

CAPITULO SEGUNDO. EL CONTROL SECTORIAL Y CORPORATIVO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS.	55
INTRODUCCION	57
CONTROL INTEGRAL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS: MECANISMOS, PROCEDIMIENTOS Y EFICIENCIA <i>Riyaz Bokhari</i>	61
LOS SISTEMAS DE CONTROL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN BRASIL <i>José Carlos de Oliveira</i>	77
CONTROL GUBERNAMENTAL SOBRE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN VENEZUELA <i>Pedro Naranjo</i>	103
 EL CONTROL DE GESTION EN EL GRUPO INDUSTRIAL SOMEX DE MEXICO <i>Juan José Domene</i>	123

CAPITULO SEGUNDO

EL CONTROL SECTORIAL
Y CORPORATIVO DE
LAS EMPRESAS PUBLICAS



INTRODUCCION

DURANTE el seminario se reservaron dos sesiones de trabajo al examen de los sistemas de control sectorial y corporativo de las empresas públicas. Sin embargo, se decidió reunir las ponencias correspondientes en un mismo capítulo, debido, por un lado, a que ambos sistemas evalúan las entidades estatales agrupándolas en torno a determinados principios económicos o financieros comunes y, por otro, a que corresponden a procesos administrativos que deben por igual vincular los sistemas administrativos de orientación y apoyo global en los más específicos de las entidades del sector descentralizado.

Cuatro conferencistas introdujeron la discusión y permitieron abrir el debate: Riyaz Bokhari, secretario del Ministerio de Industrias de Pakistán; José Carlos de Oliveira, subsecretario de la Secretaría de Planificación de Brasil; Pedro Naranjo, director del Área de Presupuestos de las Empresas Públicas de la Oficina Central de Presupuesto de Venezuela; y Juan José Domene, director general de Fomento Industrial SOMEX de México.

En su ponencia "Control integral de las empresas públicas: mecanismos, procedimientos y eficiencia", Riyaz Bokhari reconoce desde las primeras páginas la importancia y gran utilidad de los sistemas gubernamentales que controlan la gestión de las empresas públicas, para asegurar su adecuado funcionamiento e incrementar su desempeño interno. Es falso, añade, que las entidades estatales pierdan autonomía, a condición, sin embargo, de que los procedimientos integrales de evaluación se limiten a garantizar que las empresas se desenvuelvan dentro del marco general de las políticas y prioridades nacionales y que sus directivos no excedan la autoridad en ellos dele-

gada. Para evitar que los controles gubernamentales irrumpían negativamente en la gestión de las propias empresas, el autor propone que las unidades públicas de producción desarrollen sistemas suficientes de control interno que, mediante un número debidamente seleccionado de indicadores y sin intervenciones externas, permitan corregir desviaciones y cumplir con los objetivos comerciales y sociales que se les ha encomendado. En cuanto a la organización corporativa de las empresas públicas, Bokhari opina que su operación logra ser más eficiente debido a que los directivos de las subsidiarias se encuentran más comprometidos con las funciones sustantivas que les corresponden, al haber sido concentradas las tareas adjetivas y a que los trámites de control gubernamental pueden ser resueltos en la cúspide de la corporación sin alterar el funcionamiento del conjunto empresarial.

En su exposición José Carlos de Oliveira explica el concepto que se tiene en Brasil de las empresas públicas a partir de la creación, en 1983, de la Secretaría de Control de Empresas Estatales (SEST), dependiente de la Secretaría de Planeación de la Presidencia de la República. Con el surgimiento de la SEST las empresas brasileñas quedan conceptuadas en cinco categorías: empresas del sector productivo estatal, entidades típicas de gobierno, entidades de protección y asistencia social, bancos oficiales federales y empresas concesionarias. Asimismo, señala el autor la relevancia específica de las paraestatales en la economía brasileña (responsables de 1.5 millones de empleos directos en 1982), en sectores tan importantes como minería, petróleo, transportes, comunicaciones, siderurgia y finanzas; describe la existencia de un fenómeno de creación indiscriminada de empresas paraestatales que la SEST ha podido controlar, además de otros logros específicos como la definición del universo de paraestatales, su significado económico y su perfil financiero así como el establecimiento de un canal de discusión para la problemática de las empresas públicas. Por otra parte, según Oliveira, el proceso de control en Brasil ha reducido el estatismo de la economía ya que de 530 empresas identificadas en 1980, actualmente existen 485 como resultado de diversas medidas tales como departamentalización, fusión, reprivatización y desaparición en algunos casos.

La presentación por Pedro Naranjo de los sistemas gubernamentales que controlan la gestión de las empresas públicas venezolanas consta de dos grandes apartados: el primero destinado a describir la organización, los objetivos y los sistemas generales de control de las entidades estatales, y el segundo, a detallar el papel específico del ejecutivo nacional en los procedimientos mencionados de vigilancia y evaluación administrativa. Adscrita a alguno de los varios ministerios o bajo la tutela de una de las cuatro importantes corporaciones nacionales, la gran mayoría de las entidades de la administración descentralizada venezolana cumple objetivos precisos que le impone el Congreso de la República o el propio gobierno por medio del Plan de Desarrollo de la Nación. En términos de esos objetivos, señala Naranjo, las entidades estatales se fijan metas de naturaleza externa, orientadas a promover el desarrollo del país; e interna, con el propósito de consolidar sus propias estructuras económicas y financieras.

Por lo que toca a los sistemas gubernamentales de control externo, el texto de la ponencia distingue cuatro modalidades: los legales, ejercidos por los órganos judiciales; los gubernamentales, a cargo del ejecutivo y de las corporaciones; los parlamentarios, que corresponden al Congreso de la República; y los de auditoría que realiza la Contraloría General de la República.

Finalmente, las últimas páginas del texto se destinan a analizar detalladamente la modalidad del control gubernamental en los niveles global, sectorial, corporativo e institucional de las empresas públicas y a describir la importante actuación que en ese sentido corresponde a la Oficina Central de Presupuesto en cuanto órgano auxiliar de la Presidencia de la República, rectora del sistema presupuestario venezolano.

Dentro del análisis del control corporativo de las empresas públicas, correspondió a Juan José Domene presentar el caso particular del control de gestión en la controladora o "holding" Grupo Industrial SOMEX de México, compuesta por más de setenta empresas agrupadas por ramas de actividad. El autor expone detalladamente el sistema de control que

se implantó en el Grupo conocido como "Tablero de Mando", el cual se basa en los principios de control por excepción y de piramidación de la información. Entre los resultados tangibles que aporta este sistema resaltan el establecimiento de una disciplina administrativa en cuanto a metas, programas y criterios de evaluación, la redistribución de las acciones de control en los diferentes niveles y la decisión oportuna de políticas, normas y resultados. Domene destaca asimismo las ventajas que el sistema ofrece a los responsables del control corporativo al proporcionarles información básica que facilita ampliamente el proceso de toma de decisiones. Al final de la exposición se hizo a los participantes del seminario una demostración de cómo funciona el "Tablero de Mando" tomando como ejemplo el módulo financiero presupuestal.

CONTROL INTEGRAL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS: MECANISMOS, PROCEDIMIENTOS Y EFICIENCIA

Riyaz Bokhari

Introducción

LOS principios básicos de gestión eficiente y amplia de una empresa incluyen elementos esenciales como planificación, organización, coordinación y evaluación, pero la creación de una estructura adecuada y concretización de mecanismos acordes para sistemas de control efectivos, ocupa una posición central en una escala de responsabilidades de un ejecutivo con experiencia. El control es el "manubrio" o la "brida corta" que protege las actividades de la empresa del desvío lejos de sus objetivos primarios y gracias a la atención de esta función, un ejecutivo en jefe de una empresa puede quedar consciente del éxito y productividad de sus planes y operaciones. Esto no se logra fácilmente sin una atención detallada y está generalmente aceptado que una de las funciones más difíciles de la gestión moderna es determinar e imponer los parámetros de un esquema óptimo de controles adecuados en situaciones de acción decidida que pueden ocurrir simultáneamente en una organización. Los ejecutivos y directores que olvidan planificar y convenir para este aspecto importante de sus funciones, se encuentran constantemente combatiendo "fueguillos" y tratando con situaciones críticas una tras otra. En ausencia de los mecanismos y procedimientos de control adecuados, ellos no pueden obtener una advertencia temprana de que existe un problema y consecuentemente están en desventaja para analizar y diagnosticar el problema

cuando se forma y finalmente cuando sube a la superficie. Su tiempo y atención se apartan entonces de algunas funciones más importantes, para resolver temas que podrían haber sido evitados, o al menos tratado de evitar, si estuviera en operación un sistema adecuado de control. La eficiencia de toda la organización puede pues ser comprometida por ignorar los procedimientos de control.

Empresa pública y controles de las agencias gubernamentales

Todo tipo de organizaciones y empresas, grandes o pequeñas, simples o complejas, de movimiento rápido o tranquilo, necesitan alguna forma de control eficiente si ellas quieren ser efectivas y exitosas - un auto familiar marchando a 30 millas por hora necesita tanto control efectivo como un auto de carrera intentando lograr un nuevo récord de velocidad.

En el contexto de gestión de empresas públicas, la discusión de diversos aspectos de control, tales como necesidad, extensión, arreglos, revisión de eficiencia, etc., usualmente logra hundirse en el examen de las ramificaciones de controles externos - principalmente de controles gubernamentales - y tienden a predominar temas vinculados con la autonomía y evaluación del desempeño de las empresas sobre las líneas objetivas y amplias. Este desacuerdo aparente, registrado en muchas empresas públicas en los países en desarrollo, ha sido parcialmente responsable por causar ilusiones, en una parte de los funcionarios gubernamentales, que algunas formas de control para ellos inyectarían una eficiencia más alta en las empresas y producirían mejores resultados. Por otro lado, los directores de empresas presentan sus argumentos sobre la naturaleza contraproducente de las actitudes que subyacen a controles excesivos y a los procedimientos inútiles y distrayentes, formas e informes que constituyen estos controles y que operan a niveles comparativamente menores y sin experiencia en los departamentos gubernamentales. En este contexto, el control de las agencias gubernamentales es comprendido para señalar restricciones sobre la libertad de acción, establecer reglas y regulaciones rígidas, dar directivas y órdenes y forzar una obediencia sin cuestión de la racionalidad de estas intervenciones sobre la autonomía y autoridad de las empresas.

Hay cuestiones también acerca de los gastos asociados con los sistemas de control impuestos por los gobiernos de los países en desarrollo a sus empresas públicas, particularmente cuando, como sucede frecuentemente, los egresos por la creación y operación de los mecanismos de control se encuentran para las empresas mismas bajo una directiva del gobierno. La necesidad de estos controles y regulaciones aparece no solamente cuando esto es una deficiencia –actual o imaginada– de la parte de los que toman decisiones autónomas en las empresas públicas para lograr resultados adecuados desde la perspectiva de la sociedad, sino que pueden también adelantarse otras así llamadas consideraciones pragmáticas. Puesto que los gobiernos son finalmente responsables por los pagadores de impuestos y sus representantes por la eficiencia y conveniencia de las acciones de todas las organizaciones y de los que toman decisiones empleados por ellos –incluyendo aquéllos en las empresas públicas–, podría desarrollarse un argumento que los departamentos respectivos y agencias en los gobiernos deben quedar plenamente conscientes de la justificación y “regularidad” de las acciones tomadas por sus organizaciones subordinadas y de intervenir (o “suministrar orientaciones oportunas”) en el momento cuando las cosas parecen “ir bien”. El objetivo es detener una situación no deseada de desarrollo y para este propósito los mecanismos específicos pueden diseñarse para recibir todo tipo de informes de las empresas y conducir inspecciones y revisiones de sus decisiones y acciones. A medida que estos chequeos y controles estén dirigidos a asegurar que los directores de empresas públicas no excedan los poderes y autoridad en ellos delegados y que funcionen dentro de un amplio marco de orientaciones de política, dadas a los mismos de vez en cuando, no puede discutirse más con esta línea de argumentos excepto tal vez sobre el mecanismo actual adoptado para ejercer los chequeos forzosos. Pero cuando estos controles excedan sus límites con el pretexto de “proteger” a la empresa de censuras subsiguientes, ellos se transforman en intervenciones y atacan a la verdadera raíz de la justificación para crear empresas públicas. Si las gestiones de estas empresas no pueden ser dependientes de la función dentro de las cuatro paredes de orientaciones políticas en materias y áreas que han sido claramente enmarcadas para ellas, y deben estar suministrando dirección y orientación para funcionarios gubernamentales, debería ser

seriamente considerado si los objetivos no pueden ser logrados en forma mejor y más económica por un departamento gubernamental subordinado (o adherido), antes que por la agencia de una así llamada empresa pública autónoma.

El control, como se discute arriba, no necesita tener una connotación negativa. Si el control es introducido y aplicado con una comprensión clara del papel contribuyente que debe jugar en el proceso de lograr objetivos, no debería haber ningún conflicto con nociones altamente evaluadas de libertad de acción y ejercicio de autoridad en las empresas públicas. El resentimiento y resistencia a la función de control proviene más de la falta de comprensión completa de su contribución hacia el incremento de la eficiencia de una empresa que de un ejercicio mal llevado (si es tradicional) de la función de una manera tan rígida y obligatoria que parece minar la autonomía y autoridad inherente de la gestión de empresa sin ningún deslinde de responsabilidad.

Importancia de controles internos

Una estrategia eficiente de combatir irrupciones del tipo negativo de controles externos (gubernamentales), es desarrollar y ejercer un sistema eficiente de control interno dentro de la empresa misma. Es lógico esperar que si una empresa ya tiene un autocontrol más amplio y exitoso, habrá menor razón de imponerle innecesarios controles externos. Por lo tanto, un eficiente control interno proporciona una protección a la autonomía y libertad de acción de una dirección de empresa y hace más fácil la tarea de exigir una contabilidad sobre una base clara y bien definida.

Desde la perspectiva de la necesidad propia de una empresa pública de desarrollar y mantener un sistema de control eficiente, así como de ser capaz de completar el alcance de sus responsabilidades de gestión, junto con otros principios de gestión moderna, como así también preservar y elevar su capacidad de lograr sus objetivos para evitar las irrupciones en su autonomía, un examen de los mecanismos y procedimientos de controles corporativos (internos) en las empresas públicas debería ser lógico y desea-

ble en las discusiones de la Reunión de trabajo sobre los controles gubernamentales en las empresas públicas.

