

CAPITULO TERCERO. EL CONTROL INSTITUCIONAL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS .....	131
INTRODUCCION .....	133
EVALUACION DE LA GESTION DE LA EMPRESA PUBLICA: UN ENFOQUE INSTITUCIONAL <i>Nuria Cunnil</i> .....	137
LOS SISTEMAS DE CONTROL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN ARGENTINA <i>Hugo Breme</i> .....	153
LOS SISTEMAS DE CONTROL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN CUBA <i>Francisco Cejas Gómez</i> .....	185

# CAPITULO TERCERO



## INTRODUCCION

**N**URIA Cunnil, investigadora del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo; Hugo Breme, presidente de la Sindicatura de empresas del Estado de Argentina; y Francisco Cejas Gómez, colaborador del Instituto Superior de Economía de Cuba, fueron los expositores de la sesión de trabajo reservada a examinar los controles institucionales o internos de las empresas públicas, a la luz de los controles gubernamentales.

En su ponencia de carácter conceptual "Evaluación de la gestión de la empresa pública: un enfoque institucional", Nuria Cunnil advierte desde un principio, que los principales obstáculos para evaluar adecuadamente la gestión de las empresas públicas se presentan por la escasa reflexión teórica existente en torno a las organizaciones estatales, frente a la abundante literatura que versa sobre las privadas. Al señalar que predomina un enfoque instrumentalista en la medición del grado de eficiencia y rentabilidad de las empresas públicas, la autora expone diferentes problemas que surgen al ejercer un tipo de control que hace énfasis en variables exclusivamente económicas y financieras. Propone profundizar en el conocimiento ya acumulado, pero también valorar los objetivos sociales de las organizaciones públicas en una perspectiva que no sea sólo gerencial, así como considerar la capacidad de las estructuras administrativas de las propias empresas para captar y atender necesidades políticas socialmente relevantes.

Por su parte, Hugo Breme, al presentar el caso del control de las empresas públicas en la República de Argentina, desarrolla una breve síntesis

histórica en la que se refiere a la promulgación de la Ley de Empresas del Estado de 1949, a la creación del Tribunal de Cuentas de la Nación en 1956, al establecimiento de la Corporación de Empresas Nacionales en 1973, y finalmente a la integración de la Sindicatura General de Empresas Públicas en 1978, entidad administrativa descentralizada con personalidad jurídica propia, que bajo la jurisdicción de la Presidencia de la Nación, tiene hoy por objetivo el control de las haciendas productivas. En cuanto a los alcances y la tipología actual de los sistemas de control de las empresas públicas en su país, el autor destaca: el control de legalidad, que comprende una primera etapa preventiva y una segunda "ex-postfacto"; el control de auditoría, que dictamina sobre los estados contables de las empresas estatales; y el control de gestión, que evalúa el cumplimiento de los objetivos institucionales previstos, examina en forma sistemática la situación económica y financiera de las empresas, y califica la eficacia y la eficiencia de su gestión frente a los objetivos globales, sectoriales y empresariales. La ponencia concluye con la mención de los principales productos del control de gestión: el informe de gestión anual, el trimestral, el mensual, las denominadas partes semanales y, finalmente, los estudios especiales.

Con el propósito de comprender cabalmente el control gubernamental de las empresas estatales en Cuba, Francisco Cejas inicia la última exposición de esta sesión de trabajo, indicando que las unidades de producción en una economía socialista deben conjugar dos objetivos inseparables: elevar el nivel de vida de la población y aprovechar racional y óptimamente los factores del desarrollo. Por esta razón, señala que el instrumento fundamental de dirección y control de las empresas cubanas, es el Plan Único de la Economía Nacional, elaborado centralmente por los órganos estatales responsables de la marcha económica del país: la gestión económico-operativa es responsabilidad de las propias empresas, pero su autonomía administrativa se encuentra limitada por los objetivos y metas concretos que deben alcanzar en términos del plan único. Indicadores de planeación para la economía nacional en su conjunto, para las distintas ramas productivas, para el desarrollo territorial y para las empresas, conforman un sistema integral de planificación que permite controlar la gestión de las

empresas públicas y su contribución subordinada al desarrollo nacional. En ese sentido cabe mencionar el análisis detallado del expositor en torno al control financiero y crediticio que ejercen sobre la actividad de las unidades de producción cubanas, el Comité Estatal de Finanzas y el Banco Nacional de Cuba, así como el control ramal que corresponde a distintos ministerios e institutos responsables de esa función.

# EVALUACION DE LA GESTION DE LA EMPRESA PUBLICA: UN ENFOQUE INSTITUCIONAL

Nuria Cunnil

## 1. PUNTOS PROBLEMATICOS DEL PARADIGMA DE LA EVALUACION DE LA GESTION INSTITUCIONAL

**E**N la práctica, la gestión de la empresa pública suele juzgarse no en función de lo que podría haberse hecho, sino más bien en relación a lo que se hizo antes. Es muy probable que esta tendencia y los fracasos en la incorporación de tecnologías modernas de control, tales como el presupuesto por programas, estén vinculadas a carencias conceptuales respecto del comportamiento de las organizaciones públicas. Si bien la teoría de la organización facilita la comprensión y conducción de entes industriales privados, ofrece muy pocas proposiciones altamente abstractas que formulen relaciones válidas para todas las organizaciones. El problema es que la escasez de hipótesis suficientemente pertinentes y rigurosas no sólo puede tornar irrelevantes los esfuerzos de diseño de nuevas tecnologías y de capacitación, sino que puede, además, debilitar el poder transformador del proceso de evaluación, contribuyendo a su desnaturalización.

Un problema mayor pareciera pues concernir a la construcción de teoría. Actualmente existe en cierne una corriente que intenta reivindicar la especificidad sustantiva e histórica de las organizaciones públicas. Se desarrollan además críticas importantes a la utilización del enfoque de sistemas para aprehender la dinámica de aquéllas. Cuestiones tales como el énfasis en la supervivencia organizativa, la consideración del contexto

ambiental simplemente como una amenaza o una restricción para la auto-preservación y los esfuerzos por asumir el consenso como eje de las intervenciones que caracterizan a la visión sistémica, pudieran desnaturalizar el carácter interactivo de los entes públicos y producir distorsiones en su conducción. El análisis de la certitud de tales aseveraciones no puede ser soslayado. Es más, debiera constituir uno de los ejes del problema, sobre todo si tenemos en vista que las debilidades en la construcción de marcos conceptuales pertinentes, cada vez más aparece como una de las causas privilegiadas de los fracasos en las experiencias de transformación del aparato público emprendidas en América Latina.

Ahora bien, ¿significa lo anterior que debemos esperar por construcciones teóricas más apropiadas? Indudablemente que no. El problema que nos ocupa reviste tal urgencia que no puede ser suspendido hasta que la teoría esté madura. Exige, sí, tensar los conocimientos que ya existen y propender al desarrollo de estrategias para su sistematización e internacionalización por los participantes de las organizaciones. Por otro lado, torna ineludible la mejoría de las técnicas de diagnóstico, de forma que las especificidades de cada caso puedan ser apropiadamente aprehendidas. Algunas cuestiones deben ser discutidas en tales sentidos:

### **1.1. La necesidad de un enfoque conceptual apropiado en torno a la eficacia y eficiencia organizacionales**

Es preciso insistir en que la explicación causal constituye un eje crucial del proceso de evaluación de la gestión. Este problema de orden teórico, pero que tiene importantes consecuencias prácticas, no siempre recibe la importancia debida. No obstante, existen desarrollos importantes sobre la materia, que deben ser revisados.

De hecho, si el objeto de atención es el grado de eficacia de una organización y, particularmente su rentabilidad, debe acordarse en que la evaluación sólo tiene sentido en tanto proporcione información sobre aquellas variables internas que pueden ser manipuladas de forma de incrementar el nivel de aquéllas.

A tal efecto, cobra relevancia el análisis de la eficiencia (y/o productividad) organizacional. Existe incluso, cierto acuerdo respecto de que la atención en ella puede compensar la inadecuación de los indicadores de rentabilidad comercial en la empresa pública. También respecto de que su utilización como medida de rendimiento se torna indispensable cuando la rentabilidad no proporciona una medida certera de éxito de la gestión. Si las utilidades no dependen de la administración, si los precios son administrados o no reflejan las escaseces ni los costos de oportunidad reales, si la empresa no tiene competencia, obviamente las utilidades dejan de ser un indicador útil del rendimiento.

Ubicados en el análisis de eficiencia, dos cuestiones deben ser atendidas por el proceso de evaluación. De una parte, la revelación de las reservas internas con que cuenta la organización. De otra, el análisis de la pertinencia social de ellas. La resolución de la primera exige de un enfoque global de la evaluación del funcionamiento de una empresa. La segunda, implica tensar tal enfoque, considerando que el objeto en cuestión son empresas públicas que, como tales, deben incluir criterios de racionalidad social en la selección de los factores que pueden facilitar el incremento de la eficiencia.

#### **a. Los déficits del modelo convencional**

El problema primero remite a fijar la atención en los factores técnicos, organizativos, económicos y políticos, que pueden determinar los resultados finales de la actividad de una empresa pública y a deslindar aquéllos susceptibles de manipulación de los que no lo son. La pretensión a tal efecto de una teoría universal es falaz, entre otras razones, dada la existencia de condicionamientos externos específicos a cada situación y a la heterogeneidad de entes que pueden ser clasificados como empresas públicas. No obstante, en el caso de las empresas públicas industriales, el problema pareciera facilitarse. Allí el grado de aprovechamiento de los recursos productivos está sometido a una cadena de relaciones causales, cuyo comportamiento se supone suficientemente estudiado. De manera que se tiende a asumir que no es necesario revisar conceptualmente la

certitud de los factores explicativos de la eficiencia (y eventualmente, de la rentabilidad). En general, la literatura no problematiza sobre la formación e interrelación de los indicadores claves para las áreas internas, que son críticas de sus niveles. Sólo insta a la definición de índices y estándares, suponiendo que al ser confrontados, puedan dar cuenta tanto de la magnitud de las desviaciones como de las medidas que corresponde adoptar para corregirlas. Supone, pues, zanjado el problema de la definición de los criterios de valoración de segundo nivel.

Ello no tiene especiales consecuencias negativas respecto de algunas áreas. Es innegable que en una organización industrial deben ser controlados factores tales como la estructura, estado técnico, desperdicios, capacidad productiva de los medios y objetos de trabajo, la fluctuación, calificación, composición, tiempo de labor de la fuerza de trabajo, el volumen, tipos, innovación, rechazos de la producción, etc.

La simple atención en ese tipo de factores (y la medición consecuente), generalmente remite de por sí a soluciones y/o permite detectar reservas internas. En realidad, el problema aludido no es tan relevante respecto de la evaluación de los niveles de utilización de los recursos productivos—sobre todo capital y materiales—, ni de la producción, ventas o costos, como respecto del nivel técnico organizativo de la empresa. En definitiva, éste es el nivel crucial, porque en última instancia determina el comportamiento de los recursos y, por tanto, su grado de aprovechamiento. Además, porque es el nivel más vulnerable a mediaciones que distorsionan la pertinencia social de las transformaciones.

Ahora bien, es posible detectar a lo menos dos sesgos que conspiran contra la excelencia de la evaluación a nivel técnico-organizativo de la empresa pública. O se abstrae directamente la explicación, convirtiendo la evaluación en un mero ejercicio de control en su sentido restringido. O bien se introduce aquélla irreflexivamente, promoviendo riesgos significativos.

Teóricamente la atención en dicha área debiera remitir a un análisis

articulado del estado de la técnica y de la tecnología, de la organización del trabajo y de la producción misma y, por fin, de la dirección. Ello debiera permitir la definición de indicadores claves (y por ende, de criterios de valoración), respecto del comportamiento deseado de la técnica, el personal y ciertamente de la gerencia, pero en su articulación real.

Es frecuente, sin embargo, que sólo se destaque como área crítica al personal y que se utilicen factores (o indicadores) que no proporcionan orientación del enfoque de intervención, puesto que son dependientes de variables que se sustraen del análisis. La medición y confrontación de factores como la rotación externa e interna del personal, las quejas, horas de ausentismo, nivel de seguridad, nivel salarial, etc., es naturalmente una operación necesaria. Pero no es suficiente si el punto es propiamente la evaluación de la gestión. Esos factores sólo indican la presencia de potenciales problemas, más no de sus causas. Menos discriminan entre las que son imputables a la gerencia misma, a los supervisores y a los trabajadores. Este enfoque, por omisión, propicia así que la estructura organizativa, y con ella la tecnología misma, se conviertan en fuentes de problemas.

Lo mismo es fomentado por el enfoque que se propone la evaluación de la estructura organizativa, pero al margen de la especialidad de las organizaciones públicas. Determinar la capacidad estructural de una organización es también una tarea indispensable. Pero no es especialmente problemática si se constriñe a la evaluación de las fallas o carencias a nivel de las relaciones o de las unidades para cumplir las funciones de transformación, mantenimiento y adaptación y dirección, que conforman una estructura. No obstante, el centro neurálgico de este tipo de evaluación atinge a las características de la estructura, puesto que ellas inciden en el comportamiento del personal y de la gerencia y, en última instancia, en el carácter de las relaciones de la organización con su entorno. Utilizar como indicadores, por ejemplo, a la división del trabajo y especialización, a la mecanización y automatización de la producción, a la organización centralizada de la planificación y del control, a la especificación del trabajo, a las sanciones en el control, etc., es asumir que tales caracterís-

ticas inciden en la eficiencia. Ellas se convierten, pues, en criterios de valoración que definen la medida de lo necesario en la organización, orientando las correcciones en tales sentidos.

Aparentemente este último enfoque es más integral. Sin embargo, hemos afirmado que él también es expresivo de un sesgo conceptual. El punto es que la calidad de la evaluación de la gestión de la empresa pública no sólo depende de la existencia de un enfoque global del funcionamiento organizativo, que permita incorporar factores explicativos en la misma evaluación, de modo que ésta pueda orientar las soluciones. Depende además, y en una medida fundamental, de la pertinencia social del enfoque, de modo que los factores seleccionados no produzcan efectos indeseados que puedan desviar el sentido de las transformaciones del aparato público.

#### **b. El criterio de la trascendencia organizacional, complemento necesario a la valoración de la eficiencia (o rentabilidad)**

El establecimiento de criterios de valoración como los señalados precedentemente pueden ser válidos en un enfoque eficientista a corto plazo. Existen, sin embargo, significativas evidencias, por ejemplo, respecto de la descualificación que producen los sistemas automatizados de producción; de la vulnerabilidad a la que se somete el personal cuando el trabajo es extremadamente parcelario; de las rigideces que añade la centralización y la prescripción del trabajo, etc. Evidencias de tal tenor no pueden ser desdeñadas, especialmente si contextualizamos al incremento de la eficiencia en el marco de la trascendencia organizacional, o sea, de la aptitud que tiene una organización para atender necesidades y políticas socialmente relevantes. Asumimos que ella debe constituirse expresamente en una medida clave del rendimiento para evitar, entre otros, los riesgos de concentrar los esfuerzos en el desarrollo de procesos eficientes, pero que no reportan utilidad ninguna a sus destinatarios reales o potenciales. Prácticamente, supone introducir, en calidad de filtros, categorías adicionales a los modelos explicativos de la eficiencia organizacional, considerando

que aquélla es dependiente del grado de receptividad de los miembros a las demandas sociales y de su disposición y posibilidades para atenderlas realmente. Supone además introducir categorías reguladoras de las restricciones que imponen ciertas tecnologías o ambientes al diseño estructural y criterios de valoración consecuentes a todas ellas.

