
La Formación de Cuadros Directivos en las Empresas Públicas de México

*Víctor E. Bravo Ahuja Ruiz**
Premio INAP 1981

Introducción

La necesidad de establecer políticas definidas para la formación de los mandos medios y superiores de las empresas públicas (EP), constituye en México una preocupación relativamente reciente que se suma a otras tendientes a racionalizar y consolidar el crecimiento acelerado que experimentó la administración paraestatal en los últimos 50 años. Con base en una cada vez más clara conciencia de rebasar la etapa de la formación empírica de los empresarios públicos, la elaboración de programas para tal efecto y la selección de técnicas de enseñanza-aprendizaje deben, sin embargo, supeditarse a la determinación y jerarquización previa de los conocimientos y habilidades que conviene inculcar en los directivos de las EP para el cabal desempeño de sus funciones.

Al respecto, una advertencia merece ser reiterada por su importancia. Más allá del necesario manejo de técnicas modernas de gestión y de alta dirección, los empresarios públicos habrán de contar

con un importante caudal de conocimientos de carácter histórico, económico y social, que les permita adentrarse a las grandes pautas del desarrollo nacional y convertirlas en el marco contingente por excelencia de las metas operativas de sus empresas.

Sucede que, a diferencia de otros países, en México las EP no pueden ser consideradas como organizaciones aisladas ni vinculadas a tan sólo una determinada estrategia económica de coyuntura. La administración paraestatal representa, por el contrario, un auténtico patrimonio social y sus entidades se encuentran sujetas a objetivos múltiples constitucionalmente establecidos, con base en los cuales se explica y se entiende el papel histórico que les corresponde desempeñar y la marcada importancia socioeconómica que han adquirido en los últimos años.

En ese sentido, conviene tener presente que México ha institucionalizado un régimen de derecho social económico que garantiza y regula la coparticipación directa en la economía de los sectores público, social y privado.¹ En este

* Ponencia presentada en el coloquio "Análisis comparativo de la representación de los intereses de las empresas del sector público en América Latina, Italia y los otros países de la Comunidad Económica Europea". Turín, Italia, abril de 1986.

régimen, denominado de economía mixta, corresponde a las EP y a sus directivos llevar a cabo una acción esencialmente coordinada, con el triple propósito de salvaguardar la soberanía nacional al reservarse la explotación de áreas estratégicas de la economía, promover de manera prioritaria el desarrollo de áreas desatendidas del aparato productivo, así como regular las condiciones de mercado de los productos de primera necesidad y, en general, evitar la concentración socialmente lesiva de la riqueza.

Merced a dichos propósitos, los directivos de las EP son pues actualmente los responsables últimos de un importante sector de la vida económica y social del país. Las más de 959 entidades que lo formaban en 1984, participaron, durante ese año, con el 18 por ciento en la integración del PIB, aportaron más del 40 por ciento de los ingresos corrientes de la federación, así como del 72 por ciento en la generación de divisas y ocuparon aproximadamente a 802 mil trabajadores o empleados, vale decir, al 5 por ciento de la población económicamente activa del país.

Al margen de la trascendencia histórica y legal de las EP en México y de su relevancia socioeconómica, es necesario subrayar que la formación gerencial para administrarlas debe contemplar matices particulares adicionales, debido a la marcada heterogeneidad de sus

formas jurídicas, la amplia gama de sus actividades y la extrema diversidad de sus magnitudes propias. Es así como entidades paraestatales de derecho público o privado, ya sean organismos descentralizados, sociedades nacionales de crédito o sociedades anónimas de capital estatal mayoritario, son en ocasiones indistintamente responsables de actividades financieras, de explotación, fabriles, comerciales y de servicios, amén de que para el desempeño de sus tareas algunas cuentan con más de 150 mil trabajadores mientras que otras rebasan apenas los 200.

Las consideraciones anteriores son suficientes para entender el convencimiento cada vez más generalizado de hacer descansar la formación de los mandos medios y superiores de las EP en México en un sólido abanico de conocimientos capaces de ubicar la intervención directa del Estado en la economía y conferirle el sentido histórico y social que le corresponde; asimismo, permiten entrever los principales obstáculos que enfrentaría el intento de establecer un sistema definido y rígido de formación. Actualmente, existen diferentes procesos formativos bajo la responsabilidad directa de las instituciones de enseñanza superior del país, de las propias EP y, recientemente, de centros de investigación especializados.