Una característica especial de los sistemas de control interno en las empresas públicas es que no se presente conflicto o dicotomía a las funciones básicas en esta área para ambas dimensiones de estas empresas; es decir: la "dimensión pública" en la cual ellas deben cumplir sus obligaciones como instrumento importante de política nacional y la "dimensión de empresa" en la que ellas deben producir resultados de eficiencia y beneficio sobre el enfoque puramente práctico. A distinción de algunas otras funciones y políticas en tales áreas como políticas de personal y remuneraciones, estrategias de mercadotecnia, políticas de precios y procedimientos adoptados para la evaluación del desempeño, los requerimientos de controles internos, es decir, otros controles que aquellos ejercidos directamente por el gobierno, son esencialmente iguales a los que se aplican a un negocio eficiente y efectivo. Los directores de empresas públicas son libres de mantener sus sistemas de control en los niveles más óptimos, así como alcanzar los más altos patrones dentro de los recursos considerados necesarios para su propósito y su calidad o cobertura que no necesita ser comprometida o modificada por consideraciones de alguna obligación social, no comercial. Además de ciertos controles adicionales que pueden ser introducidos en ciertas situaciones por la presencia del sector o corporaciones "holding", los principios de control interno como son practicados por la gestión moderna en el sector privado, deberían ser igualmente aplicables también a las empresas públicas.

Rasgos de sistemas de control

Antes de concluir esta discusión de la importancia de controles internos en las empresas públicas en relación a la necesidad y extensión del control externo por agencias gubernamentales, parece apropiado decir algunas palabras acerca del mecanismo y procedimientos de este control. Básicamente un control consiste de una comparación entre una situación actual y una situación planificada y los mecanismos y procedimientos del control

interno giran alrededor de estos objetivos. Para ser realmente útil, el sistema de control debe ser amplio en alcance y cubrir todas las áreas de operación de una empresa. Esto es mucho más que un simple chequeo interno o revisión de cuentas interna que tradicionalmente se interesa principalmente por transacciones financieras. Además de los progresos y logros alcanzados, ya sea en la realización de algún proyecto o en las operaciones diarias de la empresa, el sistema de control deberá interesarse también por indagar cuáles políticas internas y direcciones son adecuadamente seguidas. En el contexto de las empresas públicas, significa que las actividades asociadas con la provisión y logro de los objetivos en el campo de las obligaciones no comerciales, sociales, deben ser también revisadas y controladas con igual (o tal vez mayor) vigor que los objetivos en el área puramente comercial, de negocios. Por supuesto, la dificultad es trazar un mecanismo adecuado para afirmar las metas específicas y medir el desempeño actual en el campo anterior.

Los controles pueden ser desarrollados en distintos grados de sofisticación, dependiendo de la actividad para la cual están trazados. Puesto que la experiencia en esta área ha producido una cantidad extensa de conocimientos sobre los temas de racionalidad, mecanismos y procedimientos adecuados para todo tipo de organizaciones, los directores de empresas públicas no deberían tener ningún problema en seleccionar un enfoque adecuado para sus sistemas internos (corporativos) de control. El elemento más importante de su plan, por supuesto, debe ser una comparación entre una situación actual y la meta planificada. La actividad general de gestión comprende principalmente la preparación de planes y metas a lograr, trazar los pasos y métodos necesarios para lograr los fines, junto con la identificación de importantes puntos de chequeo y realización de una serie de comparaciones para ser desempeñadas en cada uno de estos puntos de chequeo. El sistema de control en estas series de actividades, debería también suministrar bases para una acción de mejoramiento que debe ser iniciada inmediatamente cuando las comparaciones indiquen que las cosas no están sucediendo de acuerdo con el plan. El sistema de control debería, por lo tanto, suministrar la información suficiente para permitir el análisis

de la extensión y causa de las desviaciones del plan, asumiendo que el plan mismo fue preparado correctamente y que los procedimientos por su realización no han fallado.

Otra consideración a ser tomada en cuenta en un sistema de control en una empresa, es que la dirección superior debe suministrar para la toma de decisiones las necesidades de diversos niveles de gestión. Cada uno de ellos requiere información de sus necesidades específicas. Cuando el nivel de responsabilidad y toma de decisiones en una empresa sube, los datos para los propósitos de control deben ser también adecuadamente organizados y arreglados para conformar la perspectiva de este nivel. Debe también tomarse precaución en que los temas reales o señales importantes no estén sumergidos en una masa de irrelevancias. Necesita ser tomada en cuenta la ley de Pareto: "en una serie de elementos a ser controlados, una fracción comparativamente pequeña, en términos de números o elementos, siempre se considera por una fracción grande en términos de efectos"; algunos indicadores vitales deben ser separados de los muchos triviales. Los factores claves de control deben ser seleccionados para trazar un sistema de control eficiente y de gasto efectivo.

Como el control es un instrumento de gestión, el estilo de su aplicación actual varía de persona en persona. Un punto práctico para ser atendido es, por lo tanto, revisar constantemente el contenido y amplitud del sistema, con el fin de tenerlo armonizado con un requerimiento individual del ejecutivo, teniendo en vista no solamente el nivel en el cual opera, sino también sus propios antecedentes profesionales y puntos fuertes (o débiles).

El control más común en todas las áreas de negocios es el presupuesto. Este no debería ser dado solamente en valores monetarios, sino debería también presentar las cantidades físicas involucradas, comparadas con las metas presupuestarias, luego de la adaptación por factores de temporada u otros conocidos. Este análisis de variaciones debería ser detallado suficientemente para proyectar la contribución hecha a la variación para tales factores, como "volumen de producción o ventas", "uso o proporciones

de consumo" y así sucesivamente. Otra forma de control es el suministro de datos para abreviar estados comparativos de beneficios o pérdidas. El análisis del flujo de efectivos suministra la base para el control de liquidez. Otros elementos de control pueden incluir una comparación de órdenes recibidas con ventas planificadas y un informe similar sobre despachos y movimiento de inventario puede ser útil en el ejercicio del control operacional.

Los datos requeridos para el control del progreso físico y gastos financieros sobre proyectos emprendidos por empresas públicas, tiene estas mismas características. Estas deben ser trazadas con atención particular de la naturaleza, complejidad y vínculos involucrados en la realización del proyecto. El plan para completar el proyecto dentro del tiempo especificado y límites financieros, debe ser trazado cuidadosamente y el sistema de información del lugar del proyecto, organizado de tal manera que los datos sustancialmente exactos sobre los estados de cumplimiento de diversas actividades estén puntualmente disponibles a diversos niveles de gestión del proyecto.

La mera presencia de controles no asegura el éxito final de una actividad. Es necesario organizar el control continuo de diversos parámetros de control. Para este propósito es necesario organizar reuniones regulares con los respectivos ejecutivos y directores. Entre otras cosas, estas reuniones y revisiones deberían permitir a los ejecutivos superiores de la empresa, averiguar cuál de las políticas por ellos introducidas (o sus juntas de directores o gobierno) son claramente comprensibles para los jefes de línea y de personal. Es una práctica útil mantener breves notas de registro de las discusiones que tuvieron lugar en estas reuniones de revisión, pues esto puede ser provechoso para observar el progreso de la acción "de seguimiento" y para revisar y modificar los planes cuando sea necesario, particularmente en las reuniones. Es la eficiencia de los procedimientos de control en la operación actual, como en parte evidenciadas por las decisiones tomadas y ejecutadas en estas reuniones de revisión, que en muchos casos determinarán la naturaleza y extensión de los procedimientos de control externo de las agencias gubernamentales.

Sistemas de control gubernamental y eficiencia íntegra

No se intenta discutir en este documento la justificación para el control gubernamental de la gestión de empresas públicas, ni la cuestión de sistemas sectoriales de control y su impacto sobre el comportamiento de la empresa pública. En cambio, la atención deberá ser dirigida hacia algunos de los temas relacionados con la influencia de los sistemas de control gubernamental sobre la eficiencia de empresas públicas.

Las agencias o entidades a través de las cuales se ejerce este control son muchas. En su trabajo titulado "Control gubernamental sobre empresas públicas", Horacio Boneo señala que en la mayoría de los países de la región existen tres clases de organizaciones o mecanismos dentro del gobierno que se especializa en la integración con énfasis opuesto: departamentos, organizaciones o ministerios, que responden a diferentes aspectos del interés público según lo perciben. Son estas organizaciones integrales quienes se enfrentan a las empresas en materia de control. Estas pueden incluir ministerios sectoriales, compañías controladoras y los llamados "consejos funcionales". Las prácticas y procedimientos del control gubernamental sobre empresas públicas en otros países varían mucho. El control es generalmente extendido sobre varias agencias dentro del mismo gobierno: el ministerio administrativo, el ministerio de finanzas, comités interministeriales, ministerios de empresas públicas, y en su caso, oficinas de empresas públicas. La oficina central de empresas públicas puede localizarse en uno de los ministerios más importantes o en secciones establecidas por la ley.

La estructura organizacional y los procedimientos que actualmente llevan a cabo las entidades mencionadas para ejercer la función de control, se desarrollan en un período determinado a la luz de los requerimientos y prioridades de cada país. Es entonces difícil distinguir uno de estos enfoques como el más adecuado para cualquier situación y necesidades. Sin embargo, las necesidades básicas y propósitos de la función de control permanecen más o menos los mismos, como si el sistema todo —el organis-

mo controlador y la empresa pública considerados juntos— se observase como una sola entidad y el problema del control se asemejase al del control interno, con tal de que los objetivos juntos de este sistema compuesto sean definidos y entendidos claramente y los papeles y responsabilidades de los componentes del sistema se definiesen indudablemente. El problema surge cuando una distinción correcta entre control y dirección no puede mantenerse por los componentes superiores del sistema. En una situación en la que objetivos, metas y límites de responsabilidad no están clara y completamente definidos o sostenidos, existe una tendencia a recurrir a directivos jerárquicos que son considerados como imposiciones verticales. El enfoque constructivo del control al guiar y dirigir a la empresa hacia sus objetivos, se pierde y surgen las quejas sobre el impacto de muchas, y en ocasiones incoherentes, (o por lo menos mal entendidas) reglas y reglamentaciones y órdenes, todo en nombre del control.

La mayoría de las empresas públicas aprecian la necesidad de control por cuerpos gubernamentales sobre ciertas áreas bien definidas de la operación de la empresa; pero cuando este proceso empieza a tener carácter coercitivo y de intervención en áreas que legítimamente caen en la esfera de competencia de las responsabilidades del empresario público, se presentan algunos temores acerca del impacto de estas prácticas sobre la eficiencia de la empresa.

Las dificultades tienen posibilidad de surgir cuando existe una multiplicidad de agencias que tratan de ejercer el control en su propia área de responsabilidad, de acuerdo a las reglas del gobierno, o cuando no existe entendimiento sobre el papel y las funciones de las empresas controladas. Estos problemas se solucionan si por alguna razón los oficiales administrativos u otros ministerios pierden la fe en la competencia de la alta administración de las empresas públicas. Un proyecto pudo haber sido retrasado irregularmente o la empresa pudo haber tenido algún problema de mercado o financiero debido a razones fuera de su control. En lugar de tratar con la raíz de la causa de estos problemas y remover la causa básica de falta de confianza llevando a cabo cambios en el personal, una parte sus-

tancial del proceso para llevar a cabo la decisión es desplazado de la empresa a los ministerios de gobierno o agencias. Como este enfoque no aborda la causa básica del problema original, no es de sorprender si nadie queda satisfecho con los arreglos, pero el proceso de administración de empresas públicas es culpado por falta de eficacia y pobres resultados, no obstante el apoyo y la dirección proveniente de altas autoridades.

En algunas situaciones es normal para los ministerios de administración o agencias del gobierno nombrar sus representantes en la junta de directores de las empresas públicas. Estos (gobernantes) directores son admitidos con objeto de asistir a los ejecutivos superiores de las empresas públicas, para explicar las políticas y directivas gubernamentales cuando ellos presencian las reuniones de la junta y también para suministrar un canal de comunicación, de tal forma que los problemas y dificultades enfrentados por las empresas sean conocidos por las autoridades apropiadas en las agencias gubernamentales. Sin embargo, la experiencia general es que los resultados deseados en estas líneas no han sido logrados. Por una circunstancia, los directores nombrados por el gobierno no siempre tienen tiempo de dejar sus tareas y presenciar las reuniones de la junta de todas las empresas con las cuales ellos están relacionados. Por otra, ellos no siempre vienen preparados e instruidos para tratar con todos los temas del orden del día. Ellos tampoco quedan comprometidos en las reuniones o tratan de obtener la consideración de puntos difíciles postergados de otra reunión. En algún caso, nada les detiene de cambiar sus opiniones cuando ellos vuelven a sus tareas luego de presenciar una reunión de la junta donde los mismos, junto con otros directores, tuvieron que seguir una propuesta hecha por la dirección de la empresa. El proyecto del control gubernamental a través de directores nombrados a la junta de directores no puede pues ser considerado como contribución a la eficiencia de las empresas públicas.

Otro proyecto que ha sido probado para ejercer un control gubernamental efectivo en las empresas públicas (particularmente en aquellas ocupadas en operaciones de fabricación), es la creación de compañías "holding" o corporaciones para un grupo de empresas públicas, generalmente

pertenecientes al mismo tipo de negocios, por ejemplo: fabricación y comercialización de fertilizantes, cemento, productos químicos, productos de ingeniería pesada o electricidad, productos de refinería y así sucesivamente. Una compañía "holding" es definida como una institución predominantemente financiera que maneja una cartera de (partes) acciones con el fin de controlar a las compañías o empresas en las cuales tiene una parte de capital de participación. El control en la empresa en el contexto de arreglo de compañía "holding" está basado en la posesión de los instrumentos de control (representación en la junta de directores o adquisición de una parte "sustancial" de capital de participación), necesitando controlar la gestión del capital de la compañía subsidiaria. Cuando este arreglo es trasladado al campo de la empresa pública, el capital de participación de la compañía "holding" es suministrado por el gobierno y la tenencia de capital propio del gobierno en las empresas públicas individuales es transferida a la compañía "holding" o corporación. El gobierno no tiene una tenencia directa de capital en la operación de empresas públicas o proyectos, y su control en sus políticas y operaciones es ejercido a través de toda la corporación "holding" propia. El jefe ejecutivo y la junta de directores de la misma son seleccionados y nombrados por el gobierno y cuida de asegurar que la composición de la junta sea favorablemente representativa de los intereses en los ministerios gubernamentales que son aptos para estar relacionados con el desempeño de las empresas públicas subsidiarias, supervisadas y controladas por la corporación "holding". Por supuesto, es necesario que el jefe ejecutivo de la corporación goce de la plena confianza del ministerio de administración. La organización de la corporación no necesita ser extensa, pero debe comprender expertos de alto nivel en lo campos de las finanzas, planificación y con conocimientos técnicos importantes para las disciplinas, sobre todo la empleada en las operaciones de las empresas subsidiarias. Algunos empleados públicos con contactos útiles en diversos ministerios y agencias del gobierno, pueden ser también nombrados "como delegados" en la corporación sobre una base fija. Las funciones primarias de la corporación "holding" son vigilar las operaciones e inversiones proyectadas por las subsidiarias y suministrar para ellas un canal de comunicación o acuerdos "frente a frente" con el gobierno. Puesto que las empresas públicas subsidiarias y la corporación "holding"

son todas entidades legalmente independientes en el acta de compañía, su control debe ser arreglado a través de la representación en la junta de directores y a través del derecho de nombrar (y cambiar) a los ejecutivos en jefe (directores ejecutivos) de las subsidiarias. El ejecutivo en jefe de la compañía "holding" es comúnmente también el presidente de la junta de directores de las empresas subsidiarias y a través de las resoluciones de las juntas respectivas, los poderes de hacer nombramientos de personal clave en ciertos niveles, causar gastos de inversión de capital más allá de los límites especificados, aprobar los presupuestos de operaciones, contraer préstamos a corto y largo plazos, etc., están depositados en el presidente de la junta. De este modo, el ejecutivo en jefe de la corporación "holding" está legalmente habilitado para ejercer el control en los asuntos vitales pero predeterminados, aun dejando a los directores ejecutivos de las subsidiarias, libres para la función dentro de los poderes y autoridades otorgadas a ellos por su junta de directores.

