografía. La CEPAL debe establecer una red de información que conduzca a los mejoramientos sugeridos.

b) La CEPAL puede recopilar las publicaciones relativas a empresas públicas, especialmente de América Latina, incluso los informes anuales de empresas públicas, en la medida de lo posible, y servir de punto de distribución de la información a investigadores, empresas públicas y gobiernos que quieran conocer aspectos determinados del tema.

c) La CEPAL puede encomendar la redacción de estudios por países, de unas 25 páginas de extensión, en los que se describa la situación de las empresas públicas en los países latinoamericanos. Cuando sea necesario puede encomendarse esta labor a expertos conocidos por su dominio del tema en los países interesados, por intermedio de acuerdos de servicios especiales. Sin embargo, es imperativo en este esfuerzo, primordialmente, la redacción de un memorando en que se fijen claramente los aspectos que debe incluirse y el punto de vista desde el cual deben tratarse. Si no se prepara un documento de este tipo para orientar a los investigadores invitados, la compilación tenderá a ser anárquica en cuanto a su forma y a su contenido. Además, una vez recibidos todos los documentos, la CEPAL debe hacer un escrutinio sustantivo orientado a facilitar todas las revisiones necesarias. En todo este proyecto puede ser especialmente útil la asistencia de la División de Administración Pública de la Sede. El proyecto se justifica plenamente, ya que las conversaciones con funcionarios de las empresas públicas de varios países de América Latina han revelado permanentemente que son partidarios de una compilación de esta especie sobre las empresas públicas latinoamericanas.

/d) Puede

d) Puede resultar conveniente que la CEPAL, en una etapa posterior, es decir, después de realizar el proyecto mencionado en el acápite c), fomente publicaciones periódicas - con una orientación análoga - sobre la evolución del tema en los países latinoamericanos.

#### 7. Determinación de los recursos

Este punto se refiere a la determinación de recursos institucionales y de personal de América Latina en el campo de las empresas públicas.

a) Recursos de personal: La CEPAL puede hacer una lista lo más completa posible de los especialistas en empresas públicas y de sus conocimientos. Esta no debe ser sólo una lista de nombres, sino que después de cada nombre deben mencionarse brevemente los siguientes datos: nacionalidad, edad, conocimientos, experiencia en empresas públicas (investigación, enseñanza, práctica, supervisión, consultoría, etc.), cargo actual, y si puede desempeñar misiones breves o largas en cualquier país latinoamericano.

Asimismo, debe intentarse hacer una lista en que figuren los nombres, cargos, conocimientos y experiencia del personal administrativo de más alta jerarquía de las empresas públicas de todos los países latinoamericanos, por sectores de actividad, y dentro de cada sector, por empresas. Esto servirá a la CEPAL para recurrir a una persona adecuada para una labor determinada; para que la CEPAL sepa a quién recurrir para obtener una información determinada; y, por sobre todo, servirá a los administradores de empresas de un país para que conozcan a sus contrapartes de otros países en caso de necesitar consultarlos sobre un asunto de interés común.

b) Recursos institucionales: La CEPAL puede hacer de igual manera una lista completa de instituciones, universitarias o de otro tipo (por ejemplo, gubernamentales o de las propias empresas), que cuenten con especialistas en investigación, consultoría, capacitación y documentación en el campo de las empresas públicas de países latinoamericanos. Esto servirá a la CEPAL para sugerir que se encomienden partes determinadas

del programa de trabajo amplio recomendado anteriormente a las instituciones nacionales, subregionales o regionales apropiadas, especialmente en lo que respecta a capacitación, campo en el cual es mejor que muchos de los programas recomendados no los emprenda la CEPAL misma sino una de estas instituciones.

Tampoco esta lista debe limitarse a los nombres y a la ubicación de las instituciones. Debe incluir, los nombres, conocimientos, intereses y experiencia del personal de mayor jerarquía de cada institución en el campo de la empresa pública, una clasificación de la labor que ha desarrollado (investigación, consultoría, capacitación, documentación, etc.), las condiciones en que se hace cargo de tareas encomendadas por la CEPAL o en general de la marcha de su programa de trabajo, y los medios de que dispone para actividades extranacionales, como programas subregionales de capacitación.

La determinación de los recursos institucionales y de personal de los países latinoamericanos servirá a la CEPAL para mantener en un nivel adecuado los costos de ejecución de sus programas, y para recurrir a las personas e instituciones más cercanas geográficamente al lugar en que se realizará un programa. Debe tenerse presente, sin embargo, una condición fundamental; cuando se requieran trabajo metodológico, capacidad analítica y experiencia cabal y, especialmente, cuando se inicie una actividad nueva en gran escala, estas listas no deben excluir la posibilidad de que resulte conveniente encomendar labores a personas competentes y apropiadas de fuera de la región.