Algunas características de los procesos formativos

Las instituciones de enseñanza superior del país son, sin duda, los agentes educativos responsables por excelencia de la formación previa de los directivos de la administración paraestatal en México. En ese sentido, la gran mayoría de los mandos medios y superiores de las EP posee un título de licenciatura, a la par que una cada vez más importante minoría ostenta diplomas de posgrado. Las áreas de estudio más frecuentes son, por orden decreciente, las correspondientes a las carreras de ingeniería, derecho, comercio, economía y, en menor medida, ciencias sociales.

Sin embargo, y con el fin de matizar ese primer diagnóstico general, es importante señalar que ya a principios de los años 60 la formación previa que proporcionaban las universidades y tecnológicos del país se advertía insuficiente para la preparación cabal de un empresario y, más aún, de un empresario público. Al hacer énfasis en las áreas temáticas de su especialidad, las diferentes carreras no consideraban programas de carácter integrador que articularan conocimientos y habilidades sobre los procesos productivos, las técnicas de gestión y alta dirección, así como sobre las estructuras y procesos que gobiernan la administración pública.

Con el propósito de colmar la deficiencia, surgieron a partir de esos mismos años 60 las carreras de relaciones industriales, de administración de empresas y, en menor medida, las de administración pública con algunas referencias en la gestión del sector paraestatal. Los planes de estudio correspondientes, en principio adecuados, han mostrado actualmente ciertas debilidades vinculadas con la extrema generalidad de los conocimientos que transmiten o con la persistencia de sesgos temáticos.

Los egresados de las carreras de relaciones industriales o de administración de empresas carecen de marcos de referencia suficientes para entender la acción del Estado y no cuentan con los conocimientos necesarios de la realidad empresarial que les permitan aplicar algunas de sus recientemente adquiridas habilidades de la gestión. Por su parte, los licenciados en administración pública muestran un saber muy limitado sobre el sector paraestatal y continúan privilegiando enfoques contables o macrosociales, ya sea que provengan de escuelas en cuyos orígenes se encuentre una facultad de comercio o una de ciencias sociales.

A pesar de la importancia de las instituciones de enseñanza superior del país en la formación de los directivos de las EP, es pues necesario reconocer que los programas de estudio más orientados a responder a la demanda no han logrado

aún la suficiente articulación e integración con respecto a las necesidades de capacitación gerencial de las propias empresas. Por ello, la observación generalizada de que el empresario público en México es un profesionista que se forma y desarrolla en el ejercicio mismo de su función, y por ello también la importancia que revisten los procesos internos de formación en las mismas EP, los cuales responden a propósitos de educación complementaria o de actualización.

Es conveniente precisar que los programas de capacitación y desarrollo que proporcionan las EP a sus empleados y trabajadores, responden a una obligación constitucional del gobierno de promover los conocimientos y las actitudes del personal a su servicio. La formación que en particular se ofrece a los mandos medios y superiores de las empresas es más frecuentemente aceptada por los primeros y descansa básicamente en cursos aislados, en la medida en que sólo los grandes consorcios públicos han logrado establecer programas integrados de formación.

Por lo que respecta a los cursos aislados, la política del gran número de las EP que los imparten o solicitan ha consistido en privilegiar el área temática del comportamiento empresarial y, en menor medida, los procesos propiamente de gestión. Ahora bien, si con ello se ha buscado llenar lagunas en la

formación previa del personal directivo en general, la verdad es que sólo en el caso de los mandos medios inferiores se ha alcanzado el propósito; sucede que para los directivos de rango más elevado dichos cursos carecen de articulación entre sí, pero, sobre todo, aparecen sin vinculación directa con la problemática real y estratégica de sus empresas.

Conscientes de las limitantes anteriores, cobra particular interés señalar que algunas de las más importantes EP del país de mayor capacidad y tradición administrativa, recientemente han logrado elaborar programas formativos de mayor alcance, cuyos objetivos van más allá del simple propósito de capacitar al personal de mando en su puesto en turno. Orientados a los directivos de nivel medio, dichos programas buscan consolidar la formación profesional y promover el desarrollo integral de los participantes; pero, también, preparar una masa crítica de administradores de donde habrán de surgir los responsables últimos del desarrollo de dichas empresas.