En algunos casos, las subsidiarias pueden decidir centralizar los acuerdos para la obtención de rubros comúnmente usados (por ej.: materiales de empaque) con objeto de no ir con las otras en el mismo mercado y pueden en cambio tener el beneficio de economías a través de adquisiciones conjuntas a granel. Antes que crear una nueva (centralizada) organización de compras o confiar el trabajo a algunas de las subsidiarias, la función puede ser convenientemente localizada en la corporación "holding". Similarmente, el trabajo de desarrollo de recursos humanos y la planificación de carreras de nivel mediano y ejecutivos altos, puede ser centralizado en la corporación de tal manera que adecuados expertos en este campo estén disponibles ahí. Otra área funcional que puede ser tratada satisfactoriamente en el nivel de la corporación "holding" es reforzar un alto nivel de chequeos internos y de control dentro del grupo. La corporación "holding", por supuesto, prepara planes para la expansión, modernización, rehabilitación y reposición de los medios de fabricación en las subsidiarias o para plantas nuevas.

Su departamento técnico suministra orientaciones necesarias a las subsidiarias en las materias de mantenimiento propio y económico de activos

y mejoramiento del desempeño de las plantas. Otra área fructífera para la operación centralizada es que pertenece a la formación de medios adecuados para la capacitación e investigación y desarrollo para la industria.

La fuente primaria de ingresos de la corporación "holding" es la recepción de dividendos de las compañías subsidiarias y luego de deducir los gastos propios tiene entonces que pagar los réditos al gobierno con respecto a la última inversión de capital en la corporación.

En este plan no puede ser exagerada la necesidad de una activa y eficiente comunicación entre las subsidiarias y la compañía "holding" y entre la última y las autoridades importantes en el gobierno (incluyendo al titular a cargo del ministerio de administración). El trabajo de los oficinistas debe ser conservado al mínimo; las filas de exámenes y la disposición de referencias desde las subsidiarias deben ser limitadas estrictamente y debe ser establecido el informe personal y la comprensión entre los ejecutivos de las subsidiarias y los que toman decisiones en la corporación "holding". Puesto que la mayoría del personal directivo en las subsidiarias y compañías matrices está asociado con industrias iguales (o similares) o negocios, usualmente tiene similares antecedentes en educación, capacitación y experiencias básicas. La comunicación entre ellos se establecerá fácilmente y se aprecian mejor los otros puntos de vista de los otros si ellos fueran solicitados a explicar lo que no sucedería directamente a los funcionarios en el gobierno. El flujo regular de datos importantes en cuanto a las operaciones, realización del proyecto y otras actividades principales de las subsidiarias es establecido y las reuniones periódicas de revisión tienen que comparar y discutir los logros actuales con los planificados y metas presupuestarias. Estos acuerdos suministran un marco para un eficiente control integral a nivel del grupo. Concierno a la corporación "holding" informar a los ministerios gubernamentales respectivos sobre progresos y logros y tratar con cuestiones o directivas por ellos planteadas. Es provechoso organizar reuniones (no tan frecuentemente pero tal vez con intervalos de seis meses) entre los altos funcionarios de los ministerios de administración y los ejecutivos superiores de las corporaciones "holding" y las subsidiarias.

Elas proporcionan una oportunidad para lograr un contacto directo entre los ejecutivos en el campo y los que toman decisiones en el secretariado y superar brechas en la comunicación.

Puesto que la esfera de responsabilidades (junto con los poderes financieros y administrativos requeridos) es claramente definida, no hay base para quejas de la subsidiarias en materia de pérdida de eficiencia. De hecho, si las funciones son cumplidas en el nivel de la compañía subsidiaria y la corporación "holding" de acuerdo con el carácter y espíritu de la distribución acordada de trabajo y responsabilidades, con un enfoque de trabajo en equipo, la eficiencia de operación en las empresas públicas puede ser elevada a niveles muy satisfactorios. Dos factores contribuyen a esto. Primero, puesto que los directores ejecutivos de las subsidiarias son relevados del cargo de algunas funciones claramente consumidoras de tiempo y especializadas (por ej.: acuerdos financieros para inversión, mercadotecnia de productos, preparación de planes a largo plazo y así sucesivamente), ellos pueden concentrarse más eficientemente en sus problemas inmediatos de mantenimiento, operación y producción. Segundo, ellos no son molestados por directas referencias (y reiteradas) de diversos ministerios y órganos del gobierno en cuanto a la información. La corporación "holding" es capaz de enfrentar la maquinaria del gobierno de mejor manera y puede resistir algunos intentos por parte de los funcionarios de gobierno de "saltarse" a la "holding" y tratar directamente con las subsidiarias.

Conclusiones

Es claro que para elevar la eficiencia de las empresas públicas, la función de control es un ingrediente esencial de su gestión, pero el sistema de control debe ser orientado hacia líneas positivas y constructivas para lograr los objetivos y no para restringir la libertad de acción.

Es lógico esperar que si una empresa ya tiene un sistema interno más eficiente de control, habrá menos razones para imponerle controles externos innecesarios (y restrictivos o negativos).

Hay muchos rasgos de los sistemas de control integrales que deberían tomarse en cuenta si ellos deben ser extensos y eficientes. Es también necesario organizar un control continuo de diversos parámetros de control en la operación actual si la utilidad del sistema debe ser mantenida.

Desde la perspectiva antes limitada de ciertos aspectos del control integral y de la influencia de controles gubernamentales en la eficiencia de empresas públicas en este documento, está claro que si los sistemas de control son adecuadamente trazados y operan con una idea clara de los objetivos primarios de control y si no hay fundamentos para una falta de confianza en la competencia de la gestión de empresa, no habría causa para un impacto adverso sobre la eficiencia de las empresas públicas. El mecanismo actual que es usado para forzar el control de una mejor utilización de recursos y para el logro eficiente y económico de objetivos dependerá, por supuesto, de las condiciones reales en las que se espera que operen las empresas, pero el mecanismo de las corporaciones "holding" intermedias entre las agencias gubernamentales y los grupos de empresas públicas parecen prometer un funcionamiento satisfactorio siempre y cuando se le agreguen ciertos parámetros.

LOS SISTEMAS DE CONTROL DE LAS EMPRESAS ESTATALES EN BRASIL

José Carlos de Oliveira

1. LAS PARAESTATALES EN BRASIL

a) Conceptos básicos

 El concepto de empresa estatal en Brasil es, en la actualidad, objeto de múltiples discusiones, ya que la definición adoptada por el decreto que estableció el sistema federal de control de las paraestatales,¹ incluye a un grupo bastante heterogéneo de entidades. Actualmente se clasifican en entidades federales descentralizadas todas aquellas que tienen personalidad jurídica propia, que son autónomas y que no se ajustan a la categoría de las administradas directamente por la Unión.

Esto significa que tanto las entidades no productoras de bienes y servicios como las que realizan actividades típicas del gobierno central sin encontrarse constituidas en unidades de la administración pública directa, también son clasificadas como empresas paraestatales. Es decir, de acuerdo con esta definición, desde 1979 el sistema de control de las paraestatales abarca desde las sociedades de economía mixta y las que propiamente son empresas públicas hasta las autarquías, los órganos autónomos y las fundaciones instituidas o mantenidas por el gobierno federal.

En vista de que esta heterogeneidad estaba produciendo dificultades en

1 El actual sistema federal para el control de las paraestatales está asentado en el Decreto Presidencial No. 84.128, del 29.10.79 que crea la Secretaría para el Control de las Empresas Paraestatales (SEST) bajo la Secretaría de Planeación de la Presidencia de la República (SEPLAN).

los análisis agregados, la SEST, desde 1983, dividió el conjunto de cinco universos para permitir la consolidación de las empresas mismas y su separación de las demás entidades que forman el conjunto.

La SEST concibió los cinco universos en la siguiente forma:

*El de las empresas estatales en el sector productivo que incluye a las productoras de bienes y servicios casi siempre monopolistas u oligopólicas, en sectores importantes de insumos básicos como: PETROBRAS, CURD, SINDEBRAS, ELECTROBRAS; y también en el sector de servicios como el área de telecomunicaciones (TELEBRAS), de transportes (RFFSA, PORTOBRAS, LLOYDBRAS), entre otros. Normalmente estas empresas se rigen por la Ley No. 6.404&76, que reglamenta el desempeño general de las sociedades por acciones que dependen de los aportes de la tesorería en sus fases de implantación o ampliación de los proyectos de inversión.

Sus gastos operacionales se pagan con recursos propios, salvo algunas excepciones (como el caso de RFFSA, cuyos ingresos se derivan de la operación de los trenes en los suburbios y de algunas ramas específicas, pero que son inferiores a los costos operacionales correspondientes como resultado de la decisión de una política global para el sector, por lo que requiere de subsidios de la tesorería). Hablando estrictamente, este conjunto se integra a partir de la definición teórica de empresa paraestatal.

*El de las entidades típicas de gobierno que abarca a todas las instituciones cuya reglamentación se desprende de la Ley No. 4.320/62 (órganos autónomos, autarquías y fundaciones entre otras), con objetivos típicos de oficinas gubernamentales (educación, salud, fiscalización y normalización), y que dependen básicamente de los recursos de la tesorería. En el sentido más estricto, estas instituciones deberían excluirse de la clasificación de empresas estatales y deberían tratarse como parte del gobierno central.

*El de previsión social que incluye a las entidades del Sistema Nacional de Previsión y Asistencia Social (SINPAS), cuya fuente básica de recursos

reside en las contribuciones legales de los empleados y patrones, y que por ello pueden tratarse en forma independiente. Estas últimas no deben, sin embargo, conceptuarse como empresas ya que de hecho no producen ningún bien o servicio específico, salvo en el caso de la asistencia médica.

*El de la banca oficial federal que agrupa a aquellas instituciones financieras oficiales cuyo desempeño se rige por la Ley No. 4.595/64 y sus aplicaciones financieras normalmente dependen de la aprobación del Consejo Monetario Nacional. Estas entidades se comportan como empresas, limitándose únicamente al área financiera.

*El de las concesionarias conformado por empresas productoras o distribuidoras de energía eléctrica, con autorización del gobierno federal para un ejercicio razonable del poder decisorio autónomo en lo que respecta al programa de inversiones y la definición de políticas de precios. Se trata de un conjunto típico de empresas limitadas al área de la energía eléctrica.

b) Cuantificación y evolución histórica

Debido a una coyuntura internacional que propició la aceleración del crecimiento económico y a un proceso de descentralización administrativa establecido por el decreto de Ley No. 200, del 25 de febrero de 1967, se crearon las empresas estatales en Brasil en forma explosiva principalmente en las décadas de los sesenta y los setenta como se observa en la gráfica del anexo 1.

En esa gráfica se puede verificar que se crearon 156 empresas federales en la década de los sesenta y 293 en la década de los setenta, lo que en suma arrojaba un total de 530 paraestatales según los conceptos mencionados e identificados por la SEST en 1980.²

2 En julio de 1983 el Catastro Nacional de Empresas Estatales registraba un número menor (485 empresas) después de la depuración de los datos iniciales, y de que se privatizaron, departamentalizaron o incorporaron, como resultado de la implantación del Programa Nacional de Desestatización creado por el Decreto Presidencial No. 86.215/81.

Además, con la aprobación de la reforma administrativa del Brasil establecida por el decreto de Ley 200/67, se trató de organizar el sector público con patrones muy similares a los del sector privado, creándose así todo el apoyo institucional para una expansión de este tipo, en un número de unidades con mayor independencia administrativa y financiera en la esfera de la administración pública.

La creación de las paraestatales en Brasil corresponde a momentos históricos particularmente interesantes, reflejo de una posición consciente relacionada con un modelo de mayor participación gubernamental en la vida económica nacional.

Aunque exista mucha documentación a este respecto³ se podría recordar lo siguiente: desde la segunda guerra, la entrada directa del gobierno en la producción de bienes tuvo como marco de referencia la creación de la Compañía del Valle de Río Dulce (1942) y la Compañía Nacional de Alcalis (1943). Después, en la década de los cincuenta, el Estado, a través de mecanismos financieros, tipo BNDES, estableció las condiciones para que avanzara ese sector estatal.

Finalmente, en las propias décadas de los sesenta y setenta se realizó todo un proceso de integración vertical y horizontal dentro de las entidades paraestatales. Existen varios ejemplos pero tres serían suficientes para caracterizar el fenómeno: el de PETROBRAS, el de la Compañía del Valle de Río Dulce, cuyas subsidiarias realizan el transporte, la venta y el procesamiento de los productos y de sus derivados, y el de la Compañía Siderúrgica Nacional (CSN) con subsidiarias productoras de insumos como el carbón utilizado en la propia empresa y de otras que actúan en el área inmobiliaria construyendo, administrando y vendiendo casas para los

3 Véase por ejemplo: Wilson SuZigan. Las empresas del gobierno y el papel del Estado en la economía brasileña; en Aspectos de la participación del gobierno en la economía. Serie Monográfica (Río IPEA/INPES, vol. 26, 1976); y Fernando Rezende: "El crecimiento (incontrolado) de la intervención gubernamental en la economía brasileña", presentado en el Seminario de Planeación y Control de las Empresas Públicas, convenio CEPAL/IPEA, Brasilia, 1983.

empleados. Todo esto resulta de iniciativas muy diversas que, actualmente, sin duda hacen que la economía brasileña sea muy dependiente de las acciones gubernamentales directas e indirectas.

De acuerdo con los datos disponibles en abril de 1984, todas estas empresas estatales están vinculadas a los diferentes ministerios y se presentan con las personalidades jurídicas más variadas, como puede observarse en el anexo 2.

c) Contribución de las paraestatales para el desarrollo brasileño

¿Cuál ha sido la consecuencia de este explosivo proceso de generación de paraestatales en la economía brasileña y más que todo, en el proceso de desarrollo del país?

En la actualidad, el conjunto de esas empresas paraestatales ha adquirido un peso preponderante en la vida política —y se subrayo lo “político”, por ser un aspecto relativamente olvidado cuando se analiza la cuestión desde el ángulo económico, pero de innegable importancia en la vida del país— y en toda la coyuntura social y económica de la nación. Para tener una idea de la importancia económica de las paraestatales se puede verificar en el anexo 3 que éstas fueron responsables de casi 1.5 millones de empleos directos en 1982.

