

Comentarios Monográficos

LAS EMPRESAS PUBLICAS EN EL DESARROLLO NACIONAL

Enrique Viloria V.
*Profesor en el Instituto
de Estudios Superiores de Administración*

SUMARIO

- I. INTRODUCCION
- II. RAZONES QUE HAN CONTRIBUIDO A LA CONSTITUCION DEL SECTOR EMPRESARIAL PUBLICO EN VENEZUELA
1. Prestación de Servicios Públicos esenciales. 2. Fomento de la iniciativa privada. 3. Control de sectores económicos claves. 4. Apoyo a políticas económicas determinadas. 5. Razones diversas.
- III. IMPORTANCIA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS VENEZOLANAS
- IV. PRINCIPALES PROBLEMAS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS VENEZOLANAS
1. La dispersión de formas jurídicas. 2. La inadecuada organización del sector empresarial público. 3. La multiplicación de los mecanismos de control. 4. La rentabilidad de las empresas públicas. 5. La escasez de recursos humanos calificados. 6. La gestión de la tecnología transferida.

I. INTRODUCCION

Hablar de las empresas públicas en Venezuela significa referirse al papel protagónico del Estado en el conjunto de la vida venezolana. En efecto, la emergencia y consolidación de un importante sector empresarial en manos del Estado Venezolano constituye la culminación de un creciente y sostenido proceso de intervenciones del poder público en la vida económica y social venezolana. La economía venezolana puede pues ser definida como formando parte de las llamadas economías mixtas, en las cuales el papel del Estado, como empresario o regulador de la vida económica, descuella por su importancia y significación.

En el caso particular de Venezuela es preciso tener muy en cuenta que debido a los ingresos que se derivan de la actividad petrolera, el Estado se ha convertido, por su carácter de receptor de dicho ingreso, en el gran orientador de la actividad económica. En efecto, el gasto y la inversión pública motorizan nuestra economía; el presupuesto y el crédito público son hoy por hoy, los principales instrumentos de la dinamización de la actividad económica venezolana. El Estado se encuentra presente en casi todos los sectores de la vida económica, sea como financiador, como prestador de servicios esenciales o como productor directo de bienes que acrecientan la riqueza material de la Nación.

Las empresas pertenecientes al sector público son, dentro de este proceso de intervención estatal, la manifestación más acabada de la presencia cualitativa del Estado en los sectores productivos. Buena parte de nuestras industrias fundamentales se encuentran en manos del sector estatal; el sector empresarial público representa, hoy por hoy, uno de los instrumentos fundamentales de la política económica para la obtención de un mejor y mayor nivel de desarrollo. Las empresas públicas son la

base de sustentación de la economía primaria exportadora venezolana y constituyen, vistas hacia el futuro, el soporte fundamental del gran esfuerzo de diversificación del aparato productivo nacional.

En este trabajo vamos pues a referirnos a algunos de los aspectos más relevantes de las empresas públicas en Venezuela. Para ello, analizaremos algunas de las razones que han contribuido a la creación y consolidación del sector empresarial público venezolano. Igualmente nos referiremos a la importancia, cualitativa y cuantitativa, de las empresas públicas y analizaremos algunos de los problemas que, en mayor o menor grado, afectan la gestión de nuestras empresas públicas.

II. RAZONES QUE HAN CONTRIBUIDO A LA CONSTITUCION DEL SECTOR EMPRESARIAL PUBLICO EN VENEZUELA

La constitución y consolidación del actual sector empresarial público venezolano es la culminación de un interesante proceso que se inicia con la intervención episódica del Estado dirigida a satisfacer necesidades sociales en relación con la prestación de determinados servicios públicos esenciales (electricidad, comunicaciones, transporte, etc.) y que encuentran su clímax con la nacionalización de las industrias básicas venezolanas. En efecto, en el lapso de cincuenta años, Venezuela asiste a la multiplicación de entidades administrativas destinadas a la realización de un objetivo económico. En este período, es posible distinguir razones diversas y motivaciones de diferente envergadura que se asocian a una intervención cada vez más creciente y cualitativa del Estado en la producción de bienes y servicios. En este sentido, la intervención estatal en la vida económica venezolana y la constitución del actual sector empresarial público ha obedecido, en nuestro criterio, a las siguientes motivaciones fundamentales.

1. *Prestación de servicios públicos esenciales*

Aun en la más ortodoxa teoría liberal se admite que el Estado intervenga para satisfacer determinadas necesidades fundamentales y para prestar ciertos servicios básicos de la vida nacional.

En términos generales, el proceso de descentralización funcional de la actividad estatal comienza con el desgajamiento de ciertos órganos, ubicados precedentemente en la Administración Central, y que tenían por objeto la satisfacción de necesidades elementales de la población.