En tales sentidos, cobran urgencia varias tareas. Primero, la profundización en la reconceptualización de los supuestos de la teoría y del enfoque de análisis de las organizaciones privadas. Mientras la teoría está cercada por errores en los conceptos del comportamiento de los diferentes tipos de miembros y de la naturaleza de los conflictos, los preconceptos de las satisfacciones y de las formas organizativas seguirán sustituyendo a la realización de diagnósticos en una perspectiva de análisis accional. Segundo, la tarea de revisar en un marco integral a aquellas soluciones que actualmente son reivindicadas como criterios compensatorios al uso de controles externos y a la movilización de reservas internas. De hecho, por ejemplo, los efectos potenciales de la administración participativa o de la profesionalización de la gerencia, pueden ser neutralizados si no se concede expresa atención al contenido y alcances de la normativa interna y externa y de las técnicas materiales, de organización del trabajo y de gestión del personal.

### **c. Algunos fundamentos del enfoque**

El sentido último de la evaluación de la gestión de una organización, es su transformación para la mejora de su rendimiento. La decisión de acoger como medidas de "éxito" de la actuación a la eficacia y/o a la eficiencia, supone orientar la acción para su incremento. En los términos más agregados, tal decisión conlleva a utilizar a los objetivos (reales) y/o a los costos programados como criterios de valoración de primer nivel. En esta perspectiva, la organización será tanto más exitosa cuanto sus resultados se aproximen a aquéllos. Sin embargo, tal éxito no necesariamente da cuenta de su utilidad. Es probable que si se introduce como medida de éxito a la efectividad social, las brechas sean mucho mayores

que las que reconocemos habitualmente. Dos premisas avalan la necesidad de atender a esa dimensión.

La planificación (y/o el presupuesto) no define necesariamente el estado más deseable. Tras la utilización del plan normativo y del presupuesto como únicos criterios de valoración, subyace la hipótesis de que cuanto más responden los comportamientos reales a las pautas y criterios preestablecidos, más se maximiza el desempeño del sistema. Esto equivale aproximadamente a admitir que los formuladores detentan los criterios de verdad, que los resultados que se producen sólo pueden ser atribuidos al plan y, por fin, que éste no experimenta ninguna modificación en el proceso de su implementación. Tales afirmaciones, y por consiguiente la idea de que los resultados del plan se transforman automáticamente en una contribución directa al desarrollo de sus destinatarios, han sido seriamente rebatidas a la luz del conocimiento que actualmente tenemos de la dimensión política de las organizaciones públicas y de la vulnerabilidad de nuestras sociedades.

Si lo anterior es cierto, la concepción instrumental de la administración pública no sólo puede resultar falaz, sino además, altamente inconveniente. Intentar convertir a aquélla en un mero instrumento de las políticas gubernamentales, puede conducir a un centralismo extremo que entorpezca la necesaria flexibilidad operativa y financiera que requieren los organismos descentralizados y, sobre todo, las empresas públicas, para lograr una administración productiva de los recursos. A su vez, suponer que las políticas públicas expresan automáticamente el interés general, conduce a negar a priori la necesidad de desarrollar mecanismos de confrontación democrática de intereses en el seno del aparato público y generar contrapesos a los poderes dominantes.

Tomar en consideración problemas de aquel tenor, tiene consecuencias en el terreno práctico del control institucional. Implica, sobre todo, aceptar que la elaboración de un sistema de definición, redefinición e interpretación de objetivos institucionales es una tarea que debe ser capaz de

acometer la empresa. Por tanto, la evaluación formativa tiene una importancia singular. Sin embargo, los riesgos de distorsiones son máximos si no se introduce el criterio de efectividad social (o sea, de trascendencia). Pretender que el desarrollo de la autonomía de la empresa es condición suficiente para su desenvolvimiento es abstraer las contradicciones estructurales que se reflejan en su seno. Como hemos advertido, el criterio de la trascendencia obliga a relacionar el plan con sus destinatarios, para definir la medida de lo posible y de lo necesario. De otra parte, obliga a atender las características del modelo organizativo, de modo de desarrollar en la organización la sensibilidad necesaria al medio. Ambas cosas evidentemente implican recontextuar tanto las medidas de éxito basadas en la eficacia y la eficiencia, como refinar las concepciones para su logro.

## **2. FACTORES CONDICIONANTES DEL DISEÑO DE SISTEMAS DE CONTROL INSTITUCIONALES**

Hasta acá hemos hecho sólo una presentación general sobre algunos de los puntos problemáticos de la evaluación de la gestión, que no han recibido suficiente atención de parte de la literatura convencional. A la luz de ellos, surgen una serie de condicionamientos estructurales que deben ser atendidos en el momento de diseñar un sistema de control de gestión institucional.

### **2.1. El tenor de las relaciones entre el gobierno central y las empresas públicas**

Habitualmente se distingue entre tres niveles y tipos de control de gestión: 1) Control de gestión global (o estratégico), que correspondería al nivel de alta dirección; 2) Control de gestión funcional (o logística), al nivel de los mandos superiores; y 3) Control de gestión operacional (o táctica), al nivel de los mandos intermedios. En la perspectiva de la definición de un macrosistema, se admite<sup>1</sup> que todas estas modalidades de

1 Ver al respecto Albano, Oswaldo y Canessa, Agustín. Presupuesto Integrado y Control de Gestión en las Empresas del Estado. Trabajo presentado por la Asociación Interamericana de Presupuesto Público (ASIP) al IX Seminario Interamericano de Presupuesto, celebrado en Montevideo, Uruguay, en junio de 1980.

control deben ser recursivas; es decir, cualquiera que sea el nivel en cuestión —nacional, sectorial, regional o institucional— el modelo íntegro debe reinscribirse en él. O bien, que deben desagregarse según cual sea el nivel involucrado (ministerio, corporación o institución). Las consecuencias prácticas de cada opción son muy diferentes. Ellas connotan no sólo el carácter, sino también la calidad y sentido del control interno. Tras la última subyace la clásica dicotomía entre política y administración, que conduce a exceptuar a la empresa pública al menos del primer tipo de control (estratégico). Esta concepción instrumental de la empresa, además de suscitar juegos de suma negativa entre los distintos sectores, puede fomentar la irresponsabilidad de la gerencia frente a los resultados y tornar irrelevante el establecimiento de sistemas de evaluación en el interior de la empresa para mejorar su rendimiento. Si los objetivos de las empresas son definidos por la planificación nacional y/o por directrices ministeriales, y si ella está además sometida a controles y/o decisiones para la determinación de precios, inversión, financiamiento, etc., sin hacerla partícipe de tales operaciones, lógicamente la preocupación por los controles institucionales corre el riesgo de convertirse en un puro ejercicio intelectual.

De manera que un condicionador estructural en primera instancia de la naturaleza del control institucional, es el tenor de las relaciones entre la empresa pública y el gobierno central. La medida en que las autoridades centrales comprendan que una mayor sujeción no equivale a un mejor control cuando se trata del rendimiento de una empresa, es crucial a estos efectos, tal como ha sido mostrado por estudios internacionales.<sup>2</sup>

Sin embargo, aquél no es el único factor limitante que debe ser considerado. La idoneidad del sistema de control interno a nivel de la empresa, atañe además a ella misma. Ha sido ampliamente resaltada en los últimos años la importancia que para el éxito del control de gestión tiene el establecimiento de sistemas de presupuestación, contabilidad de costos y ana-

2 Naciones Unidas. Medidas para Mejorar el Rendimiento de la Empresa Pública en los Países en Desarrollo. Nueva York, 1974. ST/TAO/No. 58.

lítica e incluso de estadística. Menos se ha atendido al carácter de la planificación y de los sistemas organizativos.

## **2.2. Los factores internos condicionantes de los sistemas de control y evaluación**

### **a. Los procesos de control, los métodos de organización y el enfoque de planificación**

Si acordamos que todos los tipos y niveles de control de gestión (estratégico, funcional y táctico) conciernen a la empresa, deberemos convenir que deben estructurarse sistemas internos específicos para cada uno de ellos, incorporando los tipos de planificación respectivos. La tarea de diseño de los sistemas debe ser antecedida, sin embargo, por decisiones respecto de cuáles son los procesos más congruentes con las características del funcionamiento de la organización y de su entorno, asumiendo que la naturaleza de aquéllos condiciona la estructura del sistema particular y que ésta produce efectos recurrentes en las demás, pero que, a su vez, revierten a él. Es obvio, por ejemplo, que el sistema que se acoja a nivel de control estratégico es crucial para el éxito del control funcional (o gerencial), puesto que involucra la identificación de factores críticos de los programas y la definición de medidas de rendimiento, asociadas a esos factores, que se pueden convertir en restricciones para aquél. Pero a la vez, el sistema de control funcional es también crucial para el éxito del control estratégico, en términos de las informaciones que le proporciona.

Ahora bien, el sistema de control estratégico contiene desde ya menos riesgos, si el proceso incluye el establecimiento de objetivos, una programación estratégica y táctica y los presupuestos respectivos, y si incorpora en tales tareas no sólo al nivel ministerial y corporativo (o ministerial), sino a la gerencia misma, además de su directorio. Si ello ocurre, la distinción entre aquel sistema y el control funcional es sólo analítica. Tal cuestión no supone negar la pertinencia del control funcional o gerencial, ya que de cualquier manera deberá desarrollarse un proceso de programa-

ción, presupuestación, operaciones, contabilidad y análisis, para asegurar que los recursos se obtienen y utilizan eficaz y eficientemente. Sólo pone en duda la delimitación en torno a las responsabilidades de cada nivel jerárquico que convencionalmente domina la teoría y la práctica, estableciendo cotos a los sujetos de la evaluación.

El carácter definitivo de cada sistema concierne a dos cuestiones adicionales: el contenido de los métodos de organización prevaecientes y los alcances del método de planificación escogido. Poca importancia se le concede a la primera, no obstante tener un impacto considerable sobre la calidad del sistema de control. Los métodos centralizados de organización y la extrema interdependencia de las funciones pueden, por ejemplo, imponerle serios límites a la administración por objetivos. La incapacidad de la organización para obtener desempeños alternativos de las actividades de una subunidad y para establecer stocks amortiguadores a las dependencias de los flujos de trabajo entre distintas unidades, puede contribuir al desarrollo de fuentes estructurales adicionales de poder no institucional. Estilos de dirección autocráticos pueden fomentar, por su parte, que aquella posición no institucional del poder que es inevitable, se desarrolle sobre bases secretas y, por ende, que se sustraiga de las negociaciones, para definir los programas y los presupuestos e incluso los objetivos a cumplir. Incluso los esfuerzos por mejorar las comunicaciones entre los distintos niveles pueden ser estériles, si se considera a la comunicación una variable independiente del diseño estructural.

A tales efectos, el enfoque de planificación usado también es fundamental. En los últimos años ha surgido una discusión interesante que pone en tensión la calidad del estilo de la planificación normativa. Esta, entre otras cosas, niega que dentro de una organización pueden existir muchas racionalidades en conflicto y presupone que la simple definición de un deber ser no sólo es condición necesaria, sino también suficiente para integrar las voluntades en su cumplimiento. Sesgos de esa naturaleza fijan serios límites a los sistemas de control institucional. En tal sentido, ameritan ser exploradas las posibilidades que ofrece el enfoque de planificación

estratégica que incluye a la planificación "política". Ella incorpora, además de la dimensión normativa, otras dos dimensiones que son fundamentales en la perspectiva de análisis que hemos escogido: el análisis de viabilidad de las prescripciones, teniendo en cuenta las diferentes correlaciones de fuerza que se desarrollan en una organización y la incorporación expresa de la planificación a la gestión misma.<sup>3</sup> Esto último no sólo supone poner el acento en el presente en base a una prealimentación sobre el cálculo futuro y una retroalimentación sobre el cálculo pasado. También supone admitir que la planificación debe involucrar a los sujetos claves de la direccionalidad de la gestión. Ciertamente, articular las dimensiones del deber ser, del poder hacer y de la voluntad de hacer en la organización, implica predefinir requisitos funcionales congruentes en el diseño de los sistemas de evaluación que remiten a la participación y al acuerdo.

#### **b. Las características de los sistemas de información.**

Por fin, un problema relevante queda pendiente aun zanjadas las dificultades y adoptadas las decisiones apropiadas respecto de los factores precedentes. Alude a las características y estructura de la información necesaria. Por supuesto que ésta es una decisión condicionada, pero debe atenderse expresamente. Desde ya, la sola decisión de utilizar las utilidades como criterio para medir los resultados de una empresa, exige de una noción clara del costo de capital basada en una planificación de factibilidad y en la capacidad de la empresa.

Cuestiones tales como el deslinde entre información de entrada operativa (los costos), la información sobre el insumo de capital (los presupuestos de capital), la información de salida (por ejemplo, los precios de transferencia) y la información combinada sobre entradas y salidas

3 Carlos Matus se ha preocupado expresamente de estas cuestiones. Ver, por ej. Elementos de Planificación Estratégica. Mimeo. CORDIPLAN, noviembre de 1982 y El Enfoque de Planificación Estratégica (Política y Plan en Situaciones de Poder Compartido. Mimeo. Proyecto FORMEPLAN, CENDES, Universidad Central de Venezuela, Caracas. 1982.

(el retorno sobre la inversión), que corresponden al campo de la evaluación económica-financiera, si bien no están exentas de dificultades, han experimentado un desarrollo teórico importante. Es preciso sí, evaluar si las técnicas y métodos de información convencionales son plenamente eficaces aplicadas a empresas públicas. De hecho, se plantea que en éstas la información debe ser discriminada y procesada, tomando en consideración el costo de los programas no vinculados con la actividad productiva misma, de manera de poder ajustar las utilidades y permitir también el conocimiento de los costos reales de la ejecución de esos programas. Ello supone cuantificar los costos (y/o los beneficios) de lograr objetivos no comerciales operacionales e ingresarlos explícitamente en las cuentas de la empresa a través de un ajuste de cuentas sociales. Esta no siempre es una operación fácil y sobre todo conveniente. Tampoco lo es la utilización de precios de cuenta, calculados suponiendo equilibrio entre oferta y demanda, para corregir el efecto de precios distorsionados (por subsidios directos o indirectos, poder monopólico, etc.), sobre la mediación de las utilidades de las empresas públicas. Hay quienes sugieren utilizar precios constantes para reflejar las escaseces de la economía, en vez de precios sombras o precios de mercado. Concretamente, se plantea en este caso evaluar la gestión a través de la tendencia que tiene la utilidad pública medida a precios constantes. Este criterio supone incluir los costos de oportunidad del capital de trabajo en la medición de las utilidades. Ha sido reivindicado como indicador operacional del rendimiento de la gestión, cuando los objetivos no comerciales son existenciales y pueden, por tanto, ser abstraídos del análisis.