Además, en los sectores de energía eléctrica, petróleo, transportes ferroviarios, siderúrgica (básicamente lámina plana), minerales y telecomunicaciones, la presencia masiva de las paraestatales ha alcanzado casi el 10% del total nacional con cualquier indicador que se utilice, como producción, capacidad instalada o carga transportada. Esto último se refleja en el cuadro A.

Desafortunadamente, todavía no existe en Brasil una medida unificada de la importancia de las paraestatales que permita calcular el impacto de ese conjunto de entidades en la formación del ingreso nacional y del producto interno bruto, porque el cálculo de la fundación Getulio Vargas a

CUADRO A

**PARTICIPACION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA
POR SECTORES BASICOS (1981)**

Energía eléctrica	91% de la capacidad instalada 95% de producción
Petróleo	100% de la producción 30% de la comercialización
Minerales	59% de la producción minera de hierro 67% de las exportaciones
Transportes	100% del ferroviario
Telecomunicaciones	93% de las terminales instaladas en el país
Siderurgia	63% de la producción de acero bruto 100% de la producción de planos
Sector financiero	55% de los créditos privados

ese respecto tiene como base el concepto de establecimiento en su definición física y no el concepto jurídico de empresa.

Sin embargo, tomando como base, por ejemplo, las inversiones realizadas por las paraestatales en 1982, puede observarse que sus inversiones directas representaron cerca del 30% de la formación bruta de capital en el país durante el año citado.

Otro tipo de indicador de la importancia económico-financiera de las paraestatales es su presupuesto global de egresos (presupuesto SEST) que representa tres veces el presupuesto del país. Actualmente los recursos que gastan las paraestatales representan una parte importante, si se comparan con el total de recursos fiscales movilizados directamente por la Unión.

Así, los elementos positivos de la presencia de las paraestatales en la sociedad brasileña son: la creación de empleos, la diversificación de la estructura económica y el aumento de la tasa de crecimiento.

Evidentemente, todo esto no sucedió en forma clara para la sociedad porque se presentaron problemas que generaron costos subsecuentes. Tanto los problemas como los costos existen en la medida que el proceso no logró desarrollarse a partir de políticas, métodos, metas y objetivos definidos como resultado de un modelo consistente de planeación del desarrollo más global.

Pero inclusive, sin buscar un enfoque más profundo en este trabajo, el hecho es que para varias empresas paraestatales muchas de las políticas de inversión se definieron, por ejemplo, para atender las demandas insatisfechas de determinados sectores. Para esto se crearon recursos financieros relativos, cuyo margen de maniobras para fijar alternativas y realmente administrar la asignación de recursos en la economía era mínimo hasta hace poco.⁴

El otro tipo de problema fue la creación de algunas empresas paraestatales y además algunos proyectos de inversión, cuando se contaba solamente con algunos recursos provenientes de préstamos que en esa forma dieron lugar a empresas y proyectos carentes de una completa base financiera. Después se perdió la perspectiva de tener empresas con una situación financiera balanceada, y se consideró que era más importante realizar

4 Fue en 1980 cuando se realizó la desvinculación de la mayor parte de los recursos fiscales destinados a los transportes y comunicaciones, entre otras razones para que pasaran a formar parte de los ingresos globales libres del presupuesto fiscal del país.

proyectos de inversión aunque éstos no estuviesen respaldados por una estructura empresarial adecuada en el aspecto financiero. Por otra parte, el costo final de la inversión también fue objeto de un tratamiento inadecuado en la medida que la incertidumbre acerca de la disponibilidad de recursos totales necesarios para la conclusión de los proyectos a un costo determinado, llevó a postergar frecuentemente las fechas de terminación de gran número de ellos con el consiguiente aumento de los costos finales del proyecto y de sus respectivos productos o servicios.

Es necesario tener presente que de la integración vertical y horizontal mencionada anteriormente se derivó la inercia misma del proceso de estatización, sin que necesariamente estuviera determinado por una gráfica específica de eficiencia que justificara la oportunidad de ampliar una paraestatal. Es decir, no hubo reglas para controlar las expansiones a fin de definir parámetros que fijaran hasta dónde debería llegar la estatización del país. Sin necesidad de entrar en mayores detalles, el hecho es que como consecuencia la economía brasileña sofocó al sector privado y hubo exceso en las demandas del gobierno, aumentos del déficit público y presión en los indicadores monetarios y en el área de la balanza de pagos.

En esas condiciones cabe analizar si el país habría experimentado el crecimiento que ocurrió en las décadas de 1960 y 1970, sin la presencia de las paraestatales, aun con las distorsiones que se presentaron; es decir, si mediante una mayor participación del sector privado de la nación y las empresas multinacionales podrían haberse alcanzado mejores resultados. Esta cuestión, a pesar de todo, se sitúa en el terreno de las hipótesis y difícilmente podría contestarse en forma objetiva. Sin embargo, a pesar de esos problemas, la economía brasileña creció bastante en los decenios mencionados, en gran medida por el crecimiento mismo y el desempeño de las paraestatales.

d) Situación económico-financiera de las empresas estatales

Si desde una macroperspectiva es posible identificar algunos beneficios y costos, por otra parte faltan indicadores apropiados para definir el nivel de

eficiencia de la empresa estatal. A ese respecto, lo inadecuado de los indicadores financieros, como el criterio básico de eficiencia gerencial, siempre se ha criticado, porque anteriormente tales indicadores provenían de los registros contables o de los balances en otros niveles de gobierno fuera del ámbito de la empresa, representando en algunos casos una posición que no necesariamente coincide con el objetivo de la empresa estatal y la política económica en general de la cual se derivan los parámetros impuestos a las empresas paraestatales.

Aun teniendo presentes estas limitaciones, es importante verificar que en el caso brasileño y como resultado de los problemas descritos, los indicadores económico-financieros de las paraestatales resultan desalentadores, como se desprende de los datos del cuadro B.

CUADRO B						
INDICADORES ECONOMICO-FINANCIEROS DE LAS EMPRESAS PARAESTATALES - 1982*						
Indicadores	Agregación (global y por sectores)	Consolidación	INDICADORES			
			Minerales	Ind. Metalúrgica y Siderúrgica	Hidro-eléctrica	Comunicación
1. Utilidades operacionales (previas)		(410.843)	208.116	(292.295)	(158.968)	72.258
2. Recuperación de la inversión Activos generales		—	4.7	—	—	2.9
3. Liquidez general		0.28	0.73	0.15	0.12	0.30
4. Endeudamiento general		0.64	0.57	0.87	0.75	0.33
5. Préstamo en divisas y patrimonio líquido		0.83	0.61	3.70	1.39	0.30

* Incluye las empresas estatales regidas por la Ley 6.404/76, excepto para los bancos oficiales federales.

Con base en los datos de la consolidación realizada a partir de los balances de 1982 de las empresas estatales únicamente (es decir, aquellas que son sociedades de economías mixtas o empresas públicas regidas por la Ley No. 6.404/76 y que producen y comercializan bienes y servicios, y no del gobierno), puede comprobarse que su tasa de recuperación es negativa y demasiado baja; en general, existen pérdidas operacionales, y sólo los sectores minero y de comunicaciones experimentan utilidades en su operación.

También se observa que la liquidez de las empresas es deficiente como resultado, sobre todo, del alto monto de las inversiones y de la excesiva dependencia en los préstamos. Evidentemente, los patrones de referencia son los de las empresas privadas, sujetas a otros intereses gerenciales, pero aun así, esos indicadores permiten observar que la participación de otros recursos y los términos de financiamiento son inadecuados para los tipos de inversiones que han realizado las paraestatales del país en los dos últimos decenios.

Si se considera el alto endeudamiento, es fácil observar, en la última línea del cuadro B, que por cada cruzeiro de patrimonio líquido las empresas tienen 83 centavos de recursos provenientes de préstamos externos. Y al ver lo que ocurre con la consolidación sectorial se aclara todavía más la adopción de una política diferenciada. En los sectores minero y de comunicaciones en que participan empresas importantes, menos dependientes del endeudamiento externo (la Compañía del Valle de Río Dulce, PETROBRAS y TULEBRAS, por ejemplo) los indicadores resultan más favorables. Aunque esto último no se deba necesariamente a la eficiencia de tales empresas sino al proceso global de decisión de estos sectores que llevó a mayor capitalización y a un menor endeudamiento, con la consecuencia de indicadores más favorables.

Particularmente, debe tenerse presente que en el caso de la CVRD, el mercado internacional al que se dirige requiere de un desempeño bastante más eficiente; cuyos precios son dictados por el mercado mismo, es decir, condiciones que no necesariamente ocurren en otros sectores.

De la misma manera, conviene recordar que en el sector de las telecomunicaciones existe una política de autosuficiencia financiera mediante el uso de una parte de los recursos vinculados (Fondo Nacional de Telecomunicaciones) y de una política de capitalización cuya base es la práctica de autofinanciamiento aceptada por el gobierno. En el caso de PETROBRAS, el proceso mismo de integración de los precios de los derivados del petróleo permitió a la empresa una posición financiera relativamente equilibrada.

En el otro extremo, se encuentran los sectores de la industria metalúrgica, siderúrgica e hidroeléctrica, que muestran un cuadro exactamente inverso: sobrecargados por pesadas inversiones, control de precios y alto endeudamiento, presentan indicadores deficientes; así, si se revisa la relación entre préstamos en moneda extranjera y patrimonio líquido, podría verificarse que por cada cruzeiro de patrimonio líquido, 3.7 y 4.4 respectivamente, provienen de préstamos externos. Evidentemente estas relaciones son muy altas, sobre todo si se comparan con los estándares normalmente aceptados para cualquier empresa.

En el área de la siderúrgica y de la energía eléctrica, los valores de los activos en proceso de maduración siguen siendo elevados por las grandes fábricas que duplican su capacidad de producción o de instalación. Por ello, es preciso tener en cuenta estas restricciones para realizar un análisis más apropiado, pero mientras tanto, esto no impide hacer observaciones de carácter general.

De cualquier manera, lo que se pretende es mencionar que más allá de un juicio macroeconómico de la contribución de las paraestatales a la economía del Brasil, también hay que ver los aspectos vinculados a las finanzas y a la eficiencia general de las empresas que tienen que incluirse si queremos un balance adecuado para evaluar a las empresas estatales de aquel país.

2. EL CONTROL DE LAS PARAESTATALES EN BRASIL

a) Antecedentes

En el contexto antes descrito, en 1979 se decidió implantar un proceso de control para las empresas estatales en Brasil —como existe actualmente— con objeto de evitar políticas y procedimientos sectorizados sin un marco de referencia macroeconómico en el que pudieran identificarse las limitaciones básicas de la economía brasileña.

Echemos un vistazo a los ejemplos de políticas y procedimientos sectorizados que existían hasta 1979, para después referirnos al enfoque macroreferencial que se intentó adoptar en el año mencionado.

El Consejo Internacional de Precios (CIP) presidido por el ministro de Hacienda, definía los correspondientes a las empresas y su enfoque era la preocupación por el impacto que el aumento de precios tendría en los índices inflacionarios, aunque evidentemente se trataba de un enfoque parcial. Ante un aumento en los costos, si no se permite la libertad de precios, la consecuencia puede ser un deterioro de la situación financiera de las empresas o la necesidad de mayor compensación mediante transferencias de recursos del Estado. Ya se tratara de programas de gastos o programas de inversiones, éstos se mantenían independientes de la política de fijación de precios adecuados, generándose así graves presiones financieras.

El segundo aspecto se refiere a la política de captación de préstamos externos que en Brasil es administrada por las autoridades económicas.

La empresa no tenía —como no tiene en la actualidad— la libertad de tomar los recursos cuando lo juzgara necesario, porque dependía de la autorización del propio gobierno. Además, esa obtención de recursos se determinaba principalmente por dos enfoques básicos; el primero, que fue positivo, es la captación de los ahorros externos siempre asociada a un proyecto de inversión, es decir, que no había captación de recursos externos para atender el financiamiento de las empresas estatales, y esto es importante, porque si actualmente el país tiene una gran deuda externa del orden de 100 mil millones de dólares, es bueno que se tenga presente que

ésta no necesariamente se destina al funcionamiento, sino por el contrario, tales recursos se vincularon a proyectos de inversión.

Esto fue un hecho positivo. Pero en segundo lugar esa apropiación de recursos externos se amplió en función de la liquidez internacional y de una política de cobertura de la brecha en la balanza de pagos y de la acumulación de reservas. En esas circunstancias, la empresa era la víctima en la mayoría de los casos y en otros, la captación externa se consideraba como recomendable para la propia empresa, por el hecho de que la entidad daba acceso al mercado internacional o había sido seleccionada por las autoridades para realizar las operaciones respectivas; es decir, la empresa que tenía acceso al mercado internacional era una empresa importante.

Se ha mencionado la forma en que se realizaron los empréstitos y cómo a partir de ellos se crearon algunas empresas y se iniciaron algunos proyectos sin que existiera un expediente financiero adecuado.

No es necesario citar muchos ejemplos pero, desafortunadamente voy a tener que mencionar el conocido caso de ACOMINAS, empresa del área siderúrgica que todavía no está montada pero cuyos equipos están en Brasil desde hace cinco años y para cuya terminación faltan los recursos internos de la contraparte. Evidentemente, habrá razones que tal vez podrían justificar ese procedimiento, pero el hecho es que produce costos muy altos con consecuencias negativas para la viabilidad económica y comercial del proyecto.

Dentro de ese cuadro de decisiones segmentadas surgió el mecanismo de control actual que se detallará más adelante para describir el procedimiento adoptado por ese sistema.

2.) El sistema de control de la SEST

Básicamente el control que se buscó a partir de 1979 no fue el del "desempeño" que a pesar de ser importante desde entonces, en aquella época se

consideraba como un objetivo sin relevancia aunque actualmente sí la tiene. En realidad se trató de realzar la perspectiva histórica de las paraestatales en el país, porque al crearse la SEST se intentaba establecer un proceso de ajuste entre el deseo natural de invertir elevadas sumas en proyectos de gran envergadura, es decir, el deseo natural de seguir creciendo y de invertir cada vez más, y las limitaciones de la economía brasileña para obtener los recursos destinados a la completa satisfacción de esos deseos.

Entonces, ¿cuál era el objeto del control ejercido por la SEST? Era el encuentro de esos dos factores, es decir, la adecuación de los deseos de invertir con los recursos efectivamente disponibles. Evidentemente, cuando se inició el proceso de control no podían fijarse sus límites porque una vez iniciado, difícilmente podía pararse y finalmente, en el momento inicial, el objetivo fue buscar el macroequilibrio entre el deseo de invertir y los recursos disponibles.

