

La Organización del Sector Empresarial Público

Enrique Viloria V.

Profesor en la Universidad Nacional Abierta

SUMARIO

- I. LA ORGANIZACION DEL SECTOR EMPRESARIAL PUBLICO
- II. LA DISTORSION INTRODUCIDA POR EL FONDO DE INVERSIONES DE VENEZUELA
- III. LAS POSIBLES SOLUCIONES ORGANIZATIVAS
 1. *El mantenimiento de la actual adscripción de las empresas a los ministerios sectoriales.*
 2. *La conversión del FIV en una Super Holding diversificada.*
 3. *La creación de holdings sectoriales adscritos a los ministerios.*
- IV. ALGUNOS PROBLEMAS A SER CONSIDERADOS
 1. *La coordinación intersectorial.*
 2. *La clarificación de las reglas de juego económico-financieras.*
 3. *La formación de personal calificado.*

INTRODUCCION

La cuestión de cómo organizar adecuadamente el importante sector empresarial público, plantea la necesidad de ponderar las posibles soluciones organizativas que podrían ser utilizadas para dotar de mayor flexibilidad y autonomía a las empresas públicas venezolanas. Las opciones que se presentan (adscripción ministerial directa, holdings sectoriales adscritos a ministerios o la creación de una superholding diversificada) ameritan algunos comentarios. En este artículo se pretende, luego de revisar la situación existente en Venezuela en relación con la actual organización empresarial pública, analizar una y otra alternativa y reflexionar acerca de algunos problemas que deben ser tenidos en cuenta al momento de reorganizar el sector empresarial público.

I. LA ORGANIZACION DEL SECTOR EMPRESARIAL PUBLICO

La administración descentralizada en Venezuela confronta un conjunto de problemas que inciden directamente en la eficiencia de la actuación de los entes que la conforman. Dentro de esta problemática compleja, los aspectos de macroorganización del sector público descentralizado, en general, y de las empresas públicas, en particular, adquieren una relevancia significativa. En efecto, la actual situación de hipertrofia del sector descentralizado funcional del Estado venezolano plantea la necesidad de formular soluciones que permitan definir, a los entes descentralizados, un adecuado

marco organizativo que propicie tanto una eficaz autonomía operativa como un control estatal que se ajuste a las características de dichos entes.

En el caso particular de las empresas públicas, esta situación adquiere características particulares ya que el sistema venezolano de empresas públicas presenta, en lo esencial, los rasgos de los llamados sistemas ministeriales funcionales, en los cuales las empresas se encuentran sometidas a la tutela del respectivo ministerio sectorial.

El criterio ministerial funcional utilizado en Venezuela encuentra su fundamento en el carácter mismo del régimen constitucional y administrativo venezolano que es un régimen ministerial. En efecto, de acuerdo con la Constitución, los ministros son los órganos directos del Presidente de la República en el gobierno y administración del Estado; los ministros gobiernan los sectores a su cargo y participan en la formulación y concepción de las políticas públicas a través del Consejo de Ministros. Así pues, en función del carácter ministerial del régimen venezolano, cuando se ha creado una empresa pública, se ha procedido, en términos generales, a someterlas a la tutela del ministerio que gobierna el sector. Sin embargo, esta adscripción de las empresas a los ministerios sectoriales presenta, en Venezuela, un conjunto de problemas que, en ocasiones, ponen en entredicho la validez de este criterio de adscripción ministerial funcional.

Entre esos problemas podemos mencionar los siguientes:

En primer lugar, se reconoce que buena parte de los problemas vinculados a la organización del sector empresarial público provienen de su crecimiento hipertrófico y anárquico, lo cual ha disminuido la capacidad de gestión de los organismos ministeriales.

En segundo lugar, la adscripción de las empresas públicas a los diferentes ministerios no siempre ha obedecido a un criterio sectorial de actividad.

En tercer lugar, en algunos casos ni siquiera el criterio ministerial funcional ha sido respetado y las empresas se han adscrito a entes intermedios o a la Presidencia de la República. De esta forma, se puede apreciar que en lo referente a la organización del sistema venezolano de empresas públicas conviven rasgos ministeriales funcionales, presidenciales y de entes holdings.

En cuarto lugar, la relación ministerio de tutela empresa se encuentra deformada, debido a que algunas empresas han generado una cierta forma de "autarquía administrativa", en el sentido de que ellas mismas se fijan las políticas que deben ejecutar, desvirtuándose así la misión de los ministerios sectoriales.