También es necesario tensar las posibilidades que ofrece para el desarrollo del control gerencial la contabilidad de responsabilidad, cuya utilización es ampliamente defendida para complementar la información que proporcionan la contabilidad de costos y la contabilidad diferencial. Implica crear centros de responsabilidad (de gastos, de ganancia y de inversión) dentro de la empresa, de modo de obtener informes sobre la contabilidad planificada y real y en función de ellos medir el rendimiento de los gerentes. El problema es que exige de la conversión (y medición) en términos

monetarios, de los resultados reales de las actividades de las unidades organizativas y de su comparación con los planes fijados en el presupuesto.

De cualquier manera, las dificultades mayores conciernen a las características y estructura de la información necesaria, para efectuar evaluaciones de impacto social no monetarizables y evaluaciones administrativas, y a su integración al sistema de control respectivo. Este es un problema mayor, ya que se ha reconocido que en muchas circunstancias la evaluación se basa en la rentabilidad por omisión, más que por intento, debido a la falta de informaciones para aplicar criterios operativos.

En tales sentidos, es necesario profundizar en el conocimiento ya acumulado. La evaluación de los objetivos sociales de la empresa pública en una perspectiva que no sea exclusivamente gerencial, exige de información no sólo interna; además, plantea el problema de la inclusión de criterios de rendimiento que respondan a los intereses y valores de los distintos actores sociales sobre los que se dirige la influencia de la empresa. La información para la evaluación administrativa/organizativa también resulta crucial. No se trata sólo de obtener datos planificados y reales para hacer comparaciones, sino que es preciso que el sistema informativo incorpore la posibilidad de la autoevaluación, a través de la sistematización e internalización del modelo organizativo por parte de los miembros. Como ya lo hemos expresado, aquél debe constituirse en un objeto expreso de atención, no sólo porque determinadas características pueden erigirse en obstáculos al control económico y financiero, sino principalmente porque es desde este campo que se puede desarrollar (o inhibir) la capacidad de la organización para prever modificaciones aptas a la satisfacción de necesidades reales. La prevención sobre los grandes riesgos que habitualmente contiene la auditoría administrativa, debe servir para profundizar sobre alternativas de investigación-acción.

# LOS SISTEMAS DE CONTROL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN ARGENTINA

Hugo Breme

## I. Síntesis Histórica del Control en las Empresas Públicas

**P**ARA poder enmarcar el sistema de control de las haciendas productivas, actualmente vigente en la República Argentina, se considera fundamental reseñar la evolución de las distintas respuestas que se dieron en el tiempo a este significativo aspecto que contribuye a una adecuada conducción empresaria.

Como era de esperar, el control no es un fenómeno aislado, sino que está estrictamente relacionado con el grado de complejidad que alcanzan los sistemas en las cuales éste opera. Esta afirmación permite explicar el significativo desarrollo que exhiben los procedimientos y metodologías de control, a medida que se opera una creciente participación de las empresas públicas en el producto nacional y la adopción de modernas tecnologías de producción y métodos de comercialización y administración.

Este proceso en Argentina generó resultados que, siendo aún perfectibles, tienden cada vez más a la concepción del control como una función que sin ser concomitante, es preventiva y realimenta continuamente a la conducción, facilitando la adopción de acciones correctivas que permiten luego decisiones más racionales que conducen al logro de los objetivos globales, sectoriales y empresarios.

Para ilustrar sobre este aspecto, se comentarán a continuación los principales hitos normativos que se produjeron en el tiempo en materia de control de haciendas productivas.

## **1. Ley de Empresas del Estado**

Hasta la promulgación de la ley No. 13.653 en el año 1949, que constituyó el primer intento orgánico de regular el funcionamiento de las empresas públicas, las actividades de producción de bienes y servicios que cumplía el Estado se realizaban, en la inmensa mayoría de los casos, a través de organismos que formaban parte de la administración nacional.

Estos se caracterizaban por no poseer individualidad jurídica propia y consecuentemente su patrimonio se confundía con el de la jurisdicción de la administración central a la cual pertenecían.

El organismo de control era único y estaba a cargo de la Contaduría General de la Nación, que realizaba el control formal y auditorías contables.

La citada ley impuso un significativo avance, ya que al darle entidad jurídica a las empresas las obligó a llevar registros contables que respondieran a las normas de la contabilidad patrimonial. Además, ello obligó a organizar la producción y administración con criterios más próximos a la actividad empresarial, en contraposición a los característicos de la administración productiva de servicios, como lo había sido hasta entonces.

Como puede observarse en esta etapa, el saldo cualitativo, desde la óptica del control, está dado por la mejora del sistema informativo interno de las empresas, adopción de la contabilidad patrimonial, como sustento necesario pero aún no suficiente para una adecuada evaluación de la gestión.

## **2. Creación del Tribunal de Cuentas de la Nación (TCN)**

El decreto ley No. 23.354 del año 1956, crea el Tribunal de Cuentas de

la Nación, asignándole, en carácter exclusivo, el control externo de la hacienda pública. A la Contaduría General se le reserva entonces el control administrativo interno.

El Tribunal de Cuentas es un organismo colegiado que tiene cinco miembros en su conducción superior, con la denominación de vocales. Uno de ellos ejerce la presidencia, la que rota anualmente. Estos son designados por el poder ejecutivo nacional con acuerdo del senado de la nación.

La responsabilidad por las actuaciones de los vocales sólo puede ser juzgada por el congreso de la nación a través del juicio político.

Dentro de las funciones del Tribunal de Cuentas, estaba expresamente prevista la fiscalización de las empresas del estado por medio de auditores o síndicos.

La finalidad de su actividad de control, en esta materia, apuntaba a que los actos administrativos se ajustaran a las leyes, decretos y demás disposiciones que le fueren de aplicación.

En lo referente al procedimiento de control utilizado, el Tribunal puso en práctica entonces la auditoría contable, en todos los aspectos relacionados con el desenvolvimiento legal, económico, financiero y patrimonial de las empresas.

En cada una de las empresas, destacaba representantes auditores con carácter permanente o periódico, según las necesidades y características de cada una de las haciendas. Su actuación era a posteriori de los hechos, para evitar interferencias en la gestión y se instrumentaba mediante la verificación parcial o pruebas selectivas.

También estaba facultado para observar actos u omisiones que contraviniere las normas legales aplicables, como así también la aplicación de pro-

cedimientos que se opusieran a las técnicas contables generalmente aceptadas.

Esas observaciones, de no ser regularizadas por la empresa, eran puestas en conocimiento del poder ejecutivo nacional, quien de no expedirse, habilitaba automáticamente al Tribunal a iniciar las acciones legales que correspondieran contra los responsables de los actos observados.

En esta segunda etapa, el avance en el enfoque del control está evidenciado no sólo por la aparición de un órgano de carácter externo, con la consiguiente independencia de criterio, sino también por la incorporación de procedimientos de auditoría y de control interno más acordes con el volumen y complejidad de la gestión empresarial.

### **3. Corporación de Empresas Nacionales (CEN)**

Por ley No. 20.558 del año 1973, se crea una entidad descentralizada en jurisdicción del ministerio de economía, que tenía por misión ejercer la conducción superior de las empresas en las cuales el Estado fuera único propietario o tuviera mayoría accionaria y administraba o controlaba.

Asimismo, era responsable a través de uno de sus órganos —la Sindicatura General— de ejercer el control de las empresas incorporadas y de centralizar toda la información referente a éstas que fuera requerida por organismos públicos.

La experiencia adquirida por la aplicación de los regímenes normativos antes comentados y otros de vida más efímera —como la designación de un síndico representante de cada empresa, con poder de veto sobre los actos de gestión—, fue recogida por el legislador y asignada en su totalidad al nuevo organismo.

Paralelamente, la expansión de la actividad productiva de las empresas, la generalización de nuevas formas jurídicas que apuntaban a un mayor nivel de independencia en el accionar de las haciendas productivas, la

adopción de modernas tecnologías y procedimientos similares a los de la actividad privada ponían en evidencia la necesidad de adecuar y actualizar los procedimientos de control.

Esta confluencia de necesidades procuró encontrar respuesta en el nuevo organismo, a través de la figura de la Sindicatura General, que realizaba el control de la actividad empresaria con un nuevo enfoque conceptual: el principio de la especialización.

En la práctica, esto significó la creación de tres áreas específicas de contralor:

- Control de Auditoría
- Control de Legalidad
- Control de Gestión

Si bien estas áreas ya eran cubiertas en los sistemas anteriores, con mayor o menor profundidad y grado de formalización —fundamentalmente las dos primeras—, su especificación y asignación de responsabilidades implicó un significativo avance en el ejercicio del contralor.

Consideración especial requiere el Control de Gestión. Su implantación es el emergente más novedoso del sistema adoptado y obviamente era el área que se encontraba con menor grado de desarrollo teórico y empírico y con una pobre aprehensión conceptual por los medios académicos en Argentina.

La ejecución de las tareas de control se hallaba a cargo de comisiones fiscalizadoras, destacadas en las empresas, que constaban de tres síndicos, uno por cada especialidad.

Los síndicos, con voz y sin voto, participaban de las reuniones de los órganos volitivos superiores de las empresas y concentraban toda la información empresaria que era necesaria para el desempeño de sus funciones.

Las necesidades propias de las comisiones fiscalizadoras, como asimismo la función de la corporación de centralizar la información generada por las empresas, revalorizó el rol de la informática y permitió el desarrollo continuo y sistemático de series estadísticas que recogen la evolución de los principales indicadores de la actividad empresarial.

El organismo de control, también tenía el poder de observar los actos empresarios que no se ajustaran a las normas que le fuesen aplicables, siguiendo similar procedimiento que su antecesor —Tribunal de Cuentas—, pero con la diferencia de que en caso de no expedirse el poder ejecutivo, los hechos observados se ponían en conocimiento de la Procuración del Tesoro, para su posterior juzgamiento.

Cabe destacar, que a su vez, la CEN se hallaba sujeta a un doble control: el del Tribunal de Cuentas de la Nación, en su carácter de entidad descentralizada, y el de la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración, que canalizaba los requerimientos del poder legislativo sobre la gestión del organismo.

#### **4. Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP)**

Sin solución de continuidad, por leyes Nos. 21.800 y 21.801 del año 1978, se disuelve la Corporación de Empresas Nacionales y se crea en su lugar la Sindicatura General de Empresas Públicas.

Las principales modificaciones realizadas apuntaron a:

- Eliminar las funciones de conducción de las empresas que tenían asignadas la Corporación de Empresas Nacionales.
- Relativizar el rol del control de gestión.
- Limitar el procedimiento de la observación a los actos o procedimientos relacionados con el control de auditoría y el de legalidad.

Posteriormente, en 1982, la ley No. 22.639, aprovechando la experiencia recogida por la SiGEP, vuelve a revalorizar el control de gestión y las observaciones resultantes de su aplicación, permaneciendo el organismo hasta nuestros días con esa orientación, que mantiene sólo la eliminación de las funciones de conducción como reforma permanente.

En esta nueva etapa del órgano de control, aparte de la sustancial mejora operada en la definición de la metodología y alcances del control de gestión, se observa la superación de una crítica ampliamente difundida sobre la concepción originaria de la CEN, que se refería a la coexistencia de las funciones de conducción y control en un mismo organismo.

## **II. Alcance y Tipología Actual del Control**

Como se ha señalado, en la actualidad el control de las haciendas productivas está a cargo de la Sindicatura General de Empresas Públicas, en tanto el de las haciendas erogativas ha quedado a cargo del Tribunal de Cuentas de la Nación.

A fin de profundizar en los aspectos conceptuales y técnicos del proceso de control desarrollado por la Sindicatura General de Empresas Públicas, se analizarán a continuación sus principales características.

El contralor inmediato de las empresas es realizado por Comisiones Fiscalizadoras, integradas por tres síndicos que cubren las especialidades de control legal, de auditoría y de gestión.

Estos son funcionarios de la SiGEP, que deben poseer título de abogado o contador público, con excepción de los correspondientes a Control de Gestión, que pueden tener otro título universitario afín a la actividad empresaria sujeta a control.

Sus obligaciones y deberes son los previstos por la Ley de Sociedades Comerciales, en todo lo que sea compatible con la ley de creación de la

**SiGEP.** Deberán actuar de acuerdo a los criterios que adopte ésta, que podrá impartir instrucciones de carácter general o específico para cada caso.

Asimismo, deberán poner en conocimiento de la SiGEP los actos de las empresas que se estimen violatorios de disposiciones legales, reglamentarias, convencionales, contables, estatutarias, decisiones de las asambleas, o adecuadas normas de gestión empresaria.

Conviene destacar que la obligada participación de la Comisión Fiscalizadora en las reuniones de los órganos de conducción empresaria permite ejercer, desde la gestión del proceso decisorio, una acción previa de consulta que evita el incumplimiento de las normas vigentes y tiende a enmarcar los cursos de acción directivos dentro de sanos principios del buen hombre de negocios.

## **1. Control de legalidad**

Este control comprende la evaluación jurídica de los actos realizados por las empresas y sociedades y se instrumenta en una primera etapa, de carácter preventiva, que está a cargo de los síndicos, los que la efectivizan en sus intervenciones en el seno de los directorios de las fiscalizadas, logrando que los mismos no insisten en llevar adelante resoluciones que, de otro modo, darían lugar a las correspondientes observaciones legales:

La segunda etapa que conforma el control "ex-postfacto" comprende:

### **a. Observaciones Legales**

Sanciona los desvíos que vulneran las normas que enmarcan los diversos aspectos de la operativa empresaria; señalándose a manera de ejemplo: incumplimientos de legislación que regula las relaciones laborales; exceder en los contratos y/o en las renegociaciones el marco de la competencia empresaria; sortear ilegítimamente procedimientos licitatorios; desfigurar el objeto contractual; extemporaneidad o falta de presentación en término de documentación contable, etc.

### **b. Control de Contrataciones**

Por el procedimiento de auditoría legal y mediante muestreos se analizan las contrataciones realizadas por las controladas. Las falencias que se detectan en esta fiscalización, permiten a las SiGEP requerir —con fundamento— correcciones en este importante aspecto de la gestión empresarial, involucrando ello cambios en el sistema interno de información sobre la materia.

Una idea del volumen de esta tarea y de la metodología de selección aplicada, se desprende de que durante 1983, sobre un total de 63,692 contrataciones, se analizaron 7,910, lo que supone un 12.42%, mientras que en términos monetarios, sobre un monto total de \$a 17,166.8 millones, los casos examinados ascendieron a \$a 13,825.4 millones, es decir el 80.54%.

### **c. Seguimiento de Juicios**

Se evalúan los servicios jurídicos de las fiscalizadas, en cuanto hace a su grado de eficiencia y diligencia en la defensa de los intereses empresarios confiados a los mismos, mediante la auditoría de los juicios en que las empresas son actoras o demandadas.