A diferencia de los recursos aislados, los programas en cuestión se caracterizan por responder a necesidades de administración actuales y futuras detectadas con mayor precisión, y por proporcionar conocimientos y habilidades no sólo referentes a los procesos de comportamiento empresarial o propiamente de

gestión, sino que, asimismo, de carácter socioeconómico general para permitir una comprensión más cabal del ambiente en donde se desenvuelven las empresas que los imparten. Es importante señalar que, con el propósito de fijar el interés de los participantes y obtener resultados óptimos, las metodologías de enseñanza-aprendizaje tradicionales o receptoras han sido sustituidas en ciertos casos por metodologías más participativas, a través de las cuales se logra una interacción más directa y menos mediatizada entre el responsable de un taller o de una mesa redonda y los directivos.†

Ahora bien, en el entendido de que los programas de formación del personal de las EP deben igualmente responder a las necesidades de capacitación de sus mandos superiores, es conveniente, por último, hacer mención de los esfuerzos que al respecto han iniciado algunas entidades paraestatales con el apoyo decidido de importantes dependencias del gobierno central. En términos generales, dichos programas buscan conjuntar el objetivo de promover el desarrollo profesional integral de los más altos directivos de una empresa, con el más inmediato y tangible de contribuir a reforzar el desempeño organizacional de la misma.

Para integrar proyectos como el anterior, que requieren la elaboración de un modelo sofisticado de análisis

decisional estratégico y la selección de metodologías avanzadas de enseñanza-aprendizaje, es cada vez más usual que las EP recurran a centros de investigación especializados que, en número reducido, se encuentran en el propio sector público o en ciertas instituciones de enseñanza superior. Por haber logrado mantener un estrecho contacto con la realidad empírica de la administración pública y con el sector académico, algunos de esos centros han emprendido importantes acciones orientadas a la formación de los directivos de las EP. Estas acciones, si bien no resaltan necesariamente por su peso cuantitativo destacan por su carácter innovador y orientador en la materia.

El peso específico que desde su creación, hace ya más de 30 años, ha cobrado el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) en el escenario de los centros en cuestión, justifica que se reserve el último espacio de estas páginas a sintetizar su aportación en el tema que nos ocupa.

El INAP y la formación de los directivos de las EP

De los programas que actualmente ha organizado el INAP en este campo, dos merecen mención particular: el curso de Especialización en Administración de las Empresas Públicas y el proyecto

para el Fortalecimiento del Desempeño de la Empresa Pública Industrial; Ambos programas fueron elaborados a la intención de los directivos de las EP; el primero para mandos medios y el segundo para mandos superiores. Coinciden en el propósito de contribuir al desarrollo integral de los participantes al proporcionarles marcos de referencia de la acción empresarial pública y al fomentar habilidades de gestión.)

El curso de especialización es un programa de posgrado de 500 horas de duración, que se imparte en 9 meses a razón de 3 horas diarias. Constituye una introducción analítica detallada a la gestión empresarial pública y su currícula fue integrada para ofrecer marcos explicativos y comprensivos de los procesos de surgimiento y reproducción de las EP, así como para cubrir deficiencias en la formación administrativa previa o al menos parcializada de los participantes.

Las 18 materias que conforman el programa se distribuyen en cuatro módulos que examinan, respectivamente, el ambiente remoto de las EP; su entorno inmediato; sus estructuras y procesos internos de gestión; y, finalmente, sus procesos de alta dirección.

Los dos primeros, el ambiente remoto y el entorno inmediato, se concentran en el estudio de los condicionamientos exógenos de las empresas y constituyen

una unidad por sí mismos. El primero, de carácter histórico-estructural, ubica a la administración paraestatal en el marco del desarrollo histórico, económico y social del país; y el segundo, de carácter estructural-funcionalista, permite situar a las empresas públicas en el sistema de la administración pública en general.

Los dos últimos módulos, destinados al estudio de los procesos de gestión y alta dirección de las EP, integran también una unidad propia y tienen por propósito desarrollar habilidades para su administración interna. El primero se orienta al examen de los procesos y de las técnicas más usuales de gestión empresarial financiera, presupuestaria, programática, de control y de administración de personal; y el último, finalmente, se centra en el análisis del comportamiento empresarial de alta dirección para abordar temas vinculados con el liderazgo y el desarrollo o desempeño organizacional.

El curso cuyas materias se imparten a través de metodologías de enseñanza-aprendizaje receptivas y participativas, ha ofrecido resultados alentadores hasta el momento. Los egresados además de consolidar y desarrollar nuevas habilidades de gestión, asimilan referentes teóricos suficientes para conferir sentido y resolver algunos de los pseudo-dilemas que tradicionalmente se plantean a las EP, como el de la supuesta

incompatibilidad de sus objetivos sociales frente a los de mercado y el de su autonomía con respecto a los controles gubernamentales.