Las empresas públicas venezolanas presentan graves problemas de organización, lo cual ha conducido a afirmar que "la adscripción de las empresas públicas a los ministerios no ha servido para la supervisión real de aquéllas, a pesar de que se les ha otorgado autoridad plena y directa a los ministros".

Esta situación se ha visto agravada por la injerencia directa del Fondo de Inversiones de Venezuela en la gestión y administración de importantes empresas del sector público venezolano.

II. LA DISTORSION INTRODUCIDA POR EL FONDO DE INVERSIONES DE VENEZUELA

El Fondo de Inversiones de Venezuela fue creado con la finalidad de represar parte sustancial de los ingresos petroleros obtenidos por Venezuela a raíz de los

aumentos sucesivos del precio de los hidrocarburos. Con la creación del FIV se pretendía, por un lado, no incrementar la masa monetaria en el circuito económico interno a objeto de no acelerar el proceso inflacionario, y por otro, mantener un importante flujo en el exterior con la finalidad de aplicarlos con posterioridad, al financiamiento de la expansión y diversificación de la estructura económica del país. De esta forma el FIV debía colocar fondos en el exterior en operaciones seguras y rentables que asegurasen la preservación de su valor.

Así, pues, el Fondo de Inversiones de Venezuela fue creado como una típica institución financiera que tenía facultades para colocar fondos en el exterior y para financiar algunos de los proyectos vinculados a la expansión y consolidación de la industria básica venezolana. En este sentido, y en lo que se refiere a sus facultades de financiamiento en Venezuela, el Estatuto del FIV previó que el Fondo podría realizar las siguientes operaciones:

- a) Financiar los componentes externos de la inversión reproductiva interna en materia de hidrocarburos, energía, química, petroquímica, siderurgia, metalurgia, minería, electrónica, aeronáutica, industria naval y transporte internacional. Igualmente, podrá financiar en dichos sectores la parte de inversión correspondiente al componente interno destinado a la adquisición de maquinarias y equipos hasta el monto que autorice el Presidente de la República en el Consejo de Ministros. También podrá suscribir acciones y cuotas de participación en las empresas públicas o mixtas que operen en los sectores señalados.
- b) Complementar, cuando fuere necesario, el financiamiento de los grandes proyectos de inversión agrícola y manufacturera en el país y de los programas de exportación, mediante créditos globales y a través de instituciones financieras del sector público. Dichos créditos globales deberán ser aprobados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.
- c) Adquirir acciones y cuotas de participación en empresas extranjeras o mixtas establecidas en el país, cuando ello fuere necesario para cumplir con normas que reserven al capital nacional determinadas actividades económicas.

Sin embargo, en virtud de decisiones de política financiera, el Fondo de Inversiones de Venezuela ha ido progresivamente incrementando su participación accionaria en empresas del sector público venezolano. Es de hacer notar, que esta modalidad de suscripción de acciones, concebida inicialmente como un típico mecanismo financiero, ha sido desvirtuada por el propio FIV. En efecto, lo que en un primer momento constituyó un apoyo financiero a las empresas del sector público, se ha convertido, hoy en día, en una modalidad de inversión directa.

En este sentido el FIV, al suscribir acciones en empresas estatales, persigue retener para sí el control de las decisiones fundamentales de las empresas en las cuales participa. De esta forma, el FIV se ha erigido en organismo que pretende incidir directamente en la gestión y la administración de las empresas por él financiadas.

Así, al ya complejo marco organizativo del sector empresarial público venezolano, se ha añadido un nuevo elemento de confusión y distorsión, al reivindicar, el FIV, la administración y el control accionario sobre buen número de empresas públicas. De esta manera, se puede afirmar que, hoy por hoy, debido a la importante capacidad

financiera del FIV, las decisiones fundamentales de algunas de las más relevantes empresas públicas se encuentran sometidas, ya no a los ministerios o a sus entes naturales de adscripción sino a un organismo de naturaleza financiera.

III. LAS POSIBLES SOLUCIONES ADMINISTRATIVAS

Ante la situación descrita, es posible distinguir algunas soluciones que podrían incidir en la macroorganización del sector empresarial público venezolano. Entre ellas podríamos citar las siguientes:

1. El mantenimiento de la actual adscripción de las empresas a los ministerios sectoriales.
2. La conversión del FIV en una superholding diversificada.
3. La creación de holdings sectoriales adscritos a los ministerios (Proyecto de LOAD).