Juntamente con las formas de control directo enunciadas, se articulan tres formas que podríamos llamar de control indirecto preventivo; una de ellas está constituida por la permanente capacitación de profesionales y funcionarios de las haciendas productivas, mediante ciclos de conferencias sobre legislación, jurisprudencia y doctrina, vinculadas a la temática empresarial.

La segunda la constituye la confección y permanente actualización del digesto administrativo, que compendia las normas, interpretación doctrinaria y antecedentes jurisprudenciales a que deben adecuar su accionar las sociedades y empresas controladas.

La tercera se conforma con el constante asesoramiento de carácter jurídico que se brinda, no sólo a las explotaciones bajo control, sino también a las distintas jurisdicciones de donde éstas dependen.

En esta materia, es también función de la SiGEP, como consecuencia del control ejercitado, proponer la modificación de las normas que regulan la actividad de las empresas, cuando se advierte que obstaculizan su adecuada administración o gestión.

## **2. Control de Auditoría**

Esta especialidad del control es ejercida obligatoriamente por la SiGEP sobre las empresas de propiedad total o mayoritaria del Estado, cualquiera que sea su naturaleza jurídica.

Este control se puede hacer extensivo, de disponerlo el poder ejecutivo nacional, a haciendas paraestatales que tengan carácter productivo y cuya dirección y administración sea responsabilidad del estado nacional.

El área tiene como función primordial el emitir, con carácter obligatorio, dictamen profesional sobre los estados contables de las empresas estatales, que en algunos casos pueden considerarse las de mayor envergadura que funcionan en el país, incluso teniendo en cuenta aquellas existentes en la esfera privada. Se destaca que además actúa como auditor externo en instituciones que integran el Servicio Bancario Oficial, la Entidad Binacional Yacypretá y la Dirección General de Fabricaciones Militares.

Para el cumplimiento de esta misión, se aplican las "normas de auditoría generalmente aceptadas" en la República Argentina, que son dictadas por los organismos competentes (resoluciones del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Capital, dictámenes del Instituto Técnico de Contadores Públicos de la Federación Argentina de Colegios de Graduados en Ciencias Económicas y pronunciamientos de las Asambleas Nacionales de Graduados en Ciencias Económicas). Se señala que dichas normas son

utilizadas por los restantes profesionales en ciencias económicas, ya sea que actúen individualmente o agrupados en estudios profesionales.

El instituto técnico antes citado dictaminó oportunamente que las llamadas "normas de auditoría generalmente aceptadas" son las recomendadas por la VII Asamblea Nacional de Graduados en Ciencias Económicas, que adoptó las emanadas de la VII Conferencia Interamericana de Contabilidad.

El área tiene implementada una metodología de trabajo que a través de la experiencia recogida ha justificado plenamente su aplicación. Consiste en la:

- Programación del Trabajo (cualitativa y cuantitativamente)
- Ejecución del mismo
- Supervisión
- Emisión del dictamen
- Control de calidad del trabajo realizado

La programación, ejecución y supervisión del trabajo, contempla dos etapas que tienen relación con el cierre del ejercicio, por ser anterior o posterior al mismo (etapa preliminar y etapa final).

Con posterioridad a la emisión del dictamen, con el que concluye la etapa de revisión, se emite una carta con recomendaciones para señalar a las empresas deficiencias de control interno o aspectos contables que deban reconsiderar.

En algunos casos se procede a dictaminar la documentación que las entidades controladas están obligadas a presentar a organismos bancarios internacionales (BID y BIRF), los que han incorporado a la SiGEP en el registro de firmas auditadas, reconociendo el régimen de su funcionamiento y las normas profesionales que aplica, lo cual asegura completa independencia de criterio, actuación e información.

Las tareas de auditoría son ejecutadas por personal de distinto nivel, cuyas funciones consisten, primordialmente, en todas aquellas conducentes a concretar la emisión de dictámenes profesionales sobre los estados contables de las entidades auditadas.

Los niveles jerárquicos antes aludidos contemplan al personal por su formación profesional o técnica, lo que posibilita su inserción dentro de un esquema funcional que comprende las distintas etapas y modalidades propias del control de auditoría a aplicarse.

Formando parte del esquema referido, debe considerarse también la participación de especialistas en asuntos impositivos y en auditoría de centros de procesamiento electrónico de datos, que complementan o dan respaldo suficiente a la opinión a emitirse.

Integrando el área, pero como un sector específico de apoyo, deben destacarse las funciones que cumple el sector de capacitación.

Tiene a su cargo el dictado de cursos de distintos niveles, destinados al personal propio y en algunos casos respondiendo a pedidos de las entidades fiscalizadas. En la mayoría de los casos son desarrollados por funcionarios que integran el área y en otros se invita a especialistas en temas determinados.

Asimismo, emite periódicamente boletines técnicos con los que se difunden a todo el personal, en carácter de material didáctico, los artículos que aparecen en publicaciones especializadas.

Por otra parte, propicia la asistencia de personal a jornadas o cursos que desarrollan los organismos encargados del dictado de normas que rigen la actividad profesional.

En conclusión, a través de la acción de este sector del área de auditoría, se efectiviza el propósito de mantener un alto grado de capacitación y actualización de todo su personal.

### 3. Control de Gestión

En la actualidad, el control de gestión tiene por objeto:

- Evaluar el cumplimiento de los objetivos previstos en el plan de acción y presupuesto y analizar los desvíos y su compatibilidad con los objetivos globales y sectoriales.
- Conocer y evaluar en forma sistemática la situación comercial, operativa, económica y financiera de las empresas.
- Dictaminar sobre la eficacia y eficiencia de la gestión empresarial, frente a los objetivos globales, sectoriales y empresarios.

Como es obvio, gran parte de la evaluación descansa sobre los sistemas informativos, el grado de desarrollo obtenido en las técnicas de planeamiento, costos, administración y control interno de las empresas. Consecuente con este criterio, el área de Control de Gestión presta principal atención a esta materia y señala su ausencia como una significativa falla de la gestión empresarial.

La diversidad funcional de las empresas y los heterogéneos sistemas operativos y administrativos en uso, hizo necesario desarrollar áreas técnicas especializadas, con asiento en la sede central, que apoyan la tarea de captación y análisis de datos que realiza el síndico destacado en la empresa.

A fin de sistematizar el proceso de control y dotarlo de la objetividad profesional que requiere una tarea, que necesariamente culmina en un juicio de valor, se desarrolló una metodología para la confección de los informes que cubre los siguientes temas:

#### 3.1. Dictamen de Gestión

El dictamen abarca la gestión técnica y financiera de las empresas, mi-

diéndola desde el punto de vista de la eficacia —grado de cumplimiento de las metas en cantidad y tiempo— y de la eficiencia —adecuada asignación de recursos o aprovechamiento de los medios disponibles—.

### **3.2. Fundamentos del Dictamen**

Las conclusiones obtenidas por los expertos operativos, tienen en cuenta los aspectos técnicos, que están conformados por los capítulos de: planeamiento, control y sistemas informativos, situación comercial, operativa, plan de inversiones, recursos humanos, sistema informativo (técnico) y calidad de los servicios.

Asimismo, se sintetizan los aspectos más destacables de los niveles macroeconómico y sectorial que tengan influencia en los descargos a efectuar en el dictamen de gestión.

Especial énfasis se asigna a la síntesis del propio nivel empresario, que enuncia los puntos fundamentales de la actividad anual para cada uno de los capítulos, en la medida en que ésta refleja el sustento más válido de las conclusiones.

### **3.3. Marco Macroeconómico**

Su función es poner en evidencia el modelo global sobre el que se articuló la política económica. En este marco referencial último, se hace especial hincapié sobre el comportamiento de las variables que más influyen sobre la evolución de las empresas controladas.

El juicio resultante del dictamen, tiene fundamentalmente en cuenta los objetivos primarios fijados por la propia unidad productiva y los establecidos por sus niveles superiores: el macroeconómico y el sectorial.

En este contexto, se califica la gestión en función de los resultados obtenidos y de su significación relativa en cada uno de los puntos considerados.

### **3.4. Marco Sectorial**

En este nivel, se describen las políticas asumidas por las autoridades competentes, a fin de explicitar los objetivos concretos que se fijan para cada empresa y que en última instancia se traducen en su plan de acción.

También se analizan el grado de correspondencia existente, entre los objetivos trazados a nivel sectorial y los adoptados por la empresa.

### **3.5. Análisis Empresario**

Es el estudio específico de la gestión, durante el lapso en que se analiza la unidad microeconómica y que muestra el perfil técnico y financiero de la empresa.

Cubre los principales aspectos de la gestión y debe poner en evidencia las medidas adoptadas por la conducción, que hayan influido sobre los resultados obtenidos.

## **III. Productos del Sistema de Control de Gestión**

### **1. Informe de Gestión Anual**

El informe anual sigue la metodología anteriormente comentada, con el fin de emitir juicios técnicos sobre la gestión empresarial del ejercicio en cuestión y también sobre las tendencias del próximo. Analiza los aspectos básicos de cada empresa y evalúa el grado de cumplimiento de los objetivos más importantes fijados por los niveles políticos.

La importancia de este informe se puede medir por la utilidad que presta a quienes tienen la responsabilidad de cumplir las políticas fijadas a nivel global y sectorial, pues se procede en él a:

- Verificar el grado de cumplimiento de los objetivos fijados exógenamente.

– Verificar el grado de cumplimiento de las metas y objetivos fijados endógenamente por la empresa, para alcanzar los objetivos exógenos.

– Cotejar la compatibilidad entre los dos objetivos anteriores.

– Determinar y cuantificar los desvíos.

Por lo expuesto, este análisis ex-post sirve como un insumo para las decisiones del nivel político superior, a fin de ratificar o rectificar aspectos básicos de los objetivos fijados, como así también para el propio manejo de las empresas.

Asimismo, el informe analiza y pone de relieve las tendencias más significativas que caracterizan estructuralmente el desenvolvimiento de las empresas. De este modo, dicho informe se convierte en un indicador ex-ante de importancia para planificar la actividad empresarial y aun modificar pautas globales y sectoriales a fin de mejorar el desempeño de las unidades de producción.

## **2. Informe de Gestión Trimestral**

Este producto informativo permite realizar una evaluación a corto plazo de la gestión empresarial, señalando las principales tendencias inmediatas.

Facilita una lectura más detallada de la actividad, que permite un nivel de desagregación por área funcional

Es un instrumento correctivo que retroalimenta la toma de decisiones empresariales al utilizarse para mantener o modificar el plan original.

Conjuntamente con el informe anual, constituye el instrumento básico de control de gestión, pues en ambos se emiten juicios de valor sobre la actividad empresarial.

### **3. Informe de Situación Mensual**

Este informe posibilita el seguimiento inmediato en la empresa y permite mantener actualizada la información cuantitativa, a fin de señalar si los resultados a corto plazo se encuentran dentro de las tendencias que se plasmaron en el presupuesto y plan de acción de las empresas.

Suministra una situación cuantificada de cada empresa y pone a su vez en evidencia las carencias informativas de las mismas, tanto en periodicidad como en confiabilidad.

### **4. Partes Semanales**

Reseñan los principales puntos de atención para el seguimiento que hace el directorio de la SiGEP.

### **5. Estudios Especiales**

Son análisis de tipo puntual, que permiten la máxima profundidad y detalle analítico, sobre temas que el control de gestión externo haya detectado.

Estos estudios se originan en los requerimientos no rutinarios de la máxima conducción de la SiGEP.

## **IV. Mecánica de la Observación**

La norma legal en vigencia, establece el mecanismo de la observación como instrumento ulterior del control ejercido por la SiGEP y planteado a las empresas, para todo acto u omisión que contravenga las disposiciones legales, reglamentarias, estatutarias, convencionales o decisiones de las asambleas, a que deben ajustarse las empresas sujetas a este régimen, o que contraríe objetivamente los principios de una buena gestión empresarial, así como también los procedimientos seguidos por las mismas en oposición a las técnicas contables.

La observación a los actos o procedimientos podrá ser de carácter legal, de auditoría o de gestión. El procedimiento, similar para cada uno de los tres casos, deberá ajustarse al siguiente trámite:

a. Será notificada por los síndicos generales delegados al directorio o administrador de la empresa, con conocimiento simultáneo del directorio de la SiGEP. Dentro de los 15 (quince) días la empresa deberá informar al directorio de la SiGEP modificando el acto que motivó la observación o exponiendo las razones que aconsejan su mantenimiento.

b. De considerar las explicaciones ofrecidas del acto motivo de la observación como justificativo razonable, podrá darse por terminado el trámite de la observación, previo conocimiento al síndico del ente, y ordenarse el archivo de las actuaciones o reservarlas para su posterior evaluación como antecedente.

c. En el caso inverso, o sea que no se considere procedente el levantamiento de la observación o de haberse vencido el plazo indicado sin contestación por parte de la empresa, el directorio de la SiGEP pondrá el hecho en conocimiento del ministerio o secretaría de presidencia, en cuya jurisdicción opere la empresa del estado en cuestión. Similar procedimiento informativo se cumplimentará, ante los organismos que ejerciten los derechos societarios, si la empresa reviste la forma jurídica de sociedad anónima.

d. En un plazo de 30 (treinta) días de recibir la información prevista en el párrafo anterior (c), los ministerios y las secretarías correspondientes en el supuesto de empresas del Estado, como los órganos que ejerciten los derechos societarios estatales, para el caso de empresas con forma jurídica de sociedad anónima, deberán comunicar a la SiGEP el temperamento adoptado con motivo de la observación.

e. La SiGEP elevará al poder ejecutivo nacional, las actuaciones originadas por la observación no levantada, adjuntando la comunicación del párrafo precedente.

f. De advertirse que el acto observado de la empresa controlada puede afectar gravemente el patrimonio estatal, la SIGEP podrá solicitar la inmediata suspensión de la ejecución del mismo al poder ejecutivo nacional, mediante informe fundado. El poder ejecutivo nacional podrá disponer la inmediata suspensión del acto observado, cualquiera que fuere la naturaleza de la empresa que lo haya realizado.

g. El directorio de SIGEP podrá disponer la iniciación del correspondiente sumario, a través de la procuración del tesoro de la nación, si la naturaleza del acto observado lo justifica, previa una información preliminar y con todos los antecedentes del caso.

h. Además, si se advirtieran hechos que pudieran ser motivos de juicios de responsabilidad en las empresas controladas, el directorio dará intervención al Tribunal de Cuentas de la Nación, para que proceda de acuerdo a las normas legales

## V. Otras Actividades

La prieta síntesis precedente ha abarcado las tres vertientes por las que la SIGEP ejercita sus funciones de contralor, pero debe señalarse que además de ello tiene por cometidos:

a. Asesorar sobre la conveniencia de actos de las empresas sujetas a su contralor, cuando los mismos deban ser aprobados por el poder ejecutivo nacional.