El desempeño y la impartición del curso ha permitido, asimismo, comprobar el carácter efectivamente paradigmático y comprensivo de las cuatro áreas de estudio que dan sentido a su igual número de módulos. Con base en la identificación de dichas áreas de estudio y de su potencial para encaminar una explicación y un entendimiento cabal de los procesos de surgimiento, reproducción y de gestión de las EP, la institución ha logrado dar un giro adicional a los servicios de consultoría empresarial, que proporciona y ha perfeccionado los programas formativos que ofrece el personal directivo de las numerosas entidades de la administración descentralizada.

El proyecto para el fortalecimiento del desempeño de la empresa pública industrial se relaciona muy estrechamente con la mencionada clasificación. Dicho proyecto fue elaborado de manera conjunta entre el INAP y la Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal (SEMIP) a la intención de las más de 250 EP industriales bajo la coordinación, precisamente, de la propia Secretaría. Persigue el doble propósito de desarrollar la capacidad gerencial de los mandos estratégicos de las empresas y fortalecer el desempeño organizacional de las mismas.

Ahora bien, para los fines de esta exposición basta mencionar que los objetivos del proyecto, cuyas fases iniciales han comenzado, condujeron a idear un proceso formativo particular que habrá de descansar en la construcción de casos de estudio sobre la realidad empresarial específica de las industrias públicas que soliciten su participación en el mismo. La etapa propiamente formativa dirigida a los mandos estratégicos en una determinada empresa tendrá lugar inmediatamente después: primero, en seminarios que proporcionarán a los participantes enfoques de gestión orientados al mejoramiento del desempeño organizacional y, segundo, en talleres de diagnóstico y de planeación estratégica que versarán sobre el caso de estudio de la misma empresa, con el propósito final de determinar acciones y compromisos para mejorar su desempeño.

Es conveniente precisar, asimismo, que para la construcción de los casos se han seleccionado y adaptado dos metodologías complementarias que hacen respectivamente énfasis, por un lado, en las áreas críticas de la gestión de las EP vinculadas con su entorno remoto y su ambiente inmediato y, por el otro, en las áreas igualmente críticas relativas a sus procesos propiamente de gestión interna y de alta dirección. La coherencia del proceso formativo se logra en la medida en que ambas metodologías se apoyan

en los supuestos de los enfoques para el mejoramiento del desempeño organizacional, que los directivos analizarán en los seminarios.

Más allá del posible carácter innovador del proyecto, es pertinente subrayar, por último, que su relevancia deriva del apoyo que le ha otorgado la SEMIP. Se ratifica con ello la creciente conciencia del Estado por contribuir al mejor desempeño de las EP a través, y es eso lo importante del establecimiento de una política de formación para su personal directivo y, en particular, para los mandos superiores estratégicos. La experiencia habrá de coadyuvar, sin duda, al fortalecimiento de la administración paraestatal.

Conclusión

La gran mayoría de los sectores de opinión en México concuerdan en reconocer que el desarrollo actual del país no se hubiera logrado sin la participación directa del Estado en la economía y, en particular, sin el apoyo de sus numerosas EP. Sin embargo, conviene reiterar que ante el crecimiento acelerado de la administración paraestatal, diversas medidas se pusieron en marcha a partir de los años cincuenta para encauzar más racionalmente su acción. Se

explican así los distintos esfuerzos por precisar las áreas estratégicas y prioritarias de la intervención del Estado y las reformas a la administración pública en general, para asegurar una acción coordinada de las EP como auténticos instrumentos de política económica.

Dentro del contexto anterior, y de manera complementaria a medidas estructurales, conviene ubicar la creciente preocupación por incrementar el desempeño particular de cada una de las EP, a través de la capacitación constante de sus trabajadores y de la formación adecuada de su personal directivo. Los primeros pasos tendientes a este objetivo se han dado, empero, el camino por recorrer es aún largo. Independientemente de políticas generales, los procesos formativos correspondientes habrán de observar la especificidad concreta de las numerosas entidades paraestatales, en lo tocante a la extrema heterogeneidad de sus formas jurídicas, tipos de actividad y magnitudes propias.

Más allá es seguro que el intercambio de experiencias sobre esta materia, tanto a nivel internacional como en foros nacionales, constituye una excelente vía para ampliar horizontes, identificar nuevas formas de acción y evitar errores.