¿Mediante qué mecanismos debería desarrollarse el proceso? Al principio, la SEST estableció como una condición necesaria controlar primordialmente las fuentes de recursos de las empresas, para fijar en forma global los límites a los egresos compatibles con esos recursos. Pero había otros instrumentos adicionales de control, por ejemplo, para que no se crearan (más) nuevas paraestatales en forma indiscriminada a partir de la propuesta de un ministerio sectorial exclusivamente, se estableció que la SEST debería pronunciarse al respecto antes de la autorización presidencial. Este procedimiento también se adoptó para las propuestas de aumento de capital en las empresas.

Otro mecanismo de control centralizado en la SEST más allá del mero presupuesto de las empresas, fue la fijación de límites a las importaciones. Así, para adquirir productos importados las empresas tenían fijado un tope específico a fin de evitar que se agravaran las presiones en la balanza comercial.

Pero estos instrumentos complementarios de control son apenas una parte del proceso de acciones de la SEST, que básicamente actúa en el

control de los presupuestos financieros y no los aprueba directamente. Los presupuestos de las paraestatales son propuestos por la SEST, que es una Secretaría dentro de la Planeación de la Presidencia de la República (SEPLAN), la que a su vez lleva estas propuestas a la aprobación presidencial en el marco de un Consejo de Ministros o de un Consejo de Desarrollo Económico (CDE). La idea implícita es que jerárquicamente existe un nivel más alto que la SEST, en donde se realizan las decisiones que representan un compromiso político para el gobierno y es conveniente que este punto quede bien claro.

Analicemos ahora el proceso de identificación de los recursos y los gastos que forman el presupuesto y los instrumentos o los objetivos de política implícitos en el proceso presupuestario de la SEST. En la definición de recursos de las empresas estatales, cuyo enfoque era y sigue siendo básicamente financiero, lo que se verifica es que una empresa estatal, como cualquier entidad, depende de tres fuentes básicas de recursos: primero de los ingresos operacionales, es decir, de los productos o servicios que vende; segundo, de los aportes o transferencias a su favor, otorgados en este caso por el gobierno; y tercero, de los préstamos que éstas logren obtener dentro de la estrategia interna de captación normal de recursos de terceras partes.

Por otra parte, las empresas estatales realizan un conjunto de gastos por inversiones, por mantenimiento de sus operaciones y por el pago o servicio de las deudas que resultan de los recursos que éstas obtienen a través de préstamos, fruto de un proceso de endeudamiento anterior de la entidad.

El proceso presupuestario de la SEST identifica y totaliza los recursos y gastos, y borra el rubro de "recursos en definición" que existía antes de los programas de inversión de las paraestatales en Brasil (que también se llevan a aprobación presidencial, pero sin incluir a todas las empresas sino sólo aquellas que se consideraban importantes). En lo que respecta al proceso anterior, es necesario observar que en algunos casos los "recursos en definición" alcanzaban el 50% y 60% del total del programa de

inversiones. Antes no existía la ecuación financiera del mencionado programa, a pesar de que había una definición de las metas físicas y una identificación parcial de los recursos que sólo se completaban al transcurrir la administración anual del presupuesto, mediante expansiones monetarias, o presiones en el área fiscal o como resultado de la captación de recursos de terceros en el país y en el extranjero.

El cuadro C proporciona valores iguales, es decir, la totalidad de los recursos que es igual a la totalidad de los gastos, refleja una gran diferencia de procedimiento en la forma anterior de definir el programa de inversiones adoptado en el país hasta 1979, y que se sintetiza a continuación:

CUADRO C

PROGRAMA DE INVERSIONES

Decreto 80, 827/77

Fuentes	Usos
Recursos presupuestales	Proyecto prioritario A
Recursos extrapresupuestales	Proyecto prioritario B
Recursos en definición	Proyecto prioritario C

En el decreto de 1977 existía por una parte la obligación de hacer una lista de los proyectos prioritarios, y por la otra, la identificación de los recursos previstos dentro del principio de usos y fuentes de proyectos; ahora la obligación no funciona por proyectos individuales sino por el conjunto de los proyectos de una empresa.

Entre los recursos se identificaban los presupuestarios, los extrapresupuestarios y los recursos en definición, por lo que la paridad en el nivel de entidad no existía, es decir, que no había una ecuación financiera para los programas anuales de inversión. Evidentemente que los recursos en definición iban aclarándose a lo largo del año como una consecuencia del nivel de la política macroeconómica, puesto que tales recursos generalmente fluían en forma casuística y no necesariamente como resultado de una política totalizadora, compatible con los límites globales de crédito y las transferencias de la tesorería a partir de las posiciones de equilibrio fiscal o monetario.

El sistema presupuestario actual de la SEST trata de eliminar tales problemas en la medida en que para cada rubro de recursos del presupuesto se vislumbra una política exhaustiva y explícita, que nivela el límite compatible de la meta global de expansión monetaria en el límite de captación de recursos externos y con el equilibrio fiscal y la balanza de pagos.

Se busca una cabal definición de los recursos propios, es decir, que la política de precios refleje montos realistas al máximo posible. A pesar de que la fijación del precio real surge naturalmente de un conflicto, dentro de la propia Secretaría de Planeación de la Presidencia de la República, entre el sector que fija los precios y la SEST (la SEAP/CIP que los define), surge la preocupación por el efecto de los aumentos en los índices de los mismos, mientras la SEST defiende precios más realistas para el sector con el propósito de generar gastos operativos, evitar la descapitalización de las empresas e inclusive frenar las transferencias de la tesorería o un mayor endeudamiento; la verdad es que se tiene la ventaja de que dicho conflicto ocurre dentro de un mismo ministerio donde el titular juega

el papel de árbitro que tiene conocimiento de las consecuencias, tanto en la política macroeconómica del país como en las finanzas de las empresas respectivas.

Por lo tanto, en el área de precios, lo que sucede con el presupuesto de la SEST es la integración de los dos objetivos, reflejando así la política de precios pero también la de generación de recursos para las paraestatales.

En el caso de los recursos gubernamentales, conviene señalar que dejó de existir la figura de los recursos extrapresupuestales y la de los recursos en definición. La hipótesis básica es que el presupuesto de la Unión debe reflejar el equilibrio de fuentes y usos para evitar así las presiones fiscales a lo largo del año: se busca identificar el monto de la propuesta presupuestaria, de tal forma que se cumplan los objetivos de una política fiscal equilibrada. Además se ha intentado reducir gradualmente las transferencias del gobierno hacia las paraestatales, basándose en la premisa de que gradualmente éstas serán autosuficientes.

Las operaciones de crédito conforman la tercera fuente de recursos de las paraestatales y pueden dividirse en dos: las de crédito interno y las de crédito externo. En la captación de recursos internos el objetivo ha sido hacer compatibles tales recursos con la meta definida por la política monetaria y crediticia en la materia. En este caso ha ocurrido un fenómeno curioso: el mayor financiador de las paraestatales es también una paraestatal, el BNDES cuyo presupuesto lo define la SEST, por lo que ha resultado relativamente fácil compatibilizar la asignación de préstamos internos a las empresas con los del sistema financiero oficial.

En lo referente al crédito externo, debe tenerse presente que no es posible evitar el uso de las paraestatales para cerrar la brecha en la balanza de pagos, porque esas empresas estatales, en el fondo, son causa y consecuencia del acelerado endeudamiento externo del país. Por esta circunstancia la captación de recursos externos, vía las paraestatales, ha continuado, pero ahora dentro de un marco que busca el equilibrio mediante la con-

tribución de las empresas a la consolidación de la base monetaria y simultáneamente a la reducción de la deuda.

El hecho es que para los recursos recibidos del exterior por las paraestatales se parte del supuesto de que cada empresa busca un equilibrio financiero interno, asociado a las metas de la política monetaria y de la balanza de pagos; por lo tanto, debe haber elementos políticos que unifiquen la definición de todos los recursos.

Conviene recordar que en el momento en que comenzó todo ese proceso de control de la SEST, la economía brasileña era prácticamente "una cantera de obras" (no sé si esta expresión es correcta) y continúa siéndolo. Brasil contaba con una cantidad enorme de proyectos de inversión de manera que el monto para concluirlos no era compatible con los recursos disponibles. En ese momento la política de inversiones fue la de no iniciar nuevos proyectos, sino de establecer ritmos diferentes para los que estaban en proceso de realización.

Cabe reconocer que el presupuesto de la SEST es anual, lo cual dificultó determinar prioridades, ya que éstas siempre se programan en una perspectiva multianual. Por ello se decidió trabajar dentro de una línea de análisis marginal, a fin de optimizar la recuperación del proyecto a partir del monto necesario para la conclusión del mismo y del beneficio total asignado integralmente. Además existía otra preocupación: dentro de los objetivos operacionales de la empresa se buscaba el máximo de eficiencia común con el límite de gastos determinado por la propia empresa.

Otro aspecto importante es que los compromisos con terceros, externos e internos, deberían ser liquidados prioritariamente y, como el sector estatal tiene un gran peso en la economía brasileña como ya hemos visto, era necesario el rigor en el cumplimiento de compromisos para no agravar más las consecuencias, que la menor disponibilidad de recursos podría traer en la reducción del ritmo de actividades en el nivel de empleos y en todo el desarrollo macroeconómico.

Una vez concluida la propuesta del presupuesto de la SEST, este material se examina por la Presidencia de la República, quien fija límites a los gastos y establece un sistema trimestral para ese propósito en el proceso normal de trabajo en las empresas.

Para concluir, es importante subrayar que ese trabajo de la SEST se ha realizado con cabal integración de las propias empresas. Los trabajos de la SEST no sólo se procesan internamente sino que son resultado de diálogos, de datos y propuestas de las empresas, y al final son ellas las que deben de hacer operables los topes, a partir de los macroparámetros que se fijan. Había otra preocupación más que tal vez aún está presente: el hecho de que la SEST tiene esencialmente una macroactuación y así la gerencia de las empresas debe partir del parámetro fijado y al mismo tiempo trata de que sus niveles de eficiencia operacional sean acordes con los grados de libertad necesarios para obtener resultados positivos, pues en caso contrario la SEST substituiría a las propias empresas.

3. RESULTADOS DEL PROCESO DE CONTROL DE LA SEST

¿Cuáles fueron los resultados de ese proceso de control que acabo de mencionar? En primer lugar, ya hay un conocimiento del universo de las empresas paraestatales pues se sabe cuántas son y cuál es su significado económico-financiero; en segundo, existe el conocimiento de cuánto gastan, tanto en forma consolidada como individualmente; y en tercero, ya se conocen y ubican los problemas existentes.

Esto es importante porque al principio del control de la SEST, prácticamente en cada sector había problemas que hoy están centralizados en tres o cuatro sectores responsables de las desviaciones del proceso de control, también se conocen mejor los problemas operacionales de las empresas que indican un bajo nivel de eficiencia en algunas de ellas y en otras, altos patrones de eficiencia, hecho que demuestra la imposibilidad de tratar a las paraestatales en forma lineal, ya que es un serio problema tratar lo que es diferente como si fuera igual o viceversa.

Otro resultado importante de ese proceso de control es que permitió crear un canal de discusión para el tratamiento de las empresas paraestatales dentro del gobierno. Evidentemente, el nivel jerárquico de ese diálogo centralizado en la SEST, no está en una posición suficientemente elevada como para equiparar a algunas empresas grandes, pero de cualquier forma, es un canal de centralización de la problemática de las paraestatales, es decir, un punto de referencia básico que no existía anteriormente.

Además, el proceso hizo posible frenar el estatismo en la economía brasileña, pues de 530 empresas estatales identificadas en 1980, actualmente hay 485, lo cual es resultado de diversas medidas como la departamentalización y fusión de algunas de ellas, y la desaparición de otras y la venta de algunas más al sector privado; hubo también una depuración del contenido jurídico adoptado únicamente por el catastro del universo al retirar algunas unidades que erróneamente se habían incluido.

Asimismo, el proceso de control y la fijación de los límites a los gastos evitó el surgimiento de proyectos de inversión sin ecuación financiera definida como los que he citado anteriormente. En realidad, desde la creación de la SEST no ha surgido ninguno nuevo aparte de Carajás (CVRD) debido a sus características especiales como generador de liquidez en divisas adicionales a mediano plazo.

Es cierto que el freno a los nuevos proyectos es el resultado básicamente de las restricciones que se impusieron a raíz de las dificultades coyunturales, pero también contribuyó a la adopción del procedimiento de implantar un programa de gastos con equilibrio financiero, es decir, sin la antigua figura de "recursos en definición". Y a pesar de que es difícil medir su potencial, el hecho es que a pesar del gran déficit público actual y de la importancia de la participación de las paraestatales, seguramente éste sería mayor si no existiera el proceso de control.

La pregunta es: ¿Cómo se puede hacer esta afirmación si no hay datos disponibles que lo comprueben? La respuesta puede ser muy sencilla,

pues el proceso de control frena acentuadamente los préstamos para las paraestatales de acuerdo con la definición de déficit público que estamos discutiendo.

Al respecto puedo citar un ejemplo: al principio del proceso de control, en los convenios con el sistema de telecomunicaciones, y más particularmente con TELEBRAS, la SEST subrayaba lo siguiente: TELEBRAS no debe seguir incurriendo en préstamos para mantener sus inversiones, sino encontrar otros mecanismos para la generación de recursos propios.

La reacción del sector consistió en hacer programas de inversiones extremadamente bajos, lo que resultó en una utilización de sólo el 20% de la capacidad de la industria privada de telecomunicaciones, es decir, muy abajo de los límites de producción previstos con el estímulo del gobierno, además de que el problema redundaba en el nivel de empleos y en la observación de tecnología. La posición de la SEST era que si TELEBRAS seguía dependiendo de créditos para inversiones, como en años anteriores, muy pronto la empresa enfrentaría problemas financieros crecientes. Concientizado el problema, el sector permaneció dentro de los límites de recursos definidos, y el hecho fue la recuperación de los activos del grupo TELEBRAS, entre 1980 y 1982, evolución que tuvo lugar a pesar del proceso de aumento de tarifas. Con todo, el nivel de endeudamiento del sector, —como veremos por el indicador antes citado—, medido por la relación de préstamos en moneda extranjera sobre patrimonio líquido, que en 1980 era de 0.51, disminuyó hasta 0.30. TELEBRAS puede ahora ampliar sus inversiones de acuerdo con los recursos disponibles y sin necesidad de solicitar préstamos.

Este ejemplo de TELEBRAS indica que el déficit público se frenó en relación con el valor potencial. Ahora otros sectores tienen un desempeño diferente y las dificultades sólo se encontraron en algunas empresas.

4. PROBLEMAS IDENTIFICADOS, CUESTIONES PENDIENTES

Esta presentación no estaría completa sin identificar algunos problemas existentes, otros en vías de solucionarse en breve, y otros más para los que todavía deben encontrarse una solución adecuada.