Como se ha dicho, cualquiera que sea la forma jurídica de las empresas que componen el universo sujeto al control de esta Sindicatura General, la conducción y el poder de policía es ejercido por las áreas políticas integrantes del poder ejecutivo nacional; por tanto, les compete la fijación o corrección de pautas dadas, la aprobación de decisiones empresarias que por su magnitud monetaria o por las implicancias socio-económicas o políticas que conllevan, han sido tomadas "ad referendum" de esos órganos, las modificaciones propuestas en la normativa que rige aspectos vinculados

a la operativa empresarial, etc. La elevación al poder ejecutivo nacional se efectúa con dictamen de la SIGEP, el que debe ser comprensivo de los distintos aspectos vinculados a la decisión, y, si procediera, en los tres niveles: empresarial, sectorial y macroeconómico; debiendo emitir —como corolario— un fundado juicio de valor.

b. Centralizar, evaluar y compatibilizar la información referente a las empresas controladas, en función de los requerimientos que pueden formular los distintos organismos del Estado, prestándoles el asesoramiento que éstos le soliciten.

De las empresas fiscalizadas y de otras fuentes (Banco Central de la República Argentina, Instituto Nacional de Estadística y Censos, etc.), obtiene la necesaria información que, una vez sistematizada y homogeneizada, es remitida a análisis y constituye la base para la elaboración de informes y estudios técnicos y de cuadros que con sus correspondientes indicadores y explicitación de las metodologías aplicadas, versan sobre: evolución financiera, endeudamiento y participación en los mercados financieros nacional e internacional; nivel de empleo, ausentismo, evolución de salarios a valores corrientes y constantes, nivel y estructura de las remuneraciones; nivel de actividad y valor agregado, precios y tarifas, inversión real; todo ello a nivel de empresa, de sectores de actividad y del conjunto de las empresas fiscalizadas; siempre teniendo como marco referencial los indicadores macroeconómicos.

Esta labor cristaliza en informes al directorio, en boletines semanales, mensuales, trimestrales, semestrales; publicaciones anuales y en las series Estudios Técnicos y Documentos de Divulgación.

Son destinatarios de este material los ministerios, secretarías de Estado, otros organismos y reparticiones estatales, las empresas controladas y las áreas de la SIGEP, que tienen a su cargo el contralor directo de las mismas.

Asimismo, debe destacarse que esta documentación es requerida por fundaciones, que aun cuando pertenecen al sector privado, realizan labores

de estudio y análisis económico-financieros a niveles sectoriales y/o de país; como por las universidades, tanto privadas como nacionales.

Por último, también presta asesoramiento y colaboración a los órganos estatales precitados, disponiendo que los funcionarios que componen sus cuadros, integren las comisiones de estudios, grupos de trabajo, etc., cada vez que los temas a tratar lo hacen necesario.

## **CONSIDERACIONES FINALES**

La Sindicatura General de Empresas Públicas, tiene carácter de entidad administrativa descentralizada con personalidad jurídica y funciona en jurisdicción del poder ejecutivo nacional, a través de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación.

La dirección y administración es ejercida por un directorio de seis (6) miembros. Tres (3) son designados directamente por el poder ejecutivo nacional y a uno de ellos le asigna la calidad de presidente, los otros tres cargos lo integran: el secretario de Hacienda del Ministerio de Economía, el subsecretario de Coordinación de la Secretaría General de la Presidencia de la Nación y el subsecretario de Obras y Servicios Públicos del Ministerio de Obras y Servicios Públicos.

Está establecido que pueden participar en las reuniones del directorio, cuando se traten temas vinculados con las empresas cuyo objeto corresponda a su jurisdicción, el ministro del ramo o el secretario o subsecretario que éste designe.

La dependencia del organismo y la conformación de su directorio, le acuerdan la necesaria independencia de criterio, ya que como se observa, se ha preservado la cualidad del control externo.

Por otra parte, al no estar la SIGEP ubicada dentro del universo comprendido por el órgano conductor y la hacienda conducida, no se involucra en el resultado que el control demuestre, pues no tiene vinculación con

ninguno de los dos términos de la ecuación: las pautas dadas y el grado de cumplimiento de las mismas; consecuentemente, su objetividad está garantizada.

El reciente tránsito del país a la forma constitucional de gobierno con el consecuente retorno al pleno funcionamiento de sus instituciones, ha incidido —como no podría ser de otra manera— en la SIGEP.

Uno de los cambios operados ha sido la incorporación como empresas bajo control de la SIGEP, aquellas incluidas dentro de la órbita productiva del Ministerio de Defensa Nacional.

Otro proceso de cambio se está dando en el flujo de la información que se produce y en el destino de la misma, ya que deben contemplarse los requerimientos y necesidades del poder legislativo nacional.

Para ponderar la magnitud e importancia de las haciendas productivas estatales sujetas al contralor de la SIGEP, es de señalar que representan alrededor del 7 0/o del producto bruto nacional y el 4.2 0/o del total de la mano de obra ocupada en el país, ello sin tomar en cuenta las empresas y sociedades del ámbito militar que, como se dijo, le han sido incorporadas recientemente y que, por lo tanto, aún no han sido debidamente cuantificadas en sus distintos aspectos.

Para el cumplimiento de sus funciones, la SIGEP cuenta con una dotación total de 367 agentes, siendo 175 de ellos profesionales universitarios y los 192 restantes se integran con personal técnico, administrativo y de servicio.

## **Anexo I**

### **LEY No. 21.801 Y SU MODIFICATORIA LEY No. 22.639**

En uso de las atribuciones conferidas por el artículo 5o. del Estatuto para el Proceso de Reorganización Nacional,

**EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA SANCIONA Y PROMULGA CON FUERZA DE LEY:**

**ARTICULO 1o.**— La SINDICATURA GENERAL DE EMPRESAS PUBLICAS funcionará en jurisdicción del PODER EJECUTIVO NACIONAL, a través de la SECRETARIA DE PLANEAMIENTO DE LA PRESIDENCIA DE LA NACION.

**ARTICULO 2o.**— La SINDICATURA GENERAL DE EMPRESAS PUBLICAS tendrá carácter de entidad administrativa descentralizada, con personalidad jurídica. Su patrimonio estará integrado por los bienes que se le transfieran, las retribuciones que perciba por los servicios que preste, los aportes del Tesoro Nacional, subsidios y cualquier otro recurso que se le destine. Podrá realizar todo tipo de actos, contratos y operaciones, que se relacionen directa o indirectamente con su objeto.

**ARTICULO 3o.**— La SINDICATURA GENERAL DE EMPRESAS PUBLICAS tendrá por objeto:

a. Ejercer el control externo de las empresas comprendidas en el artículo 5o. de la presente ley.

b. Asesorar sobre la procedencia o conveniencia de actos de las empresas sujetas a su contralor, cuando los mismos deban ser aprobados por el PODER EJECUTIVO NACIONAL.

Para ello tendrán acceso oportuno a la información que sea necesaria.

c. Proyectar y someter a consideración del PODER EJECUTIVO NACIONAL, las normas reglamentarias a que deban ajustarse las empresas fiscalizadas, en los aspectos contables y en todo cuanto se refiera a los regímenes de control interno. Proponer a los Ministerios o Secretarías de la Presidencia de la Nación, la modificación de las normas que regulen la actividad de las empresas que operen en sus respectivas jurisdicciones,

cuando como consecuencia del control ejercitado, se demuestre la inconveniencia de que ellas se mantengan en vigor.

d. Centralizar, evaluar y compatibilizar la información referente a las empresas a que alude esta ley, en función de los requerimientos que pueden formular los distintos organismos del Estado, prestándoles el asesoramiento que éstos le soliciten y en cuanto se relacione con materia de competencia de la SINDICATURA GENERAL DE EMPRESAS PUBLICAS.

ARTICULO 4o.— El control a que alude el inciso a, del artículo precedente, se ejercerá mediante:

a. Control de legalidad: Evaluar los actos realizados por las empresas desde un punto de vista jurídico, observándolos cuando los mismos violen disposiciones legales, reglamentarias, estatutarias o decisiones de las asambleas.

b. Control de auditoría: Efectuar los análisis de control interno que resulten necesarios, verificando las normas y procedimientos contables, con objeto de emitir opinión sobre los estados contables, evaluando la situación económico-financiera de las empresas.

En todos los casos en que las empresas bajo control de auditoría de la SINDICATURA GENERAL DE EMPRESAS PUBLICAS, presenten estados contables o cualquier otro tipo de información que requieran dictamen o certificación profesional de los mismos, dichos informes deberán ser suscritos por el Síndico General Delegado Contador Público, quien podrá delegar esta responsabilidad en otro funcionario con el mismo título habilitante, cuya jerarquía no sea inferior a la de Director General o equivalente.

c. Control de gestión: El ejercicio de este control no deberá incidir en la normal actividad ni restar agilidad operativa y eficiencia a las empresas así controladas. Se basará sobre la información que suministrará cada empresa, en las condiciones y con la periodicidad que se establezca en la

Reglamentación de la presente Ley, con objeto de posibilitarle que esté en condiciones de:

1. Evaluar el cumplimiento de los objetivos previstos en los planes de acción y presupuesto, y analizar los desvíos registrados.
2. Conocer y evaluar en forma sistemática la situación comercial, operativa, económica y financiera de las empresas.
3. Dictaminar sobre la eficiencia de la gestión empresarial frente a los objetivos fijados.
4. Formular las observaciones a que se refieren los artículos 12 y 13 de esta ley.

El control previsto en este artículo, será de carácter obligatorio para las empresas comprendidas en el artículo 5o. y podrá ser ejercido a requerimiento de aquellas empresas cuyo capital mayoritario o total integren el Estado Nacional con las Provincias y Municipios.

**ARTICULO 5o.**— Las empresas sujetas al régimen de control previsto en la presente ley, son aquellas de propiedad total o mayoritaria del Estado Nacional, cualquiera que fuese su naturaleza jurídica u objeto, salvo las que operen en jurisdicción de los Comandos en Jefe del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea. EL PODER EJECUTIVO NACIONAL podrá disponer que la SINDICATURA GENERAL DE EMPRESAS PUBLICAS asuma la fiscalización de las haciendas paraestatales, definidas en el artículo 138 de la Ley de Contabilidad; cuando se trate de haciendas productivas, de cuya dirección y administración sea responsable el ESTADO NACIONAL.

**ARTICULO 6o.**— La dirección y administración de la SINDICATURA GENERAL DE EMPRESAS PUBLICAS estará a cargo de un Directorio de SEIS (6) miembros, integrado por el Secretario de Hacienda del Ministerio de Economía, el Subsecretario de Coordinación del Planeamiento de la Secretaría de Planeamiento de la Presidencia de la Nación y el Subsecre-

tario Técnico y de Coordinación Administrativa del Ministerio de Obras y Servicios Públicos o por quienes —en el futuro— desempeñen funciones equivalentes.

Además de los nombrados, el PODER EJECUTIVO NACIONAL designará otros TRES (3) directores, asignando a uno de ellos la calidad de Presidente, que tendrá como facultad adicional la de doble voto en caso de empate. Podrán participar en las reuniones de Directorio, cuando se traten temas vinculados con las empresas cuyo objeto corresponda a su jurisdicción, el Ministro del ramo o el Secretario o Subsecretario que éste designe.

ARTICULO 7o.— El Directorio ejercerá las funciones que le asigne la reglamentación y las resoluciones que en su consecuencia se dicten y tendrá competencia para interpretar las normas de la presente ley y su reglamentación.

El Directorio designará tres funcionarios denominados Síndicos Generales Delegados, uno de los cuales deberá ser contador público, otro abogado y el tercero, un profesional que posea título correspondiente a una carrera universitaria afín a la actividad empresaria y cuyo plan de estudio no fuere menor de CINCO (5) años.

Dichos funcionarios asistirán en su cometido al Directorio y cumplirán las funciones que les asigne esta Ley y su reglamentación, y toda otra que le encomiende el Directorio.

Los Síndicos Generales Delegados durarán SEIS (6) años en el cargo y conservarán sus empleos durante el período señalado mientras dure su buena conducta y capacidad. Deberán tener más de TREINTA Y CINCO (35) años de edad y un mínimo de DIEZ (10) años en el ejercicio de la profesión.

ARTICULO 8o.— El contralor inmediato de las empresas estará a cargo de comisiones fiscalizadoras, integradas por funcionarios de la SINDICATURA GENERAL DE EMPRESAS PUBLICAS. Dichos funcionarios

revestirán la calidad de Síndicos y serán designados de acuerdo al siguiente procedimiento:

a. En las entidades con la estructura jurídica de las Empresas del Estado, los Síndicos que constituyen las comisiones fiscalizadoras serán investidos en sus funciones por la SINDICATURA GENERAL DE EMPRESAS PUBLICAS.

b. En las empresas que revistan la estructura jurídica de sociedades anónimas con participación estatal mayoritaria o Sociedades del Estado, la SINDICATURA GENERAL DE EMPRESAS PUBLICAS propondrá a los organismos que ejerzan los derechos societarios del Estado, la designación de los Síndicos que integrarán las comisiones fiscalizadoras, de acuerdo con lo que establezcan los respectivos estatutos.

Los Síndicos así designados, cualquiera que fuere la estructura jurídica de la empresa fiscalizada en la cual ejerzan sus funciones, deberán ser abogados o contadores públicos, según fueren afectados a las áreas de Control de Legalidad o de Auditoría de la SINDICATURA GENERAL DE EMPRESAS PUBLICAS, respectivamente.

Cuando resulten afectados al área de Control de Gestión, deberán ser profesionales que posean título correspondiente a una carrera universitaria afín a la actividad empresarial y cuyo plan de estudio no fuere menor de CINCO (5) años.

ARTICULO 9o.— Los Síndicos integrantes de las comisiones fiscalizadoras tendrán las siguientes atribuciones y deberes:

a. Las previstas en la Ley No. 19.550, cualquiera que fuere la estructura jurídica de las empresas fiscalizadas, en cuanto fuere compatible con las disposiciones de la presente ley.

b. La de poner en conocimiento de la SINDICATURA GENERAL DE EMPRESAS PUBLICAS, los actos de las empresas cuando se estime que

violan disposiciones legales, reglamentarias, convencionales, contables, estatutarias o decisiones de las asambleas.

**ARTICULO 10.**— Los síndicos integrantes de las comisiones fiscalizadoras, deberán actuar de acuerdo a los criterios que adopte la SINDICATURA GENERAL DE EMPRESAS PUBLICAS, la que podrá impartir instrucciones de carácter general o específico para cada caso.

**ARTICULO 11.**— A los efectos del contralor que le compete, la SINDICATURA GENERAL DE EMPRESAS PUBLICAS podrá, además, destacar en cada empresa, representantes o auditores con funciones periódicas o continuas, según las necesidades y características de cada entidad. Dichos representantes fiscalizarán los actos y actividades de las empresas, conforme a las atribuciones y deberes establecidos para los Síndicos por la Ley No. 19.550 y a las normas de procedimientos que determine la SINDICATURA GENERAL DE EMPRESAS PUBLICAS.

Asimismo, la SINDICATURA GENERAL DE EMPRESAS PUBLICAS podrá convenir con las empresas comprendidas en la presente ley, otros sistemas de control, cuando a su juicio, lo exija o haga conveniente la naturaleza y organización de las mismas.

**ARTICULO 12.**— Todo acto u omisión que contravenga las disposiciones legales, reglamentarias, estatutarias, convencionales o decisiones de las asambleas a que deben ajustarse las empresas sujetas al régimen de esta ley o que contraríe objetivamente los principios de una buena gestión empresarial, así como también los procedimientos seguidos por las mismas en oposición a las técnicas contables, será pasible de observación.