1. *El mantenimiento de la actual adscripción de las empresas a los ministerios sectoriales*

Existe un consenso generalizado en señalar que la función fundamental de la institución ministerial, es la de formular las políticas que han de orientar la acción de los diferentes organismos que componen el sector de competencia de cada ministerio. Esta función ha sido pues concebida como la de fijación y control de políticas. La práctica ha demostrado además que la estructura ministerial responde básicamente a este criterio de actuación. Por esta razón, en Venezuela, la adscripción directa de empresas públicas a ministerios no ha sido siempre la solución más acertada. En efecto, varias razones contribuyen a evidenciar esta situación; entre otras, podemos citar las siguientes:

- La inexistencia de criterios empresariales, producto de la propia vocación de la institución ministerial: la fijación y control de políticas.
- La escasa *relación orgánica* que asegure un adecuado mecanismo de interrelación ministerio-empresa.
- La dinámica propia de la actividad empresarial que desborda, en muchos casos, el sentido de la adscripción.
- La inexistencia de una verdadera tutela técnica y financiera por parte de los ministerios sectoriales, lo cual se ha traducido en una multiplicación de los controles a que se encuentran sujetas las empresas.
- Finalmente, en virtud de lo endeble de la adscripción, las empresas públicas han desarrollado mayores grados de autonomía que las han conducido, en algunos casos, a arrogarse incluso la función ministerial de fijación de políticas.

En virtud de las razones expuestas, *no parece sensato mantener el actual sistema de adscripción directa* de las empresas a los ministerios sectoriales.

En síntesis, se puede afirmar que la vida de una empresa es producción, financiamiento y comercialización, funciones técnicas que no encuentran su correspondencia en una institución que, como la ministerial, tiene una vocación intrínseca diferente: la fijación de políticas.

2. *La conversión del FIV en una super-holding diversificada*

La posibilidad de transformar al FIV en una holding multisectorial diversificada, ha sido planteada en los últimos tiempos. En nuestra opinión esta alternativa presenta observaciones de fondo. Las primeras de ellas se relacionan con el carácter propio del FIV. Examinemos ambos tipos de observaciones:

A. La consideración de crear una superholding diversificada, estilo IRI, para el manejo de las diferentes empresas del Estado, ha planteado en la doctrina administrativa críticas de fondo. En efecto, en términos generales, la inclusión de un organismo de esta índole en la administración pública venezolana ha sido objeto de las siguientes observaciones:

- constituiría una organización demasiado grande, de difícil y engorroso manejo;
- concentraría demasiado poder de decisión y sus actividades serían demasiado disímiles para integrarlas en un solo ente responsable de su conducción;
- le quitaría a los ministerios sectoriales toda injerencia en relación a la ejecución de sus políticas sectoriales que se realicen a través de las empresas del Estado.

B. En lo que se refiere más específicamente al propio carácter del FIV, instituto autónomo presidido por un ministro de Estado, es de hacer notar que, de adscribirseles las empresas, se trastocaría sustancialmente el régimen ministerial venezolano, según el cual cada ministro gobierna su sector. Por otra parte, el solo hecho de que el FIV esté presidido por un ministro de Estado no salvaguarda el régimen ministerial, ya que no hay que olvidar que el carácter de ministro de Estado está íntimamente ligado a la persona que ejerce el cargo y no al cargo mismo. En otras palabras, la designación de un presidente del FIV con rango de Ministro de Estado no asegura que los sucesivos presidentes del organismo se beneficien de tal condición.

3. *La creación de holdings sectoriales adscritos a los ministerios*

A objeto de salvaguardar el régimen ministerial venezolano y de solventar la ineficacia de la adscripción directa de las empresas a los ministerios sectoriales, se ha propuesto considerar la creación de entes intermedios entre la instancia ministerial (de fijación de políticas) y las instancias empresariales (de ejecución y operación).

Esta solución permite, en nuestra opinión, discriminar los diferentes niveles de competencia de las distintas instancias que participarían en un esquema organizativo como el propuesto. De esta forma, la instancia ministerial establecería, de acuerdo con las orientaciones políticas del gobierno, las directrices generales de política del sector y controlaría su posterior cumplimiento; la instancia intermedia —holding o casa matriz— transformaría las directrices políticas en directrices técnicas de gestión

para las empresas y maximizaría la eficiencia del grupo; y, finalmente, las instancias empresariales ejecutarían las directrices técnicas de acuerdo con su función productiva.