El primer problema identificado es la necesidad de un enfoque multi-anual para las inversiones. El segundo es que no deben menospreciarse las dificultades coyunturales, que a veces obligan a renunciar a algunos objetivos básicos de la política adoptada por la SEST y que inclusive llevan a frustrar las metas establecidas. A ese respecto, podemos citar el problema de los paquetes financieros que las paraestatales tuvieron necesidad de negociar en 1982 para obtener los créditos financieros previstos, con la resultante obligación de anticipar proyectos por lo que la política de aumento de precios no pudo llevarse a cabo en los plazos previstos.

El tercero, y tal vez el más serio, es que esos mecanismos de control son financieros y hay un desfase entre el límite establecido en el presupuesto de la SEST y la realidad física de las empresas, al respecto presentaremos algunos ejemplos bastante claros. Si una hidroeléctrica se construye con la participación de un contratista que trabaja en la obra y fija un límite financiero más bajo del que la empresa desea para concluir el proyecto en una fecha determinada, naturalmente existirá un arreglo entre el primero y la segunda para fijar el límite, pues lo que le interesa al contratista es hacer el máximo posible en el menor plazo, que también es el objetivo de la empresa.

Lo que ocurre en realidad es que el gasto es físicamente superior al límite autorizado. Así, cuando el contratista aparenta conceder un crédito a la paraestatal e institucionalmente hasta ahora no se han encontrado mecanismos para impedirlo, esto repercute en el ámbito macroeconómico cuando el contratista se dirige al sector financiero y ejerce presión para obtener créditos adicionales.

Este enfrentamiento entre las metas físicas y las metas financieras y el ajuste del límite del presupuesto a los objetivos, es uno de los más

serios problemas experimentados por el proceso de control de la SEST que hasta ahora no han podido resolverse.

Como las paraestatales son entidades con figura jurídica propia, e inclusive algunas tienen sus propias fuentes de recursos, todavía no existen mecanismos que permitan una comunicación financiera entre ellas para transferir la liquidez de un sector de otro con más carencias, a pesar de que esto pueda hacerse mediante rubros del presupuesto de la Unión. Un ejemplo típico es el caso de las telecomunicaciones, en el cual hay una liquidez relativa por el control de gastos, pero ésta difícilmente puede usarse para resolver los problemas de otro sector. Es decir, no es posible que TELEBRAS participe en empresas del sector siderúrgico, por ejemplo, porque no hay forma de hacer operable ese mecanismo de participación, excepto a través de las compras de acciones o bonos del gobierno por intermedio de la tesorería como camino indirecto de transferencia. A su vez, las dotaciones especificadas en el presupuesto de la Unión frenan la libertad para administrar la asignación alternativa después de que la SEST lo elabora y se envía el de la Unión al congreso. Además el enfoque de dicho presupuesto no es de flujo financiero y en virtud del reducido grado de libertad resulta poco flexible para la administración de los usos y recursos de las empresas estatales.

Otro problema es que evidentemente el efecto "rastrillo" o efecto cremallera también está presente en el comportamiento de la empresa estatal cuando se reducen los gastos corrientes, porque todo mundo afirma tener derechos adquiridos o erogaciones inevitables.

La eficiencia se basa en ese tipo de aspectos legales y si la reducción de inversiones es difícil, mayor dificultad presenta en escasa posibilidad de implantar una política de equilibrio financiero en la paraestatal, a través de la disminución de gastos en general.

Además, es preciso subrayar el problema de la dificultad de establecer parámetros para medir la eficiencia de la empresa estatal, pues no pueden

dejarse a un lado el de utilidades ni los indicadores de desempeño físico que se utilizan tradicionalmente, aunque éstos no sean totalmente satisfactorios.

Como se mencionó anteriormente, en la actualidad existe en Brasil una reserva de proyectos pendientes de inversión, mayor que la capacidad financiera del país y así es imposible utilizar el concepto de prioridad como si se tratara de nuevos proyectos, ante la nueva realidad del mercado sin la base de los estimados originales.

Finalmente, en virtud de que el nivel jerárquico de la SEST es relativamente bajo, esto deberá tomarse en cuenta para cualquier evaluación o juicio de proceso de control de las paraestatales en Brasil después de 1979.

En la jerarquía de la administración pública la SEST ocupa un cuarto o quinto lugar y obviamente esto es un problema de naturaleza política, a pesar de lo cual es importante señalar que ofrece las condiciones necesarias para la toma de decisión, pero ésta necesariamente será tomada en el nivel más alto del gobierno. La característica del proceso brasileño es que los directores de las paraestatales son autoridades cuya posición jerárquica es superior inclusive a la propia SEST y, en algunos casos, se sitúan en el nivel de ministros; lo que torna al cuadro en algo todavía más complejo que además, no puede modificarse en tres años.

En resumen, yo diría que todavía existen los problemas mencionados, y a pesar de lo que ya se ha alcanzado por el sistema de control de las paraestatales, aún queda mucho por hacer. El hecho es que la SEST representó una contribución positiva para que las paraestatales pudieran maximizar su función objetiva, no plenamente, pero en una posición de "second best".

ANEXO 1

Cantidad Acumulada (Líneas)

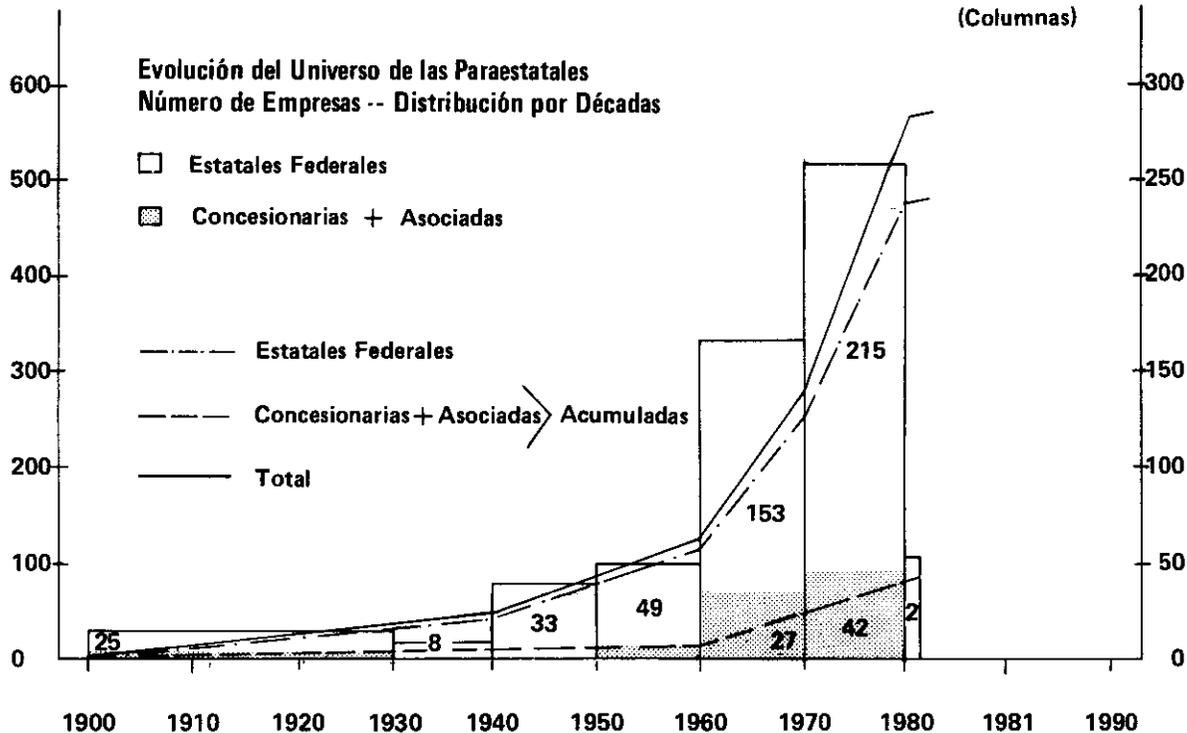
Cantidad por Decenio (Columnas)

**Evolución del Universo de las Paraestatales
Número de Empresas -- Distribución por Décadas**

□ Estatales Federales
■ Concesionarias + Asociadas

--- Estatales Federales
--- Concesionarias + Asociadas
— Total

Acumuladas



EMPRESAS ESTATALES
CANTIDAD DE ENTIDADES POR ORGANOS
DE VINCULACION Y POR NATURALEZA JURIDICA

ANEXO 2

Enero, 1981.

Organos de Vinculación Organización Jurídica	Presid. de la República				Ministerios														TOTAL	
	C S N	E M F A	DASP/PR	SEPLAN/PR	AERONAUTICA	AGRICULTURA	COMUNICACIONES	EDUCACION Y CULTURA	EJERCITO	HACIENDA	IND. Y COM.	INTERIOR	JUSTICIA	MARINA	MINAS Y ENERGIA	PREV. Y ASIST. SOCIAL	SALUD	TRABAJO		TRANSPORTES
Sociedades de Economía Mixta				1	6	19	38	1		22	38	17			66	4			16	229
Empresa Pública				1	1	4	2	1	1	3	2	2	1			1			4	23
Fundación		1		3				23		1	1	2			1	3		1		39
Autarquía					1	5		53		3	5	7		1	1	3	1	17	2	99
Organo Autónomo	1	1	1			6		6		2		1	1			1	1	2		23
Sociedad Civil o Limitada				1						4	13				37					55
Entidades Privadas que Reciben Contribución Para-fiscal																		4		4
Otros											1				4					5
Concesionaria						4	5			7					28				4	48
Privada										4	1				26				4	35
TOTAL	1	2	1	6	8	38	45	84	1	46	61	29	2	1	163	12	2	24	30	560

**Resumen de los Datos Económico-Financieros de las Empresas Estatales
1980/1982**

UNIVERSO	NUMERO DE EMPRESAS	Ingresos Brutos (billones de cruzeiros)		Activo Fijo (billones de cruzeiros)		Número de Empleos Directos	
		1981	1982	1981	1982	1981	1982
1—Empresas del Sector Produc- tivo Estatal	246	4.789,6	9.394,4	7.752,3	17.455,0	593.560	603.548
2—Entidades Típi- cas de Gobierno	190	1.632,5	3.554,4	337,1	698,8	358.461	370.767
3—Asistencia Social	7	2.058,3	4.343,9	18,5	285,1	157.588	173.012
4—Bancos Oficiales Federales	14	8.857,4	16.834,2	351,7	766,1	157.399	182.878
5—Empresas Esta- duales	28	510,2	1.022,7	2.073,4	4.539,6	120.819	129.342
TOTAL	485	17.847,9	35.159,6	10.532,9	23.744,6	1.387.827	1.459.547

CONTROL GUBERNAMENTAL SOBRE LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN VENEZUELA

Pedro Naranjo

1. INTRODUCCION

El presente documento de trabajo titulado "Control Gubernamental sobre las Empresas Públicas en Venezuela", constituye la contribución venezolana al examen de la problemática de la gestión de la empresa pública latinoamericana, en el marco de este seminario auspiciado por el "Centro Internacional para Empresas Públicas de Países en Desarrollo" (CIEP), en colaboración con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de México.

El control de la empresa pública es hoy en día, si ello es posible, aún más importante que en el pasado, toda vez que la crisis económica por la cual está atravesando Venezuela, al igual que los demás países latinoamericanos constituye razón de suficiente peso, que obliga a una mayor racionalidad en la administración de los recursos que manejan las empresas estatales, y a una mayor eficiencia en su gestión. Es por ello que el control constituye un instrumento indispensable del Estado para la obtención de los objetivos establecidos a esos organismos, siempre y cuando quede claramente delimitado el significado y cobertura de su aplicación, de tal modo que no coarte la flexibilidad en la gestión, que constituye piedra angular en el funcionamiento de la empresa pública. Por otra parte, es conveniente señalar que el reforzamiento de los sistemas de control de las empresas públicas, en la línea acabada de indicar, constituye un factor fundamental de afianzamiento del sistema democrático venezolano.

Es en este marco en el que consideramos de sumo interés la celebración de esta reunión de trabajo, estando plenamente seguros de que sin duda contribuirá a la clarificación de este problema del control gubernamental sobre las empresas estatales.

Este documento está integrado por dos partes. En la primera, a su vez subdividida en varios subapartados, se aborda de forma forzosamente muy esquemática, la organización, objetivos, medición de su cumplimiento a través de indicadores, y formas generales de control de las empresas públicas venezolanas. Creemos que es obligado hacer esta referencia estructural, como paso previo al examen en la segunda parte del informe del control gubernamental existente en Venezuela, sobre las sociedades estatales y nacionales.

2. LA EMPRESA PUBLICA EN VENEZUELA

Podemos comenzar definiendo a la empresa pública como aquel organismo empresarial que es propiedad mayoritaria o total de los poderes públicos, ante los cuales se encuentra sujeta a control y cuya actividad principal está orientada a la venta de bienes y servicios para su colocación en el mercado, a un precio que tiende a cubrir los costos de producción.

Partiendo de esta definición, en Venezuela los organismos empresariales estatales, están integrados por empresas públicas y por institutos autónomos que realizan funciones empresariales, diferenciándose unos de otros por el mayor o menor grado de autonomía respectivamente en el que desenvuelven su actuación, característica que por ejemplo afecta a la distinta capacidad de endeudamiento que ambos tienen, siendo más flexible en el caso de las empresas públicas. Estas por su parte pueden ser industriales, comerciales, financieras y de servicios no financieros. Los institutos autónomos realizan actividades encuadradas en el ámbito de los servicios financieros (organismos crediticios), y no financieros (obras sanitarias, actividades portuarias, etc.). Nota importante diferenciadora de estos organismos, está constituida por el carácter de funcionarios públicos que

tienen los trabajadores empleados en los institutos autónomos, característica que no es aplicable en el caso de las empresas públicas.

En esta exposición, al hablar de las empresas públicas, nos estaremos refiriendo a los dos tipos de sociedades estatales referidos en el anterior párrafo.

2.1. Organización de la empresa pública en Venezuela

Las empresas públicas venezolanas dependen en su actuación de ministerios a los cuales se encuentran adscritas, o de holdings corporativos depositarios de la titularidad accionaria de las correspondientes empresas. En algunos casos, hay empresas que dependen conjuntamente del holding financiero multisectorial y de otro holding que tiene carácter regional.

Es importante destacar que mientras que los ministerios, como es lógico, dictan políticas sectoriales que por lo tanto son recogidas en el ámbito de su actuación por las empresas adscritas, los holdings no tienen un marco de actuación sectorial que sirva como punto de referencia en su actividad, salvo el petrolero.

Los holdings existentes en Venezuela son los siguientes:

a. Corporación Venezolana de Fomento (CVF), con participación en empresas fundamentalmente de servicios y financieras.

b. Fondos de Inversiones de Venezuela (FIV), el cual posee participación básicamente en empresas industriales y algunas de servicios.

c. Corporaciones de Desarrollo Regional, con participación en empresas industriales básicamente. De aquéllas, la más importante es la Corporación Venezolana de Guayana (CVG).

d. Petróleos de Venezuela, S.A., organismo a su vez adscrito al Ministe-

rio de Energía y Minas, del cual dependen las empresas integradas en el sector petrolero nacional.