Tal observación será transmitida a las empresas por la SINDICATURA GENERAL DE EMPRESAS PUBLICAS.

**ARTICULO 13.**— La observación de los actos o procedimientos en relación con los controles de legalidad, auditoría y gestión, se ajustarán al siguiente trámite:

a. Será anticipada por los Síndicos Generales Delegados al Directorio o administrador de la empresa, con conocimiento simultáneo del Directorio de la SINDICATURA GENERAL DE EMPRESAS PUBLICAS. La empresa deberá informar al Directorio de la SINDICATURA GENERAL DE EMPRESAS PUBLICAS, dentro de los QUINCE (15) días, modificando el acto que la motivó o exponiendo las razones que aconsejan su mantenimiento.

b. Si las explicaciones ofrecidas justificaren razonablemente el acto motivo de la observación, el Directorio de la SINDICATURA GENERAL DE EMPRESAS PUBLICAS, a su juicio y atento a la naturaleza del acto, previo conocimiento del Síndico del Ente a que se refiere el artículo 15 de esta ley, podrá dar por terminado el trámite de la observación, ordenando el archivo de las actuaciones o reservándolas a los fines de su posterior evaluación como antecedente.

c. En los casos en que dicho Cuerpo no considere procedente el levantamiento de la observación o hubiese vencido el plazo indicado, pondrá el hecho en conocimiento del Ministerio o Secretaría de Presidencia, en cuya jurisdicción opere la correspondiente empresa del Estado. Si el acto observado proviniese de una empresa con forma jurídica de sociedad anónima, el hecho será puesto en conocimiento de los organismos que en ella ejerciten los derechos societarios.

d. Tanto los Ministerios, como las Secretarías de la Presidencia de la Nación, en el supuesto de empresas del Estado, que actúen en su jurisdicción, como los órganos que ejerciten los derechos societarios del Estado, en el caso de empresas con forma jurídica de sociedad anónima, comunicarán a la SINDICATURA GENERAL DE EMPRESAS PUBLICAS en un plazo de TREINTA (30) días, computados desde el día que reciban la información prevista en el precedente inciso c, el temperamento adoptado con motivo de la observación.

e. La SINDICATURA GENERAL DE EMPRESAS PUBLICAS elevará al PODER EJECUTIVO NACIONAL, por conducto de la SECRETARIA DE PLANEAMIENTO DE LA PRESIDENCIA DE LA NACION, las actua-

ciones originadas por la observación no levantada, acompañando la comunicación a que se refiere el precedente inciso d.

f. Sin perjuicio de lo expresado precedentemente, si se advirtiere que el acto de la empresa controlada puede afectar gravemente el patrimonio estatal, la SINDICATURA GENERAL DE EMPRESAS PUBLICAS, mediante informe fundado y con los antecedentes del caso, podrá solicitar la inmediata suspensión de la ejecución del mismo al PODER EJECUTIVO NACIONAL, por intermedio de la SECRETARIA DE PLANEAMIENTO DE LA PRESIDENCIA DE LA NACION. EL PODER EJECUTIVO NACIONAL podrá disponer la inmediata suspensión de tal acto, cualquiera que fuere la naturaleza de la empresa que lo haya emitido.

g. Si la naturaleza del acto observado lo justifica, el Directorio de la SINDICATURA GENERAL DE EMPRESAS PUBLICAS, previa una información preliminar y también con todos los antecedentes del caso, podrá disponer la iniciación del correspondiente sumario que tramitará por intermedio de la PROCURACION DEL TESORO DE LA NACION. El sumario deberá tramitarse en el plazo máximo de NOVENTA (90) días.

h. Si como consecuencia de las funciones de contralor asignadas a la SINDICATURA GENERAL DE EMPRESAS PUBLICAS, se advirtieran hechos que pudieran ser motivo de juicios de responsabilidad en las empresas controladas, el Directorio dará, a esos fines, intervención al TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA NACION, para que proceda de acuerdo con lo prescrito en el Capítulo XIII de la Ley de Contabilidad.

ARTICULO 14.— El Directorio actuará en el cumplimiento de su misión, asistido por los Síndicos Generales Delegados y un cuerpo técnico-profesional estable, a cuyo cargo estará:

a. Asesorar en materia organizativa, laboral, económica, financiera y en todas aquellas que sean comunes a las empresas controladas.

b. Asesorar en la evaluación de las respuestas que las empresas controladas dirijan a la SINDICATURA GENERAL DE EMPRESAS PUBLICAS, como consecuencia de las observaciones formuladas.

ARTICULO 15.— La fiscalización de la SINDICATURA GENERAL DE EMPRESAS PUBLICAS será desempeñada por un Síndico designado por el TRIBUNAL DE CUENTAS DE LA NACION, quien ejercerá sus funciones conforme con los deberes y atribuciones determinados para los Síndicos por la Ley No. 19.550.

ARTICULO 16.— A todos los efectos jurídicos que pudieran corresponder, debe entenderse que la SINDICATURA GENERAL DE EMPRESAS PUBLICAS es la sucesora legal de la CORPORACION DE EMPRESAS NACIONALES (en liquidación).

Transfiérese el personal que a la fecha presta servicios en este último organismo a la SINDICATURA GENERAL DE EMPRESAS PUBLICAS, manteniéndose la vigencia de su estatuto y escalafón, hasta tanto se dicten las normas que correspondan.

Asimismo, se transfieren a la SINDICATURA GENERAL DE EMPRESAS PUBLICAS, los bienes que por cualquier título hubiesen sido incorporados al patrimonio de la CORPORACION DE EMPRESAS NACIONALES (en liquidación).

La SINDICATURA GENERAL DE EMPRESAS PUBLICAS prestará a la CORPORACION DE EMPRESAS NACIONALES (en liquidación), el apoyo administrativo y la infraestructura necesarios a su desenvolvimiento, hasta su oportuna y efectiva liquidación.

ARTICULO 17.— Las participaciones accionarias que resulten transferidas al Ministerio de Economía por aplicación del artículo 3o. de la Ley No. 21.800, serán depositadas en la SINDICATURA GENERAL DE EMPRESAS PUBLICAS.

**ARTICULO 18.**— **EL PODER EJECUTIVO NACIONAL**, reglamentará la presente ley, dentro del plazo de CUARENTA Y CINCO (45) días, de su entrada en vigencia.

**ARTICULO 19.**— Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

# LOS SISTEMAS DE CONTROL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN CUBA

Francisco Cejas Gómez

## I. INTRODUCCION

La economía cubana se diferencia sustancialmente del resto de los países de América Latina por su carácter socialista, lo cual origina una diferencia esencial en cuanto a la estructura por sectores de propiedad (pública y privada) y en cuanto a los criterios de evaluación de la actividad económica de las empresas.

Así, el 100 0/o de las empresas cubanas pertenece al sector estatal y cooperativo, con una amplísima mayoría (en cuanto a su importancia) en el sector estatal; por cuanto la propiedad cooperativa sólo existen en el sector agropecuario de la economía y abarca aproximadamente un 12 0/o de las tierras cultivadas, mientras que un 8 0/o de éstas pertenece al pequeño campesino y aproximadamente un 80 0/o al sector estatal.

Esta estructura de las empresas cubanas representa una gran ventaja para el proceso de desarrollo económico y social del país, por cuanto ha permitido no sólo enfrentar exitosamente las agresiones imperialistas en el campo económico, sino también garantizar un ritmo de desarrollo económico y social ininterrumpido desde el triunfo de la revolución en 1959.

La ventaja que representa el alto grado de socialización de la economía cubana se manifiesta, en primer lugar, en el cumplimiento del programa

de modernización y mecanización de la agricultura y del proceso paralelo de industrialización acelerada de la economía cubana, sin que se presenten desproporciones en el crecimiento sectorial y ramal de la economía, al tiempo que se logró solucionar el flagelo del desempleo que azotó al pueblo trabajador desde el comienzo mismo de la nacionalidad cubana.

La agricultura cubana ha logrado un alto nivel de mecanización en todas las ramas agrícolas y pecuarias; pero resulta especialmente significativo el nivel alcanzado en todas las etapas de la producción azucarera. Así, la siembra y cultivo de la caña de azúcar se realiza utilizando medios técnicos de roturación, siembra, fertilización y cultivo, notablemente avanzados; mientras que la cosecha, que al triunfo de la revolución en 1959 se hacía totalmente en forma manual, se realiza hoy mecanizadamente en casi un 70 % y continúa desarrollándose aceleradamente, sin que se produzca un fenómeno negativo de desempleo, sino que por el contrario, se logra liberar fuerza de trabajo que es recalificada para reforzar el proceso de industrialización del país.

La mecanización de la agricultura incluye no sólo la producción de caña de azúcar, sino prácticamente todos los cultivos del país, tales como arroz, frutos menores, viandas y hortalizas, el cultivo de la papa, etc., al tiempo que la ganadería vacuna ha perdido su carácter extensivo y natural, para convertirse en una rama científica dotada con un amplio proceso de renovación de la masa ganadera y de mecanización de las diferentes actividades que son inherentes a esta rama.

Por otra parte, el proceso de industrialización acelerada, al tiempo que garantiza el fomento y desarrollo de nuevas ramas de la producción industrial, garantiza las debidas proporciones en el desarrollo agropecuario y fundamentalmente de la producción azucarera, por cuanto ésta continúa teniendo un peso preponderante en la economía del país, en esta etapa del desarrollo económico. Esta vinculación se demuestra en el hecho de que la producción nacional ya satisface en gran medida las necesidades de implementos agrícolas (arados, sembradoras, etc.), que demanda la producción agropecuaria, así como la totalidad de las cosechadoras

(combinadas) de caña de azúcar. Cuba es capaz hoy de diseñar y construir sus propias centrales (fábricas) azucareras, donde algo más del 60 % del equipamiento tecnológico es de producción nacional.

Pero no se trata sólo de que las empresas cubanas hayan garantizado y garanticen el desarrollo económico social del país. Se trata fundamentalmente de que este desarrollo repercuta directamente en el nivel de vida de la población. La apropiación socialista de los resultados de la producción ha permitido erradicar de Cuba el analfabetismo, garantizar un nivel mínimo de noveno grado a toda la población adulta trabajadora, reducir la mortalidad infantil al nivel de los países altamente desarrollados, garantizar la educación y la salud en forma gratuita para toda la población, el cese de todo tipo de discriminación por raza, sexo, edad, todo lo cual expresa concretamente la estrecha interrelación entre el objetivo económico de la producción de las empresas cubanas y el desarrollo social.

## **II. CRITERIOS DE EVALUACION DE LA ACTIVIDAD DE LAS EMPRESAS SOCIALISTAS UTILIZADOS EN LA ECONOMIA CUBANA**

El carácter socialista de la economía cubana imprime un sello específico a los objetivos económicos y al carácter de la actividad de las empresas, que resulta necesario dejar explícitamente expuesto en este trabajo, por cuanto en la "Aide-memorie" de este taller se expresa acertadamente que "las empresas públicas tienen dos dimensiones: una dimensión empresarial y una dimensión pública...", y a continuación establece la necesidad de determinar los indicadores adecuados para la evaluación de su nivel de efectividad económica.

El problema específico radica en que ambos aspectos de la actividad de las empresas socialistas cubanas (económico y social) son inseparables, forman una unidad indivisible y, por tanto, sus objetivos y forma de evaluación tienen que contener ambos aspectos.

Así, en la elaboración del sistema de indicadores para la evaluación de la actividad de las empresas cubanas, se parte del criterio de efectividad

de la producción social en su conjunto, el cual está determinado por los postulados y grado de cumplimiento de la ley económica fundamental del socialismo, que expresa:

“Lograr la satisfacción cada vez más plena de las crecientes necesidades materiales y culturales de la población, a partir del crecimiento y perfeccionamiento continuos de la producción social”.

De este enunciado se tiene que el OBJETIVO FUNDAMENTAL de la producción social es “lograr la satisfacción cada vez más plena de las crecientes necesidades materiales y culturales de la población...”; pero sobre la base del “...crecimiento y perfeccionamiento continuos de la producción social”. La esencia económica de ambos aspectos de la ley económica fundamental, se traduce en la necesidad de garantizar la elevación sistemática de la calidad de la vida de la población, mediante la utilización más racional posible de los factores del desarrollo económico, en cada etapa concreta de éste.

De aquí, que en la esencia misma de la efectividad de la producción socialista, se manifiesta la necesidad de que en su evaluación sean considerados no sólo los resultados económicos, sino también los resultados sociales, lo cual implica la necesidad de medir y conjugar acertadamente el incremento del nivel de vida de la población, con la utilización racional de los factores del desarrollo económico, en función de las condiciones concretas de cada etapa del desarrollo, lo cual obliga a establecer la relación entre los resultados obtenidos y los recursos utilizados para obtener dichos resultados. Por tanto, el criterio económico de efectividad de la economía socialista es la obtención del mayor grado de elevación del nivel de vida de la población, en las condiciones específicas de cada etapa del desarrollo económico y social, con el gasto mínimo de recursos productivos.

La satisfacción plena de este criterio de evaluación de la producción social se encuentra vinculada a tres elementos básicos:

- La elevación de la calidad de la vida de la población,
- El cumplimiento de las tareas específicas del desarrollo económico y social del país, en cada etapa del mismo,
- La obtención del máximo resultado posible (producción) con el empleo mínimo de recursos productivos y la reducción sistemática de los gastos corrientes.

Esta precisión de los objetivos de la producción socialista y del criterio de evaluación del nivel de efectividad de la misma, tiene un significado especial, por cuanto constituye el punto de partida para el diseño del sistema de dirección de la economía nacional y específicamente del control estatal de la actividad de las empresas socialistas, ya que define en su esencia los objetivos y contenidos de dicho control.

### III. CARACTERIZACION DE LA EMPRESA ESTATAL SOCIALISTA EN LA ECONOMIA CUBANA

La legislación cubana define que “la empresa estatal es una entidad económica con personalidad jurídica propia, que constituye el eslabón primario de la economía y, como tal, la base del complejo sistema de relaciones de la economía nacional.

“Atendiendo a las características de la actividad económica, la empresa puede estar formada por uno o varios centros de producción o servicios denominados establecimientos”.

El **objetivo económico** de la actividad de las empresas socialistas cubanas se define a partir del contenido de la ley económica fundamental del socialismo y del criterio de efectividad de la producción social, en un doble aspecto:

- Corresponder adecuadamente, en cantidad, calidad y surtido, a las necesidades crecientes de la población,

- Garantizar la reproducción ampliada de la economía socialista, a partir del desarrollo eficaz de su gestión económica.

El primer aspecto pone de manifiesto el carácter social de la actividad de la empresa estatal en la economía cubana; pero el cumplimiento eficaz de este objetivo exige, en primer lugar, una definición precisa de cuáles son las necesidades de la población o del estado, del comercio exterior y la economía nacional en su conjunto, a las que la empresa debe corresponder con su producción en cantidad, calidad y surtido, en cada momento específico del desarrollo de la economía nacional.