Dentro de este esquema, repetimos, se salvaguardaría, por una parte, el régimen ministerial venezolano, consolidando la vocación natural de los ministerios en términos de definidores de política; y, por la otra, se establecería una instancia técnica intermedia que aseguraría tanto la concreción de las políticas sectoriales como la obtención de una adecuada correspondencia con las principales funciones técnico-operativas de las empresas, en términos productivos, financieros, comerciales y tecnológicos.

Esta tendencia a la creación de holdings sectoriales adscritos a los ministerios, encontró su concreción en la organización de la industria petrolera, luego de su nacionalización. Así, se procedió a crear una casa matriz (Petróleos de Venezuela) que realiza importantes funciones de planificación y control sobre el conjunto de empresas operadoras en el dominio petrolero y petroquímico.

Por otra parte, la solución de los holdings sectoriales constituye la base de las reformas organizativas contenidas en el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada. En efecto, en la exposición de motivos del mencionado proyecto se expresa que "el criterio de organización que se adopta en el proyecto consiste en el establecimiento de organismos integradores o coordinadores intermedios entre la Administración Central y los institutos o empresas operativas".

Finalmente, en las conclusiones del grupo de trabajo que tuvo a su cargo el diagnóstico y la reorganización del sector eléctrico se recomienda "... en el área de las empresas del Estado la necesidad de que ellas dejen de seguir actuando como entes aislados, armonizándolas bajo una casa matriz...".

Como se observa, la opción de agrupar sectorialmente a las empresas del Estado, bajo el control de un ente intermedio de tipo holding adscrito al ministerio sectorial respectivo, parece ser la solución organizativa que más se adapta a las características jurídicoadministrativas de la realidad venezolana. Sin embargo, en nuestra opinión, es necesario contemplar algunos problemas que deben ser tenidos en cuenta en la reorganización del sector empresarial público venezolano.

IV. ALGUNOS PROBLEMAS A SER CONSIDERADOS

Entre los aspectos que deben ser sujeto de reflexión, dentro de una estrategia de reforma, tenemos los siguientes:

1. *La coordinación intersectorial*

La sectorialización de la actividad empresarial pública puede presentar arduos y complejos problemas de coordinación. En efecto, no hay que olvidar que, en virtud de la creciente intervención del Estado en la vida económica venezolana, buena parte de los sectores fundamentales de la actividad económica se encuentran bajo control del Estado y son operados por empresas estatales. En términos concretos, esta constatación se traduce en el hecho innegable de que un proyecto de un sector es vital para otro sector, y de que un producto de un sector es insumo fundamental de otro. Por esta razón, un excesivo énfasis en el criterio estrictamente sectorial

podría afectar el desarrollo de otros sectores. En nuestro criterio, debe prestarse particular atención a los problemas de coordinación y compatibilización de planes entre diferentes sectores.

2. *La clarificación de las reglas de juego economicofinancieras*

Ya nos hemos referido a las dificultades y a las distorsiones que ha producido la injerencia directa del Fondo de Inversiones de Venezuela, en la gestión y dirección de algunas de las empresas públicas venezolanas. En este sentido, dentro de una sana estrategia de reforma, debería reconsiderarse el rol del FIV y aclararse los mecanismos financieros que utilizará el Estado venezolano para financiar las empresas de su propiedad. En efecto, cualquier reforma que se proponga, si no otorga una adecuada capacidad financiera a los holdings sectoriales que se creen y mantiene la atribución de financiamiento en cabeza del FIV, corre el riesgo de ser una reforma trunca e incompleta. Un holding se define básicamente por su capacidad para maximizar las posibilidades financieras del grupo de empresas por él controladas. Por esta razón, es necesario solventar los aspectos financieros envueltos en la gestión de las empresas públicas.

Similar consideración merecen los aspectos relativos a la fijación de precios y tarifas de las empresas del sector público. En efecto, debe tenerse en cuenta tanto los intereses de la propia empresa y del sector donde opera como los intereses de otros sectores y de la colectividad, en su conjunto.

3. *La formación de personal calificado*

En ciencia administrativa existen pocas verdades absolutas; sin embargo, en medio de esta relatividad hay que reivindicar el axioma de que "ningún sistema administrativo es mejor o peor que los hombres o mujeres que lo dirigen y personifican". Cualquier reforma que se adelante debe tener muy presente la generación de una capacidad profesional (gerencial, técnica, operativa) que asegure el éxito de las acciones a ser llevadas a cabo.