Los presidentes del FIV y de la CVG tienen categoría de ministros de Estado.

Con respecto a la titularidad del capital de las empresas públicas, es conveniente indicar que de entre éstas, las adscritas a los ministerios suelen ser en un 100% de propiedad estatal. Sin embargo, es frecuente la participación del capital privado en empresas dependientes de los holdings, salvo en los casos de los sectores del hierro y del petróleo, en los cuales al ser sectores nacionalizados, el Estado se reserva la actuación en régimen de exclusividad.

2.2. Finalidades que tiene asignada la empresa pública en Venezuela

La empresa pública venezolana tiene unos objetivos muy concretos de actuación, que están determinados a partir de: a) las razones que dieron lugar a su creación; b) las disposiciones del congreso de la república; y c) las directrices del gobierno, que normalmente se reflejan en el plan de desarrollo de la nación. El control gubernamental tiene su razón de ser a partir de la consideración de esos objetivos.

Al analizar de forma forzosamente muy sintética las finalidades de estos organismos descentralizados del Estado es importante considerar la relevancia que entre ellos juega la obtención de un resultado económico aceptable. Para ello, es preciso analizar la esencia de esos organismos descentralizados, y ésta reside en su carácter de empresa. Es decir, su actuación se materializa en unos costos e ingresos que tienen su reflejo en la cuenta de resultados. El calificativo público es tan sólo un reflejo de la titularidad de la propiedad. Por lo tanto, el Estado en cuanto que propietario y por ello responsable del financiamiento de la empresa, señala a través del gobierno unas directrices de actuación que han de ser desarrolladas en el ámbito del funcionamiento empresarial, utilizando para ello técnicas em-

presariales. Con posterioridad, las instancias directivas de la empresa deben rendir cuentas de su actuación ante el Estado.

Quiere esto decir que aun cuando no es objetivo de la empresa pública la obtención del máximo beneficio posible, sobre todo si actúa en régimen de concesión en carácter de exclusividad, sí lo es la cobertura de una tasa o nivel adecuado de retribución al capital invertido, estando constituido éste por el primer objetivo social que la comunidad espera de la actuación de la empresa pública, teniendo que ser por supuesto compatible con la finalidad que motivó la intervención estatal que dio origen a la creación de la empresa.

Si la búsqueda de un determinado nivel de beneficio no marcara el destino de la actividades de esas empresas, nos encontraríamos con que el Estado estaría renunciando a esta vía de actuación de su acción en el mercado, para optar por otros tipos de instrumentos o lineamientos de política económica o social.

Las políticas a partir de las cuales se desprenden los objetivos que debe cubrir la empresa pública son determinadas por el gobierno, tras analizar el contexto de política económica en el que se desarrollan las actividades nacionales, teniendo en cuenta las directrices que marca el plan de la nación. Esas políticas pueden suponer el reforzamiento de determinadas líneas de actuación empresarial en detrimento de otras, lo cual supondrá la modificación de algunos objetivos que han de ser cubiertos por determinadas empresas, a lo largo del desarrollo de sus actividades, en el corto, mediano o largo plazos.

Las políticas que dictadas por el gobierno han de incidir en la actividad de la empresa pública, pueden ser de naturaleza externa a la propia empresa, o por el contrario, de naturaleza interna a la misma.

Las políticas de naturaleza externa hacen referencia a directrices tales como:

- Mantenimiento y creación de puestos de trabajo;
- Generación de divisas;
- Suministro de materias primas;
- Contribución al desarrollo regional;
- Contribución al desarrollo tecnológico nacional.

Las políticas de naturaleza interna hacen hincapié en áreas tales como las que siguen:

- Incidencia socio-económica de la empresa pública;
- Reforzamiento de su estructura financiera;
- Obtención de la estructura económica más favorable posible;
- Mejoramiento de la productividad y de la eficiencia empresarial;
- Mejora de los métodos de información y gestión empresarial;
- Coordinación inter-empresas públicas con el fin de establecer políticas conjuntas en las áreas tecnológica, comercial o financiera.

Como puede observarse, la implementación de esas políticas externas e internas constituye una tarea empresarial que, para su desarrollo, precisan ser incorporadas en los planes de mediano o largo plazos, y que en el período anual deberán quedar incluidas, siempre que ello sea factible, en programas de actividad.

2.3. Medición del cumplimiento de los objetivos

La Oficina Central de Presupuesto tiene definidos los principales indicado-

res que deben ser utilizados por las empresas públicas, con el fin de reflejar el grado de cumplimiento de los objetivos marcados. Se pretende que esos indicadores se mantengan en el tiempo, con el fin de poder establecer comparaciones sobre la cobertura de las metas trazadas.

Los indicadores hacen referencia a objetivos económicos y sociales que se considera deben ser cubiertos por la empresa.

Por otra parte, para el análisis y evaluación de las inversiones de las empresas públicas, la Oficina Central de Presupuesto trabaja con un instructivo que recoge indicadores micro y macroeconómicos, facilitándose de este modo las comparaciones que se considere deben efectuarse.

2.4. Sistemas de control existentes en relación con las empresas públicas en Venezuela

Con independencia de los sistemas de control interno a los cuales las empresas públicas venezolanas se encuentran sometidas, el Estado vela por la correcta utilización de los recursos que manejan esos organismos descentralizados mediante los siguientes sistemas de control externo:

- Legal: ejercido por los órganos judiciales;
- Gubernamental: que lleva a cabo el ejecutivo, así como los holdings depositarios de la titularidad accionaria;
- Parlamentario: ejercido por el congreso de la república, ante el cual deben rendir información de su actuación los directivos de las empresas públicas cuando para ello se les requiera;
- Auditoría: efectuada anualmente por la Contraloría General de la República, la cual informa al congreso sobre la actuación de la empresa en el período de tiempo analizado.

3. CONTROL GUBERNAMENTAL EN VENEZUELA

Este apartado del informe ha sido dividido en los tres epígrafes siguientes: en primer lugar, se incluye un cuadro-resumen del control gubernamental sobre las empresas públicas y a continuación de forma muy resumida, se hace referencia a la presidencia de la república y a la Oficina Central de Presupuesto, como instancias del ejecutivo que realizan o son vías que facilitan ese control del Gobierno.

3.1. Planteamiento general

El control gubernamental sobre el funcionamiento de la empresa pública, tiene lugar en Venezuela en las esferas de actuación del ejecutivo que se indican en el cuadro adjunto. La información está dividida en los niveles global —afectando a la generalidad de las empresas—, sectorial, corporativo —que emana de los holdings— e institucional.

De la simple observación del cuadro, se destaca la diversidad de vías a través de las cuales se puede ejercer el control y al mismo tiempo alguna falta de concreción que existe para poder evaluar la ejecución de ese control. Esa variedad de fuentes de las que puede emanar el control, no se simplifica en el caso de las empresas que dependen de holdings, sino que al contrario, en estos casos se hacen más complejas.

En el nivel global se incluyen los sistemas de control que inciden de forma general sobre la totalidad de las empresas. Esos sistemas pueden proceder de las siguientes fuentes gubernamentales:

- Gobierno en pleno;
- Presidencia de la República;
- Ministerio de Hacienda;
- Oficina Central de Presupuesto;

Niveles	Instancias del ejecutivo que realizan el control	Áreas de la empresa sujetas al control	Forma que reviste el sistema de control ejercido	Medidas usuales gubernamentales de evaluación de la ejecución del control
Global.	Gobierno en Pleno.	Totalidad de la Empresa.	Leyes aprobadas por el congreso de la república.	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="984 244 1374 412">– Aprobación del presupuesto anual presentado por la empresa, una vez analizado por el ministerio o holdings de adscripción y por la Oficina Central de Presupuesto. <li data-bbox="984 449 1374 583">– Vigilancia en el cumplimiento de la correcta utilización de los fondos asignados a la empresa en la ley de presupuesto. <li data-bbox="984 620 1374 788">– Vigilancia en el cumplimiento de los requisitos dispuestos en la Ley de Crédito Público y en otras leyes relativas a niveles y formas de endeudamiento. <li data-bbox="984 825 1374 922">– Vigilancia en el cumplimiento de la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Público.

Niveles	Instancias del ejecutivo que realizan el control	Áreas de la empresa sujeta al control	Forma que reviste el sistema de control ejercido	Medidas usuales gubernamentales de evaluación de la ejecución del control
	Presidencia de la República.	<p data-bbox="491 440 659 502">Dirección de la Empresa.</p> <p data-bbox="491 578 553 606">Idem.</p> <p data-bbox="491 755 553 782">Idem.</p>	<p data-bbox="686 440 945 537"><i>Decretos presidenciales sobre políticas de actuación empresarial.</i></p> <p data-bbox="686 578 945 709"><i>Decretos presidenciales sobre reducción del gasto corriente o reorientación del mismo.</i></p> <p data-bbox="686 755 945 955"><i>Decretos presidenciales con vistas al control de la deuda pública o a su disminución, mediante el destino de fondos para su cancelación.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li data-bbox="975 273 1353 399">– Vigilancia en torno a lo dispuesto por cualquier ley que pueda afectar a la actuación de la empresa pública. <li data-bbox="975 445 1353 537">– Presentación del presupuesto ajustado a la disposición gubernamental. <li data-bbox="975 583 1065 610">– Idem. <li data-bbox="975 755 1353 886">– Idem... presentación de los correspondientes documentos ante la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Hacienda.

Holdings titulares de la propiedad de las acciones.	Financiera.	Decretos sobre aumentos de tarifas conjuntamente con el ministerio de fomento, si afectan el mercado nacional.	– Idem.
	Totalidad de la Empresa.	Decretos de la presidencia de la república.	– Vigilancia en su cumplimiento.
	Idem.	Disposiciones sobre política de inversiones, personal, producción, ventas, etc.	– Instructivos específicos de control.
	Dirección de la empresa.	Disposiciones sobre nombramientos de directivos.	– Reuniones del consejo de administración de la empresa.
	Idem.	Disposiciones en materia de reparto de dividendos.	– Idem.

Ministerio de Hacienda.

Financiera.

Decretos del gobierno sobre variación de tipos de interés o disposiciones sobre la liquidez del sistema financiero, que pueden afectar a instituciones financieras públicas.

- Seguimiento sobre la actuación de los organismos financieros que lleva a cabo la Superintendencia de Bancos del Ministerio de Hacienda.

Oficina Central de Presupuesto (OCEPRE).

Administración presupuestaria.

Resueltos de la oficina publicados en la Gaceta Oficial aprobando instructivos de formulación de seguimiento de la ejecución de los presupuestos de programación financiera.

- Análisis de los presupuestos anuales.
- Análisis de la ejecución mensual de los presupuestos.
- Análisis de la programación estratégica de las empresas públicas de acuerdo con los presupuestos aprobados.

Oficina Central de Personal (OCP).

Relaciones sociales.

Resueltos de la oficina publicados en la Gaceta Oficial aprobando ins-

- Seguimiento de la disposición por la O.C.P.

Niveles	Instancias del ejecutivo que realizan el control	Áreas de la empresa sujeta al control	Forma que reviste el sistema de control ejercido	Medidas usuales gubernamentales de evaluación de la ejecución del control
Sectorial.	<p>Oficina de Coordinación y Planificación de la Presidencia de la República (CORDIPLAN).</p> <p>Ministerio de Adscripción.</p>	<p>Dirección de la empresa.</p> <p>Totalidad de la empresa.</p> <p>Dirección de la empresa.</p> <p>Producción.</p>	<p>estructivos generales que afectan al personal.</p> <p>Disposiciones con vistas a la recogida de información para la preparación del plan de desarrollo de la nación.</p> <p>Decretos de la presidencia de la república.</p> <p>Disposiciones ministeriales en torno a políticas, objetivos y metas.</p> <p>Disposiciones sobre objetivos y metas de producción. Fundamental-</p>	<p>— A través de la programación financiera.</p> <p>— Vigilancia en su cumplimiento.</p> <p>— Reuniones del consejo de administración de la empresa.</p> <p>— Idem.</p>

Institucional.	Presidencia de la república.	Totalidad de la empresa.	mente afecta a directrices del Ministerio de Energía y Minas al holding petrolero (PDVSA).	
	Presidente de la república.	Dirección de la empresa.	Decretos o disposiciones que afectan a una sola empresa, incluyendo su posible liquidación o reestructuración.	– Seguimiento de la ejecución por parte del ministerio o holding de adscripción.
	Ministerio o holding de adscripción.	Totalidad de la empresa financiera.	Disposiciones sobre nombramiento de directivos.	
	Ministerio de Hacienda.	Financiera.	Directrices generales.	– Instructivo específico de control.
			Comunicaciones a la empresa.	– Actuación a través de la Dirección de Crédito Público de la Superintendencia de Bancos.

Niveles	Instancias del ejecutivo que realizan el control	Áreas de la empresa sujeta al control	Forma que reviste el sistema de control ejercido	Medidas usuales gubernamentales de evaluación de la ejecución del control
	<p>Oficina central de personal.</p> <p>Oficina Central de Presupuesto.</p>	<p>Personal.</p> <p>Administración presupuestaria.</p>	<p>Directrices a la empresa y comunicaciones del gobierno en materia de personal.</p> <p>Comunicación a la empresa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Instructivo específico de control. – Participación en los procesos de negociación salarial.

- Oficina Central de Personal;
- Oficina de Coordinación y Planificación.

En general, dominan en este nivel los sistemas de control que podríamos calificar como "a priori". Es decir, que tratan de encontrar la acción de la empresa pública.

En los niveles sectoriales y corporativo, los sistemas generales de control se canalizan por intermedio de los respectivos ministerios o holdings de adscripción, aun cuando puedan tener su origen en decretos de la presidencia de la república.

El control externo gubernamental de carácter institucional, es ejercido por los organismos siguientes:

- Presidencia de la República;
- Ministerio de Hacienda;
- Ministerio o holding de adscripción;
- Oficina Central de Presupuesto;
- Oficina Central de Personal.

Los controles que a este último nivel se ejercen, tienen una incidencia en general muy concreta.

De la situación planteada, hay dos conclusiones importantes que se considera deben destacarse. En primer lugar, hay que señalar la gran participación que sobre el control de las empresas públicas tiene la presidencia de la república, y en segundo lugar, es preciso resaltar el que a nivel global, el principal y más completo instrumento de que dispone el gobierno para

controlar a la empresa pública, consiste sin duda en el presupuesto. Por este motivo se considera de interés señalar en las páginas que siguen, en primer lugar, las disposiciones que durante el presente gobierno ha dictado el ejecutivo, en relación al control de la empresa pública, y en segundo término, la actividad realizada por la Oficina Central de Presupuesto sobre el tema objeto de este documento.

3.2. Participación de la Presidencia de la República en el control de las actividades de la empresa pública venezolana

El actual gobierno ha dictado normas e instructivos que permiten el control de las actividades de las empresas públicas. Con fecha 14.3.84, el presidente de la república decreta medidas especiales en materia de reducción del gasto corriente y de reordenación administrativa, que suponen una clara incidencia en materia de control, entre otras, en las actividades de las empresas estatales.