Naturalmente que tal definición no puede lograrse desde el limitado nivel de conocimiento de la actividad económica general que tiene cada empresa en particular, sino que tiene que estar dado en forma centralizada, a partir del análisis del conjunto de necesidades existentes, del orden de prioridades y nivel de satisfacción que debe dársele y el volumen de recursos productivos disponibles para ello. Por esta razón, el elemento fundamental de dirección y control de la actividad de las empresas socialistas en general, y de las empresas cubanas en particular, lo es el plan único de la economía nacional, elaborado centralizadamente por los órganos estatales de la dirección económica.

El segundo aspecto, relacionado con el desarrollo eficaz de la gestión de las empresas, exige de éstas la obtención de un resultado económico máximo, con el mínimo de gasto de recursos productivos, lo cual implica la obtención del nivel máximo posible de ganancia y rentabilidad; pero dentro de los límites definidos por el plan. Lo anterior expresa la esencia del mecanismo de dirección de la economía socialista en general y de la economía cubana en particular, el cual recibe el nombre de "cálculo económico". Al respecto, el reglamento general de la empresa estatal en Cuba, contenido en el Decreto No. 42, de mayo de 1979, expresa en su artículo número 3:

"La empresa desarrolla sus actividades con arreglo a un plan y sobre la

base del cálculo económico, debiendo, como regla general, cubrir sus gastos con sus ingresos y garantizar además un margen de ganancia...".

Queda claro en este artículo que la obtención de un nivel adecuado de efectividad económica en la gestión económico-operativa es una responsabilidad que recae sobre la empresa; pero que ésta se encuentra limitada en su gestión por los indicadores del plan único de la economía nacional. Esta situación aparentemente contradictoria, define el aspecto económico de la actividad de las empresas estatales cubanas, por lo cual, el propio reglamento y artículo continúa en su expresión:

"...La empresa dispone de autonomía económico-operativa y funciona bajo la orientación y supervisión administrativa directa de un organismo de la administración central del Estado o de un órgano local del Poder Popular".

De esta forma queda caracterizada la empresa estatal en la economía cubana, en cuanto a su contenido y principios generales de funcionamiento, así como el contenido y objetivos de los órganos estatales que tienen la responsabilidad de su dirección y control.

#### **IV. EL CONTROL GLOBAL DE LA ACTIVIDAD DE LAS EMPRESAS SOCIALISTAS EN LA ECONOMÍA CUBANA**

##### **a. Papel de la planificación en el control global de la actividad de las empresas estatales en Cuba**

El mecanismo fundamental del control centralizado de la actividad de las empresas estatales en Cuba, lo es el de la elaboración y control de la ejecución del plan único de la economía nacional.

La dirección de la economía nacional es una actividad compleja en la cual se entrelazan aspectos económicos, sociales y políticos, por lo que se requiere un enfoque integral, mediante el plan estatal único, en el que se

encuentran considerados tanto los intereses de la nación, como el de cada una de las regiones del país, las empresas y sus trabajadores.

La dirección estatal de la economía es llevada a cabo por la Asamblea Nacional del Poder Popular, por su Consejo de Estado y por el Gobierno, designado por dicha Asamblea: El Consejo de Ministros y su Comité Ejecutivo.

El órgano ejecutivo del poder estatal es el Consejo de Ministros, el cual, a través de los órganos administrativos de la planificación, instrumenta las directivas contenidas en la política económica del país en forma de planes concretos, sobre la base de lograr aquellos objetivos estratégicos y tácticos mediante una adecuada distribución de los recursos productivos disponibles y una correcta organización de la producción social.

El sistema de órganos de dirección y planificación de la economía nacional incluye, en primer lugar, a la Junta Central de Planificación, en su carácter de organismo rector en este campo en todas las esferas, categorías e indicadores del plan; a los ministerios y organismos centrales que atienden los problemas globales de la economía y a los que atienden el desarrollo de ramas específicas.

La Junta Central de Planificación, siguiendo las directivas del gobierno, determina los objetivos concretos que deben alcanzar las distintas producciones ramales y elaborar los correspondientes indicadores directivos.

En los niveles inferiores al nacional, el sistema de órganos de la dirección y planificación, incluye los aparatos de planificación y control de los órganos del Poder Popular, en provincias y municipios y el de las propias empresas.

El plan de la economía nacional no sólo tiene carácter ramal e institucional (por organismos), sino que tiene también un carácter territorial. Por ello, para garantizar el desarrollo proporcional y la eficaz utilización de los recursos locales, se han creado las direcciones de planificación terri-

torial, subordinadas a la instancia provincial del Poder Popular (y municipal cuando es necesario), en lo administrativo-operativo y al órgano central de planificación, en lo funcional y metodológico.

La estructuración del sistema de indicadores de la planificación coincide con los eslabones fundamentales de la dirección socialista: economía nacional en su conjunto (global); producción ramal; y la empresa (unidad económica). Los indicadores correspondientes a cada uno de estos niveles de dirección y planificación tiene características propias:

El sistema de indicadores de la economía nacional (plan global), caracteriza los objetivos, medios y proporciones de la economía nacional en su conjunto y expresa la reproducción ampliada de los bienes materiales y de la fuerza de trabajo, en las condiciones de la sociedad socialista. Es, por tanto, el plan rector en el sistema de planificación y sus indicadores particulares conforman los indicadores generales de los planes ramales.

El sistema de indicadores del plan por ramas caracteriza, en primer lugar, la participación de cada rama en el plan de la economía nacional. Los indicadores globales que aparecen en el plan de la economía nacional en su conjunto, se desagregan y adoptan formas específicas, concretas, para cada rama y recogen los aspectos particulares de la misma. Es decir, concretan una serie de objetivos menores en el nivel de la rama, para los que se especifican los medios y las proporciones correspondientes en forma de indicadores particulares de la rama. Este sistema conforma, a su vez, los indicadores generales del plan de las empresas.

El sistema de indicadores del plan de las empresas, caracteriza la participación de cada empresa en el plan de la rama. En este sistema, los indicadores de la rama son particularizados, para concretar los objetivos que corresponden materializar a la empresa, al tiempo que se especifican los medios y proporciones correspondientes. Estos indicadores, particularizados ya, se desagregan por talleres, sectores y puestos de trabajo y se distribuyen en el tiempo. Este sistema constituye el plan técnico-económico de la empresa.

Como vía para garantizar el desarrollo proporcionado de todo el país y la utilización más eficiente de los recursos locales, las direcciones de planificación territoriales, como dependencias del Poder Popular en cada provincia y municipio, constituyen el órgano de compatibilización del plan de todas las empresas y unidades económicas del territorio, en aspectos tales como las finanzas, calidad de la vida, recursos laborales, recursos naturales de la región, etc.

“Deberá definirse el sistema de indicadores específicos que conforma el plan global de la economía nacional, el de cada rama y de sus empresas, haciendo una correcta selección de estos indicadores para cada nivel, de manera que hagan ágil y flexible el proceso de planificación, contribuyan a movilizar las reservas internas de las empresas y les brinden una relativa autonomía en la planificación, en correspondencia con la autonomía que deben poseer en lo económico-operativo...”.

“La planificación es un sistema único en el cual deben integrarse los tres niveles económicos objetivos: global de toda la economía nacional, ramal y de empresas, coordinados con su planificación territorial. El interés determinante y decisivo es el de la economía nacional en su conjunto. Por lo tanto, los planes de las empresas estarán subordinados a los objetivos del desarrollo de las ramas y, a través de éstos, a los fines e intereses de la economía global del país. Para garantizar el cumplimiento de este principio de la planificación centralizada, los planes de los niveles inferiores deberán subordinarse, mediante indicadores previamente determinados, a los planes del nivel superior, de los que forman parte integrante”.

La planificación técnico-económica de la empresa dirige, organiza y controla la actividad productivo-económica y consiste en la elaboración de los planes prospectivos (quinquenales) y corrientes (anuales) de la empresa y sus subdivisiones. Estos planes establecen los indicadores fundamentales para las diferentes secciones del plan y para el control de su cumplimiento. En el proceso de la planificación técnico-económica de la actividad de la empresa, se asegura la correspondencia entre los indicadores

del plan de la empresa con los indicadores del plan de la economía nacional en su conjunto y con el plan de desarrollo de la región económica en que se encuentra ubicada la empresa.

#### **b. El control financiero-crediticio de la actividad de las empresas socialistas en Cuba**

Un papel especial en el control de la actividad de las empresas socialistas en Cuba, corresponde al Comité Estatal de Finanzas (CEF) y al Banco Nacional de Cuba (BNC), los cuales ejercen el control financiero de la actividad económica de las empresas estatales.

El funcionamiento de las empresas socialistas, como ha sido ya expuesto, se fundamenta en la aplicación de los principios metodológicos del cálculo económico. La aplicación de tales principios ejerce gran influencia sobre todos los indicadores de la actividad de las empresas; pero es la aplicación de su principio fundamental: cubrir los gastos con los ingresos y obtener un determinado nivel de rentabilidad, el que encuentra su más completa expresión en la actividad financiera.

Las finanzas de la economía socialista realizan dos funciones fundamentales: la función distributiva y la función de control.

La función distributiva se ejerce a partir de los ingresos recibidos por la realización de la producción. Estos ingresos se destinan, en primer lugar, a la reposición de los medios de producción consumidos y al pago del salario de los trabajadores. El excedente que queda luego de esta distribución, forma las acumulaciones monetarias a partir de las cuales se desarrolla la función financiera de la distribución planificada de las mismas.

La función distributiva se ejerce en dos direcciones: en primer lugar asegura el cumplimiento y aceleración de la rotación planificada de los medios de la empresa que generan ingresos y egresos, mediante la regulación del sistema de relaciones monetarias que garantiza la obtención de

los ingresos necesarios para cubrir el costo de los medios de producción consumidos y el pago del salario a los trabajadores, así como la formación de las acumulaciones monetarias planificadas; en segundo lugar, asegura la distribución planificada de estas acumulaciones, para garantizar la ampliación planificada de la producción, los fondos de estimulación material de la empresa y sus trabajadores, y la formación de los recursos monetarios centralizados en el Estado y los organismos superiores.

Para asegurar el cumplimiento de la función distributiva de las finanzas de las empresas, el Comité Estatal de Finanzas norma las relaciones de cobros y pagos de las empresas y determina el orden de prioridad en la ejecución de los pagos. Asimismo, establece la metodología para la distribución de la ganancia.

La fuente fundamental de recursos monetarios de las empresas socialistas, es el ingreso obtenido por la realización de la producción, a partir del cual compensa los gastos de producción y realización (lo cual no constituye una relación financiera) y forma acumulaciones monetarias, cuya expresión fundamental es la ganancia de la empresa.

La ganancia, como fuente financiera fundamental de la empresa, es la condición necesaria, la base, para la formación de los fondos monetarios destinados al financiamiento del desarrollo de la propia empresa y para la estimulación material del colectivo de trabajadores, así como la fuente fundamental de ingresos al Presupuesto del Estado.

La metodología de distribución de la ganancia de las empresas cubanas parte del cálculo de la ganancia de balance, de la cual se deducen los intereses por créditos bancarios y el pago por los fondos productivos al Presupuesto, con lo que se forma la "ganancia de cálculo", que sirve de base para el cálculo de los fondos de estimulación de la empresa y sus trabajadores, las transferencias monetarias que la empresa debe hacer a los organismos superiores de dirección, el incremento de la norma financiera de la empresa y se financian las inversiones básicas para el desarrollo de la em-

presa. La diferencia entre la ganancia de cálculo y el total de estas deducciones, recibe el nombre de "Saldo libre de ganancia", que debe ser ingresado al Presupuesto del Estado; luego de efectuados otros pagos de carácter obligatorio al propio Presupuesto y de satisfecho el interés de la empresa para el financiamiento de su desarrollo y para la estimulación material individual y colectiva dentro de la empresa.

La función de control de las finanzas de las empresas socialistas, se manifiesta en el control monetario de la actividad de las empresas. El control monetario abarca las esferas de la producción y la circulación, dado que el sistema de indicadores financieros controla los medios básicos y los medios de rotación (materias primas, materiales, combustible, productos en proceso, productos terminados, etc.) de las empresas en cuanto a su magnitud, su circulación y su utilización nacional.

En el ejercicio de esta función, el Comité Estatal de Finanzas determina las normas (tasas) de amortización de los medios básicos y las normas financieras de medios de rotación para cada empresa.

Las normas (tasas) de amortización establecidas centralizadamente por el Comité Estatal de Finanzas, determinan el ritmo de reposición y modernización del equipamiento tecnológico de las empresas y condicionan su nivel de utilización.

La norma financiera se establece para un período de un año, y expresa la magnitud máxima, expresada en términos monetarios, de fondos de rotación a disposición permanente de la empresa, para asegurar el desarrollo ininterrumpido y eficaz de su actividad productivo-económica. Esta magnitud se calcula de manera tal, que asegura el mínimo indispensable de fondos para que la empresa opere sin interrupción, lo que condiciona la necesidad de que la empresa acuda al crédito bancario para suplir la insuficiencia temporal de fondos, con lo que se logra también el control bancario de la actividad económico-financiera de la empresa.

El Banco Nacional de Cuba, en su calidad de Banco Central del Estado, dicta disposiciones en la esfera monetario-crediticia que son de obligatorio cumplimiento para todos los órganos, organismos y demás entidades estatales; y establece, por tanto, el mecanismo concreto del control monetario de la actividad de las empresas estatales, ya que constituye el único centro de emisión, caja y pago del país.

Así, una parte importante del llamado control monetario o "control por el Peso" de la actividad de las empresas estatales, la ejecuta el Banco en forma ininterrumpida a través del movimiento de su cuenta bancaria; por esta razón, todas las relaciones de cobro, pago, créditos, etc., de la empresa, están concertadas en una sola agencia bancaria.

El control monetario de la actividad de las empresas en Cuba se concreta en diversas formas:

- El BNC controla las operaciones de cobros y pagos de la empresa, por cuanto ésta está obligada a liquidar todas sus obligaciones en un plazo máximo de quince días, a partir de la recepción de las mercancías o servicios. La empresa presenta los documentos de cobro a su agencia bancaria y ésta lo ejecuta directamente con la agencia bancaria del cliente.
- El BNC controla la ejecución del Fondo de Salarios planificado de la empresa y establece la relación entre el volumen de la producción mercantil de la empresa y el total de salarios pagados por ella. De esta forma se garantiza que el total de salarios pagados tenga una contrapartida material en el mercado de consumo.
- El BNC controla también la ejecución de caja del Presupuesto Estatal (segundo en la prelación de pagos), para lo cual descuenta directamente de la cuenta de la empresa los volúmenes planificados con que ésta se encuentra obligada a contribuir al Presupuesto Estatal.
- El BNC controla el mecanismo de funcionamiento de la norma finan-

ciera, mediante la utilización del crédito bancario (única fuente de crédito para las empresas cubanas), para lo cual dicta las normas generales de otorgamiento, control y recuperación del crédito bancario. Estas normas determinan los principios, objetos de financiamiento crediticio y tipo de crédito a conceder, así como el orden de su planificación.