#### 8. Prioridades y distribución en el tiempo

A continuación se sugieren las prioridades y la distribución en el tiempo del programa de trabajo.

/Investigación

### Investigación

- 1973 1. Trabajo metodológico sobre el tema I a), Relaciones de supervisión entre el gobierno y las empresas públicas, con una base empírica relacionada con dos o tres países representativos de América Latina. A continuación debería hacerse una labor de investigación en cuatro países seleccionados sobre la base de su representatividad.
2. Temas de los acápites i) y ii) del punto I c), Consecuencias de los criterios y características singulares del surgimiento de las empresas públicas: tres estudios de casos relacionados con: i) crecimiento relativamente rápido de las empresas públicas, y tres sobre ii) países con problemas especiales derivados de la nacionalización.
- 1974 3. Un seminario de diez días de duración sobre técnicas de supervisión de las empresas públicas por el gobierno (véase el tema I a)).
4. Tema I e), Participación de los trabajadores en la gestión: cuatro estudios de países y de empresas.
5. Tema I b), Estructura de la organización de las empresas públicas: estudios sobre cinco países seleccionados cuidadosamente.
- 1975 6. Tema I d), Técnicas de evaluación: un documento metodológico, seguido de tres estudios de casos.
7. Tema I f), Resultados financieros de las empresas públicas: análisis intensivo relacionado con tres países.

### Servicios de asesoramiento

- 1973 1. Formación de equipos de asesoramiento para las diferentes subregiones de América Latina.
2. Prestación de servicios de asesoramiento a los gobiernos que los soliciten.
- 1974 3. Prestación de servicios de asesoramiento a los gobiernos que los soliciten.
- 1975 4. Prestación de servicios de asesoramiento a los gobiernos que los soliciten.

/Capacitación

CapacitaciónPor la CEPALPor ILPES, ICAP o cualquier  
otra institución regional,  
subregional o nacional

1973	<p>Tema III a), Capacitación de personal supervisor, una semana.</p> <p>Tema III b), Capacitación conjunta de supervisores y de personal de gestión: diez días.</p>	<p>Tema III b), Capacitación conjunta de supervisores y de personal de gestión, diez días.</p> <p>Tema III c), acápite ii), Un programa PMR de cuatro semanas de duración en un país.</p> <p>Tema III c), acápite iii), Capacitación general y funcional en gestión.</p>
1974	<p>Tema III a), Capacitación de personal supervisor.</p> <p>Tema III b), Capacitación conjunta de supervisores y de personal de gestión.</p>	<p>Tema III b), Capacitación conjunta de supervisores y de personal de gestión.</p> <p>Tema III c), acápite ii), Programas PMR de cuatro semanas de duración en algunos países.</p> <p>Tema III c), acápite i), Capacitación en los elementos fundamentales de la gestión de empresas públicas.</p> <p>Tema III c), acápite iii), Capacitación general y funcional en gestión.</p>
1975	<p>Tema III b), Capacitación conjunta de supervisores y de personal de gestión.</p>	<p>Tema III b), Capacitación conjunta de supervisores y de personal de gestión.</p> <p>Tema III c), acápite ii), Programas PMR de cuatro semanas de duración en algunos países.</p> <p>Tema III c), acápite i), Capacitación en los elementos fundamentales de la gestión de empresas públicas.</p> <p>Tema III c), acápite iii), Capacitación general y funcional en gestión.</p>

Puede prestarse especial atención durante los programas de capacitación a la individualización de candidatos potenciales capaces de desempeñar funciones de capacitación posteriormente.

Documentación

- 1973 Tema IV, Bibliografía; Adquisición de las publicaciones sobre empresas públicas. Encomendar la elaboración de documentos por países.
- 1974 Tema IV, Bibliografía; Actualización: adquisición de las publicaciones sobre empresas públicas: escrutinio, edición y publicación de los documentos por países.
- 1975 Tema IV, Bibliografía; Actualización: adquisición de las publicaciones sobre empresas públicas.

Determinación de los recursos

- 1973 Tema V a) Recursos de personal.  
Tema V b), Recursos institucionales.
- 1974 Actualizar la información.
- 1975 Actualizar la información.  
El detalle exacto de todos estos programas debe elaborarse plenamente a su debido tiempo.