La reducción en un 10% del gasto corriente aprobado en el presupuesto para el ejercicio fiscal de 1984, disposición que se exceptúa en casos a justificar, tiene por objetivo preferente el destino de los correspondientes fondos, obtenidos mediante esa medida de austeridad que nunca puede afectar negativamente a la producción de la empresa, a la reducción de la deuda pública del organismo o a la inversión reproductiva.

En ese mencionado decreto y en otros posteriores, se dispone la restructuración de varias empresas públicas y la eliminación de otras que se supone han dejado de cumplir las funciones o finalidades que determinaron su creación. Todos los ministerios del gobierno son responsables de la implementación de este decreto.

En el mes de marzo de 1984, la presidencia de la república decretó los porcentajes de colocación de fondos de los bancos comerciales en el sector agrícola, declarado como preferente en el programa económico gubernamental. Esta disposición afecta a organismos descentralizados financieros

del Estado, siendo el Ministerio de Agricultura y Cría y la Superintendencia de Bancos del Ministerio de Hacienda, los órganos gubernamentales encargados del control de la aplicación del decreto.

En el mes de mayo, la presidencia de la república decretó las normas a las cuales deben ajustarse las operaciones de crédito público, señalando los casos en los cuales las empresas públicas deben contar con la previa autorización del gobierno para contratar esas operaciones con instituciones nacionales o extranjeras.

Los anteriores, constituyen ejemplos de las vías de actuación del control que sobre las empresas públicas nacionales lleva a cabo la presidencia de la república de Venezuela..

3.3. Actuación de la OCEPRE en relación con las empresas públicas

La Oficina Central de Presupuesto, en cuanto órgano auxiliar de la presidencia de la república, se define, de conformidad con la ley orgánica de régimen presupuestario, como el ente rector del sistema presupuestario venezolano (en el ámbito del sector público).

En tal sentido, es órgano asesor en todas las fases del presupuesto; papel que se concreta en los siguientes aspectos o actividades:

— **Formulación presupuetaria:** elabora los instructivos a los cuales han de ajustarse las empresas, tomando en consideración las características específicas de cada entidad pública. Asimismo, verifica que los elementos contenidos en la programación interna de cada organismo, sean consistentes con los planes a mediano y corto plazos concebidos por el gobierno nacional. Cumplida esta etapa de trabajo, los presupuestos públicos son remitidos al consejo de ministros para la aprobación definitiva.

— **Ejecución y control de presupuesto:** La Oficina Central de Presupuesto diseña los instructivos uniformes a los que han de ajustarse las empresas

públicas, con el fin de poder evaluar la ejecución del presupuesto aprobado. Mensualmente prepara informes que eleva a conocimiento del gobierno, sobre el proceso de ejecución presupuestaria de cada empresa en base a la información recibida. A partir de esos informes, el ejecutivo puede tomar medidas correctivas de control.

— En los últimos años, la Oficina Central de Presupuesto ha ampliado el campo de acción de sus actividades, analizando por ejemplo el monto de la deuda de cada empresa pública, así como estableciendo instructivos de análisis de costos y beneficios sociales y de rentabilidad de las inversiones.

— La OCEPRE ha diseñado además un sistema de programación empresarial en el cual el punto de arranque consiste en la evaluación de los recursos a utilizar por cada empresa pública, en función de los objetivos y metas a cubrir anualmente. Este trabajo permite la elaboración del presupuesto consolidado de la nación a presentar al congreso, junto con la ley de presupuesto a partir de este año de 1984.

EL CONTROL DE GESTION EN EL GRUPO INDUSTRIAL SOMEX DE MEXICO

Juan José Domene

INTRODUCCION

EL Grupo Industrial SOMEX está constituido por más de setenta empresas que participan en la industria básica, en la rama química, petroquímica y de cemento, en la fabricación de productos intermedios con las empresas de autopartes; en bienes de capital con empresas productoras de motores, equipo de comunicación y equipo electromecánico; en la industria de bienes de consumo mediante la producción de vajillas, enseres domésticos y refrescos, y también en las ramas químico-farmacéutica, de vivienda y turismo.

En una organización tan compleja como es el Grupo Industrial SOMEX las empresas mencionadas se agrupan por ramo de actividades, en donde cada uno tiene sus propios patrones de comportamiento y cada una de las empresas presenta diversos sistemas de información, desarrollados de acuerdo con diferentes métodos contables, distintas fechas de corte y con diversos criterios de evaluación. Dicha circunstancia ocasionó que los niveles de alta dirección corporativa carecieran de la información suficiente y oportuna que les permitiese evaluar y realizar de manera óptima un control integral. Así, una decisión en el nivel directivo dependía de la experiencia del funcionario, de la calidad de la información y de la forma de acceso a ella.

Es importante aclarar que no se persigue remplazar el buen juicio y la experiencia de los directivos, sino apoyar de manera eficiente el proceso de toma de decisiones, su control y evaluación mediante un sistema y una infraestructura adecuada que permita detectar en forma inmediata e integral las desviaciones a los programas diseñados.

ANTECEDENTES

El concepto general del "Tablero de mando" proviene de la logística militar; su uso en el control de procesos industriales se generalizó después de la Segunda Guerra Mundial y hasta muy recientemente se han reconocido las ventajas de su aplicación en los procesos administrativos y de dirección.

En la segunda mitad de la década de los setenta surgió internacionalmente la necesidad de impulsar sistemas de control corporativo que permitieran disponer oportunamente de información gerencial, con desplegados ágiles en pantallas cromáticas que facilitaran su uso e interpretación colegiada, en "cuartos de decisión" o "tablero de mando".

Dichos sistemas de control corporativo no exigen de los ejecutivos el manejo de programas detallados, ni retener las cifras o correlacionarlas con los aspectos técnicos; por el contrario, las actividades de los usuarios se reducen a procedimientos sencillos para obtener la información y se basan en el principio del "control por excepción".

Para resolver de manera adecuada la problemática presentada se ha trabajado en la fase de diseño y desarrollo del sistema de comunicación y control denominado Tablero de Mando que ha permitido a los diferentes niveles de organización identificar de manera común las metas, los programas y criterios de evaluación; redistribuir las acciones de control en los diferentes niveles jerárquicos, y reforzar los canales existentes para difundir políticas, normas y resultados, además del seguimiento selectivo de situaciones específicas.

En resumen, el desarrollo de este sistema ha generado una nueva dinámica de control para unificar criterios de evaluación e identificar metas, es decir, para hablar un mismo lenguaje entre todas las áreas que conforman el Grupo Industrial SOMEX.

A continuación me permitiré presentar las características generales,

la descripción del sistema, y la información contenida en el mencionado Tablero de Mando de SOMEX.

CARACTERISTICAS GENERALES

El Tablero de Mando del Grupo Industrial SOMEX se basa en la conveniencia de emplear apoyos visuales para representar, en forma sencilla, la operación integral de las empresas que lo conforman.

Dentro de sus características se encuentra la de no mostrar en detalle todas las actividades de la organización, sino presentar los elementos informativos relevantes, de tal manera que se facilite su análisis, interpretación y uso.

Por lo tanto, el Tablero de Mando expone el comportamiento integral de la organización en donde se encuentra inserto, y muestra al cuerpo directivo los aspectos representativos de la operación, las finanzas, las inversiones y el avance en el desarrollo de los programas prioritarios. Su utilidad se deriva, fundamentalmente, de la simplicidad de la mecánica operativa del sistema y de su eficiencia para detectar situaciones anómalas y promover, oportunamente, acciones correctivas.

La utilización práctica del Tablero se puede describir de la siguiente manera: en un cuarto especial (cuarto de decisión), existen representaciones gráficas del proceso sujeto a control (modelos) que muestran las etapas del proceso, los flujos de enlace, las secciones de transformación y la importancia relativa de cada etapa, así como el valor actualizado de ciertos índices que describen en términos relativos la "normalidad" del proceso.

Estos índices no tienen unidades, son adimensionales, y por lo mismo aplicables a cualquier actividad que esté controlando el Tablero de Mando; esto significa que mediante su uso se evita manejar en el sistema, entre otras, gran diversidad de unidades físicas y monetarias.

Los índices varían a lo largo del tiempo como resultado de la acción administrativa y al irse modificando encienden "semáforos" para destacar las situaciones que rebasen un rango de actividad considerado como normal ("banda de normalidad"). Las acciones correctivas deben aplicarse, entonces, por la unidad organizacional responsable del proceso que encendió el semáforo, de tal forma que el índice vuelva a su normalidad.

Si pasado algún tiempo definido por el propio modelo el semáforo no se apaga, se promueve una acción correctiva en el nivel jerárquico superior, y si a pesar de las acciones correctivas persisten las desviaciones, conjuntamente con la máxima autoridad de la organización se consulta y se decide la necesidad de ajustar el programa.

DESCRIPCION DEL MODELO

El modelo que se diseñó para operar el Tablero de Mando tiene las siguientes características:

- * Aplica los principios de control por excepción, de "piramidación" de la información y de responsabilidad, mediante los cuales los niveles directivos pueden concentrar su atención en donde se presenten señales visuales de anomalía, optimizándose así el uso del tiempo.

Aunque los despliegues de los procesos generales no se presentan con datos numéricos, el modelo permite "descender" hasta el nivel cuantificado de detalle que se requiera.

- * Compara la información de cada área con el programa-presupuesto establecido, generando señales de alarma cuando las desviaciones operativas lo ameritan, y presenta sus resultados en forma gráfica, apoyando así el proceso de toma de decisiones, las que, traducidas en lineamientos, políticas e instrucciones, llegan de nuevo a las áreas, en donde se inicia otro ciclo.

- * Disminuye la brecha que pudiera existir entre la aparición de una anomalía y su detección por los niveles directivos, permitiendo así adoptar rápidamente las medidas correctivas necesarias.

- * En el momento que aparece la anomalía en alguno de los parámetros de control, en forma paralela se designan los responsables operativos, los compromisos necesarios para la corrección de la anomalía y se vigila su cumplimiento.

- * Sigue el resultado de las decisiones, mediante un mecanismo de realimentación que facilita la evaluación oportuna de ajustes o modificaciones programáticas.

En etapas posteriores, el Tablero de Mando podrá utilizarse como un instrumento de acuerdo con las series estadísticas y datos de los programas, y a través de la simulación y la predicción estadística a corto plazo, permita anticipar los posibles efectos de la persistencia de una anomalía en otras áreas de la organización.

Con esta modalidad, mediante el funcionamiento del Tablero de Mando es posible anticipar los efectos esperados de las medidas que se adopten; asimismo, la posibilidad de simular situaciones futuras conlleva la ventaja de fortalecer la coordinación de acciones y el análisis colegiado de escenarios probables.

De igual manera es importante destacar que el Tablero de Mando del Grupo Industrial SOMEX se encuentra debidamente vinculado al Sistema de Información Sectorial establecido por la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, el cual ha desarrollado un sistema de información que permite difundir, uniformar y proporcionar sistemáticamente cifras e indicadores que den apoyo a la toma de decisiones del sector paraestatal.

INFORMACION CONTENIDA EN EL TABLERO

El Tablero de Mando del Grupo Industrial SOMEX está constituido por cuatro módulos; cada módulo tiene a su vez una serie de despliegues que contienen un número determinado de parámetros a los cuales se les ha asignado una banda de normalidad.

Los módulos que integran el Tablero de Mando son:

- * **Módulo Financiero-presupuestal.** Presenta el comportamiento de los parámetros fundamentales de los diferentes estados financieros, tales como estado de resultados, balance, flujo de efectivo, balance de divisas, etcétera.
- * **Módulo de Operaciones.** Muestra los resultados operacionales de las empresas que integran el Grupo, así como el comportamiento de una serie de índices que nos permiten revisar la eficiencia en la operación de las empresas.
- * **Módulo de Inversiones.** Vigila el comportamiento del programa de inversiones en sus aspectos presupuestales y físicos.
- * **Módulo Complementario.** Presenta la situación de los denominados programas prioritarios, que son todas aquellas actividades que por su trascendencia influyen de manera importante en los resultados de algunas empresas; asimismo se efectúa un seguimiento sobre el comportamiento administrativo de las empresas, y se vigila el cumplimiento adecuado de los índices relacionados con el control de la contaminación y la seguridad industrial.

CONCLUSION

Durante 1983 Fomento Industrial Somex de México ha desarrollado diversos instrumentos en apoyo de su gestión directiva, a fin de cumplir

adecuadamente con las responsabilidades de administración, coordinación y promoción del Grupo.

Destaca por su importancia el Sistema Integral de Control, del cual forma parte importante el Tablero de Mando, sistema que articula, integra y hace compatibles los lineamientos dictados por las dependencias globalizadoras con las necesidades y disposiciones de las divisiones y empresas, de tal manera que se garantiza tanto una alta precisión técnica en el manejo de indicadores, la calidad y oportunidad en las recomendaciones y una posición realista en cuanto a lo que es posible alcanzar, como el establecimiento de mecanismos que eviten el desvío de los recursos en la consecución de los objetivos al prevenir, detectar y corregir desviaciones para mantener la orientación de las acciones en el cumplimiento de los propósitos fundamentales del Grupo.

El Tablero de Mando de FISOMEX ha significado principalmente la implantación de una disciplina administrativa muy importante.

Al observar la actitud que generalmente desarrollan los directores de las empresas, con frecuencia es difícil distinguir cuáles son aquellos asuntos que requieren de una información más depurada para no apartarse de las sanas medidas de administración que deben tomar. El Tablero de Mando impone la disciplina de proporcionar al directivo de las empresas una información básica correspondiente a esquemas aprobados por las autoridades dentro de los marcos legales y que además se traduzca en resultados concretos respecto a la administración.

El Tablero de Mando unifica la metodología con la que se obtiene la información, lo cual permite hablar un lenguaje común sobre las fechas de corte de las empresas, el comportamiento de los parámetros fundamentales de la operación, el cálculo de índices que muestran la eficiencia en su administración, para unificar los criterios de evaluación y por lo tanto facilitar la realización de análisis que puedan llevar las resoluciones políticas a sus últimas consecuencias, al observar dónde se encuentran las principales desviaciones.

A la fecha los avances logrados en el Tablero de Mando pueden considerarse satisfactorios: se tiene establecida la red de información, se realiza un seguimiento anual de los principales parámetros, en tanto se desarrollan los programas de cómputo y se adquiere el equipo que facilite el manejo automatizado de la información; asimismo, se estableció el mecanismo que permite tomar acciones correctivas cuando alguno de los parámetros se encuentra fuera de los márgenes de normalidad.

Esperamos que en el futuro —cuando se termine el estudio de algunos aspectos en los que se está trabajando— el Tablero de Mando manejará una información modelo acerca de las empresas, y será un instrumento que simplificará el control y la ejecución eficaz de las políticas que se dicten.