El control monetario de la actividad de la empresa por parte del Banco Nacional de Cuba, se manifiesta también en la ejecución del llamado orden de prelación de pagos; es decir, el orden en el cual la empresa se encuentra obligada a satisfacer sus obligaciones. El orden de prelación de pagos vigente en Cuba es el siguiente:

1. Salarios,
2. Obligaciones con el Presupuesto del Estado,
3. Dietas a funcionarios y empleados,
4. Fondos de estimulación económica,
5. Obligaciones con el organismo superior de la empresa,
6. Transferencias a cuentas específicas (reintegros por inversiones por medios propios, etc.),
7. Ordenes de cobro de los organismos y empresas suministradoras,
8. Multas y sanciones,
9. Créditos e intereses bancarios.

#### **c. Otras formas del control global de la actividad de las empresas socialistas en Cuba**

Los órganos superiores de dirección económica del país, así como los que

tienen bajo su responsabilidad administrativa el trabajo de la empresa, ejercen el control de la actividad de la misma mediante el análisis del cumplimiento de los indicadores del plan técnico-económico, la información estadística y los estados financieros.

El Comité Estatal de Estadísticas (CEE), determina el número y contenido de la información estadística que debe ser suministrada por la empresa a los diferentes órganos de la administración central del Estado. Esta información estadística la suministra la empresa mediante diferentes modelos oficiales, mensual, trimestral y anualmente; asimismo, la empresa entrega sus estados financieros trimestral y anualmente. Ninguna información estadística, no contenida en los modelos oficialmente aprobados por el CEE, puede ser solicitada a la empresa.

El Comité Estatal de Precios (CEP), aprueba la totalidad de los precios de los productos incluidos en la circulación mercantil en Cuba; de donde la empresa se encuentra obligada a solicitar la aprobación oficial del precio de sus productos, antes de proceder a su venta, por lo que debe suministrar al CEP toda la información necesaria para ello.

Todas las medidas relacionadas con la organización del trabajo y las regulaciones en cuanto a las tarifas y la escala salarial, son determinados centralizadamente por el Comité Estatal de Trabajo y Seguridad Social. En Cuba rige una tarifa y una escala salarial únicas, de forma tal que el trabajador recibe una remuneración igual por igual trabajo, en cualquier empresa en que éste sea realizado; sólo se pagan primas adicionales por condiciones anormales de trabajo, trabajo en lugares apartados, ramas priorizadas, etc., así como primas por el sobrecumplimiento de las normas de producción, el aumento de la calidad, el ahorro de determinados materiales, etc.

El Comité Estatal de Normalización, Metrología y Control de la Calidad, determina los patrones para la medición de la producción en cuanto calidad y cantidad, para todas las producciones del país. La producción de las empresas cubanas recibe certificados de calidad de diferente grado,

según su calidad intrínseca y comparativa, lo cual comporta a la empresa determinadas ventajas materiales.

El Comité Estatal de Abastecimiento Técnico-Material, regula la circulación interna de medios de producción y, conjuntamente con otros órganos de la administración del Estado, determina la distribución de las materias primas y materiales entre las diferentes ramas y empresas de la economía nacional, en función del cumplimiento de los objetivos fijados en el plan quinquenal y el plan anual de la economía nacional.

El Comité Estatal de Colaboración Económica, es el órgano rector de las relaciones de colaboración económica con otros países, por lo cual firma los diferentes protocolos, convenios, etc., que regulan la actividad de las empresas cubanas en el exterior, en este campo, así como la asistencia técnica que reciben éstas de terceros países.

#### **d. Organos del control global de la actividad de las empresas socialistas en Cuba**

El control global de la actividad de las empresas estatales en la República de Cuba, es ejercido por los diferentes órganos de la administración central del Estado, que tienen a su cargo la dirección funcional y rectora de determinada actividad económica, la cual afecta a todos los organismos e instituciones del Estado y a las empresas en particular, según lo expuesto anteriormente. Estos órganos son:

- Junta Central de Planificación,
- Comité Estatal de Finanzas,
- Comité Estatal de Precios,
- Comité Estatal de Trabajo y Seguridad Social,
- Comité Estatal de Abastecimiento Técnico Material,

- Comité Estatal de Normalización, Metrología y Control de la Calidad,
- Comité Estatal de Estadísticas,
- Comité Estatal de Colaboración Económica.

## **V. CONTROL SECTORIAL (RAMAL) E INSTITUCIONAL DE LA ACTIVIDAD DE LAS EMPRESAS SOCIALISTAS EN CUBA**

Los órganos de dirección sectorial (ramal) de la economía cubana, juegan un papel determinante en el control de la actividad de las empresas estatales, ya que ellos ejecutan la política económica, dirigen el desarrollo técnico y científico de las ramas de la economía nacional y determinan el orden prioritario de las diferentes actividades productivas. Estos órganos son llamados de dirección ramal, debido a que dirigen un conjunto de actividades económicas de producción o prestación de servicios con características similares.

Esta especialización de los órganos de dirección ramal, no significa que toda la producción y servicio de un mismo tipo estén administrativamente subordinados a un mismo órgano de la dirección central del Estado, ya que la multiplicidad de factores entrelazados en la elaboración de un producto y la propia dinámica del proceso social de producción no lo permiten. Por tanto, la dirección ramal de la producción es de carácter metodológico y normativo para todas las empresas que ejecutan la producción ramal correspondiente y sólo tiene carácter administrativo para las empresas directamente subordinadas al organismo ramal rector.

Por ejemplo, el Decreto Ley No. 67 del 19 de abril de 1983, expresa en el artículo 82 que: "El Ministerio de Transporte es el organismo encargado de dirigir, ejecutar y controlar la aplicación de la política del Estado y del gobierno en cuanto al transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo, sus servicios auxiliares o conexos y la navegación civil, marítima y aérea...". Sin embargo, el transporte ferroviario de las empresas azucareras del país,

de extraordinario peso específico en el volumen total de la transportación del país, está subordinado administrativamente al Ministerio de la Industria Azucarera; ello se debe a la estrecha vinculación del transporte de la caña de azúcar (materia prima) y de la producción terminada (azúcar), con la eficiencia de esta producción.

Por tanto, los objetivos de la especialización de la dirección ramal son: la creación de una política técnica única, el establecimiento de los indicadores normativos de la actividad, la creación de sistemas únicos de remuneración del trabajo, la generalización y aplicación de las experiencias avanzadas, tanto nacionales como internacionales, la creación y dirección de centros especializados de investigación científica, etc.

Los objetivos fundamentales de la dirección ramal, consisten en elaborar una política única de desarrollo científico-técnico, que permita elevar la calidad y la efectividad de la producción; lograr sistemas únicos de planificación, registro, control y análisis; establecer sistemas de normas y normativas ramales; crear instituciones científico-investigativas con el objetivo de acelerar el desarrollo científico-técnico y reducir los gastos de asimilación de la nueva técnica y la tecnología progresiva; elaborar esquemas de desarrollo ramal que permitan fortalecer la organización social de la producción y generalización y aplicación de las experiencias avanzadas, tanto nacionales como internacionales, etc.

La dirección ramal constituye un instrumento que permite elevar la efectividad de la producción, reducir los aparatos de dirección, desarrollar permanentemente la producción y los procesos tecnológicos, lograr la integración intra e inter-ramal y perfeccionar los mecanismos de dirección.

El amplio campo de acción de los órganos de dirección ramal, incluye relaciones tanto con las empresas subordinadas administrativamente, como con las empresas subordinadas a otros organismos y órganos del Poder Popular.

Las empresas que componen las diferentes ramas de la economía nacional, están ubicadas en un determinado territorio y por ello se requiere una estrecha coordinación entre los órganos ramales y territoriales de dirección. Entre las tareas fundamentales que requieren de la conjugación de la dirección ramal y territorial, se encuentra la asimilación integral de las regiones económicas, el aseguramiento de las necesidades y demandas de la región, la creación de nuevas empresas y la reubicación y ampliación de las existentes, la utilización racional de los recursos naturales, laborales, materiales y financieros, el desarrollo social de los colectivos laborales, etc.

Entre las funciones concretas que ejecutan los órganos de la Administración Central del Estado, que atienden una o varias ramas de la economía nacional, se tienen:

- Confeccionar los proyectos del Plan Unico de Desarrollo Económico-Social, correspondientes a sus empresas y dependencias del organismo y una vez aprobados los planes, asegurar su ejecución;
- Aprobar y supervisar los planes económicos y financieros de sus empresas y controlar su ejecución;
- Garantizar en lo que les compete, el incremento de la producción, la elevación constante de la productividad del trabajo, la disminución de las normas de consumo, el aumento de la eficiencia y de la calidad de la producción o servicio, mediante la mejor utilización de los recursos laborales, materiales y financieros; promover en lo que les compete, el desarrollo de producciones que aumenten o creen nuevos fondos exportables o que sustituyan importaciones;
- Observar estrictamente los derechos de sus empresas y dependencias, según la legislación vigente, contribuyendo al desarrollo de la autonomía e iniciativa económica de sus empresas;
- Distribuir los fondos asignados para las actividades a cargo del organis-

mo entre sus empresas y unidades presupuestadas y redistribuirlos en casos necesarios, teniendo en cuenta el cumplimiento de los planes;

- Introducir la organización científica del trabajo y de la dirección, proporcionar cuadros calificados en sus empresas y dependencias; crear condiciones para el mejor aprovechamiento de los conocimientos y de la experiencia de los trabajadores;
- Realizar y comprobar las actividades financiero-económicas de las empresas;
- Asegurar la aplicación práctica de la política estatal en cuanto a la formación, aceleración, ubicación y promoción de los cuadros;
- Asegurar la adecuada aplicación del Sistema de Dirección y Planificación de la Economía y la correcta combinación de los diversos métodos de dirección, la plena utilización de los mecanismos económicos y el perfeccionamiento de la estructura y las formas organizativas de la dirección;
- Designar a los directores de las empresas nacionales y de las dependencias subordinadas al organismo;
- Crear, previa autorización de la Junta Central de Planificación, empresas y uniones de empresas con personalidad jurídica independiente y patrimonio propio;
- Disponer la fusión, modificación o extensión de empresas y uniones de empresas, previa autorización de la Junta Central de Planificación;
- Dictar resoluciones, instrucciones y otras disposiciones de carácter obligatorio, para las empresas subordinadas.

Los órganos de la administración central del Estado que ejercen la direc-

ción y administración de una o varias ramas o subramas de la economía nacional en Cuba, son:

- Ministerio de la Industria Básica,
- Ministerio de la Industria Sideromecánica,
- Ministerio de la Industria Azucarera,
- Ministerio de la Industria Ligeras,
- Ministerio de la Industria Alimentaria,
- Ministerio de la Construcción,
- Ministerio de la Agricultura,
- Ministerio del Transporte,
- Ministerio de la Industria Pesquera,
- Ministerio de Comercio Exterior,
- Ministerio de Comunicaciones.

Además de estos ministerios, el país cuenta con determinados órganos, llamados institutos, que ejercen funciones similares a las de los ministerios de dirección ramal, pero que no tienen esta categoría. Los institutos directamente relacionados con la actividad económica de las empresas en Cuba, son:

- Instituto Cubano de Investigaciones y Orientación de la Demanda Interna,
- Instituto Nacional de Sistemas Automatizados y Técnicas de Computación,

– Instituto Nacional de Turismo.

Además de estos ministerios e institutos, en Cuba funciona el Organó Nacional de Arbitraje Estatal, que tiene a su cargo resolver los litigios de carácter contractual que puedan presentarse en las relaciones entre diferentes empresas de la economía nacional.

## **VI. LA AUTONOMIA RELATIVA DE LAS EMPRESAS SOCIALISTAS EN LA ECONOMIA CUBANA**

El grado de centralización y descentralización de la dirección de la economía socialista varía en las diferentes fases del desarrollo y depende, en primer lugar, del nivel de desarrollo de las fuerzas productivas y de las relaciones de producción; en segundo lugar, del nivel de perfeccionamiento del sistema de planificación centralizada y, en tercer lugar, del grado y carácter de la utilización de las relaciones monetario-mercantiles.

La asignación a la empresa de los recursos técnico-materiales y monetarios necesarios para el desarrollo ininterrumpido de su actividad es una condición indispensable para el funcionamiento, relativamente aislado, de la empresa como productora de mercancías. Estos recursos se separan orgánicamente del total de los medios sociales de producción y son entregados a la empresa con carácter de usufructo, para que éste pueda cumplir las tareas productivas y garantice el control y utilización racional de los mismos, al tiempo que crea las condiciones para la reproducción ampliada.

La combinación de la dirección centralizada con la más amplia utilización de la iniciativa de las empresas, expresa que el cumplimiento de las tareas centralizadas tenga como base un sistema de relaciones que garantice la posibilidad del desarrollo de la más amplia iniciativa desde la base, para el mejor cumplimiento de dichas tareas.

En la práctica de la dirección económica, este principio se revela en la adecuada conjugación de la planificación centralizada con la independencia relativa de las empresas socialistas; es decir, el Estado, representado por los

órganos superiores de dirección económica, determina qué producciones debe hacer la empresa y qué recursos puede utilizar para ello, según lo establecido en los indicadores del plan; pero es la empresa la que, haciendo uso de su independencia, decide cómo organizar los recursos que le son asignados y cómo ejecutar la producción planificada, para lograr el cumplimiento de dichos indicadores con el mínimo de gasto de trabajo social.

En la economía cubana, cada empresa recibe la asignación de los medios básicos y de rotación que garantiza el nivel de producción planificada; tiene derecho a la obtención de créditos bancarios; posee el derecho de usufructo, posesión y disposición de los bienes entregados por el Estado. Asimismo, la empresa tiene balance financiero propio; es decir, lleva la contabilidad de su actividad por medio de la cual controla sus operaciones y esto le permite determinar el balance de los resultados de dicha actividad; la empresa posee cuenta bancaria propia, efectúa las operaciones de pago según el procedimiento y el orden establecido y cobra sus cuentas.

En las condiciones actuales de desarrollo del cálculo económico en Cuba, el número de indicadores directivos y de disposiciones de carácter centralizado que norman la actividad de las empresas socialistas es relativamente alto, lo cual reduce el margen de gestión de las empresas, situación que ha sido ampliamente debatida y tratada en el curso de los últimos años.

Esta condición se debe a la situación objetiva creada por el cambio y desarrollo del sistema de dirección y planificación de la economía y muy especialmente a las tensiones a que se encuentra sometida la economía nacional, como consecuencia del ilegal bloqueo económico a que se encuentra sometido el país desde hace veintidós años, recrudecido profundamente en los últimos años, al que se une la tensa situación del mercado capitalista internacional y la situación de constantes amenazas y agresiones de todo tipo que tiene que soportar el país y que indudablemente, influyen muy directamente sobre la economía nacional y obligan a un cuidadoso estudio y selección de las tareas que deben ser cumplidas en cada etapa del desarrollo.

Las ventajas de la dirección centralizada de la economía socialista cubana se manifiestan con toda claridad en los indiscutibles éxitos que en el campo de la elevación de la calidad de la vida de la población y el desarrollo ininterrumpido de la economía nacional han sido logrados, pese a todos los intentos por impedirlos y desvirtuarlos.