En Venezuela se puede establecer una indudable relación entre el inicio del proceso de descentralización funcional del Estado y la exigencia de prestar determinados servicios básicos dirigidos a satisfacer las necesidades de un país en vías de modernización. En efecto, en el proceso de modernización de la vida económica y social venezolana, condicionado por la primacía de la actividad primario-exportadora vinculada a la industria de los hidrocarburos; el declinamiento de las actividades agrícolas tradicionales; la diversificación del aparato industrial y la emergencia de nuevas necesidades sociales debido a un intenso proceso de migración rural y concentración urbana, el Estado ha debido asumir la realización de determinadas actividades que, en épocas anteriores, no habían sido objeto de una atención estatal específica. De esta forma se crean entidades públicas, con carácter empresarial, destinadas a satisfacer necesidades diversas. Algunas de estas necesidades se relacionan con el financiamiento de las actividades agrícolas en declive y de las nuevas actividades industriales vinculadas al proceso de crecimiento hacia adentro (sustitución de importaciones) y para atenderlas se crean, en su momento, el Banco Agrícola y Pecuario (B.A.P.)

y la Corporación Venezolana de Fomento (C.V.F.). Otras necesidades aparecen ligadas al proceso de concentración urbana y crecimiento de las ciudades con su secuela de escasez o insuficiencia de los servicios públicos básicos. Para satisfacer este tipo de necesidades se crean el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (I.N.O.S.), la Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (C.A.D.A.F.E.), etc. En otros casos, los nuevos requerimientos se vinculan con el proceso de modernización del país que precisa medios de comunicación y de transporte más rápidos y eficientes, lo que da origen a la creación de la Compañía Anónima Nacional de Teléfonos de Venezuela (C.A.N.T.V.) o a la Línea Aeropostal Venezolana (L.A.V.).

Así, en un breve período de tiempo, en medio siglo, el Estado Venezolano ha debido afrontar la satisfacción de nuevas y emergentes necesidades de un país que se convierte rápidamente de rural en urbano, de agrícola en industrial, creando, para ello un buen número de organismos descentralizados que cumplen un cometido económico importante.

2. *Fomento de la iniciativa privada*

En las llamadas economías mixtas, el Estado busca promocionar y fomentar la participación de los particulares en las actividades de producción de bienes y servicios con el fin de obtener un mejor nivel de vida de la población y un mayor crecimiento de la economía. El Estado Venezolano, a objeto de incitar a los particulares a intervenir más activamente en la vida económica nacional, ha utilizado instrumentos y mecanismos de naturaleza diversa. Algunos de estos mecanismos han sido típicamente reguladores y de carácter pasivo y orientador, tales como: exenciones de impuestos, liberalización de tarifas aduaneras, establecimiento de cupos, contingentamientos o licencias previas, establecimiento de políticas de "compre venezolano", etc.

En otros casos, la acción del Estado ha sido más decidida y con la intención de promover y fomentar la iniciativa privada ha dado origen a la creación de organismos descentralizados destinados a financiar la actividad de los particulares en los diferentes sectores o regiones de la economía nacional. En Venezuela, la lista de este tipo de organismos de carácter financiero es apreciable. En efecto, con el fin de promover la realización de determinadas actividades por parte del sector privado, el Estado ha procedido a crear un conjunto de instituciones financieras. Buen ejemplo de ellas lo constituye la Corporación de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria; los Fondos de Desarrollo Agrícola e Industrial; los Bancos Regionales de Desarrollo, etc. Finalmente, en otras ocasiones, el Estado Venezolano, siempre con la intención de preservar el régimen de economía mixta y de obtener un mayor nivel de participación de los particulares en determinados proyectos económicos de interés nacional, se ha asociado con el sector privado, dando origen a la creación de las llamadas empresas mixtas. Este ha sido, sobre todo, el caso de determinadas empresas constituidas en el sector petroquímico.

3. *Control de sectores económicos claves*

La discusión acerca de la conveniencia o no de que el Estado intervenga en la vida económica, controlando los sectores claves, aparece, cada vez más, desprovista de sentido. En efecto, el control de los sectores económicos fundamentales por parte del Estado, aparece hoy en día como una de las manifestaciones más tangibles y evidentes de la intervención estatal.

En el caso particular de Venezuela, no cabe duda alguna ya que el propio ordenamiento jurídico reconoce, de manera explícita, la posibilidad de que determinados sectores económicos claves puedan ser sometidos al control del Estado. Así, el artículo

17 de la Constitución Nacional señala que "El Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional y propenderá a la creación de una industria pesada bajo su control".

Así, en cumplimiento de esta disposición fundamental de nuestro ordenamiento constitucional, el Estado Venezolano controla determinados sectores de la actividad nacional. En algunos casos, el control de algunos de los sectores claves de la economía se ha logrado por una participación, si no única al menos decisiva, del Estado a través de la creación directa de empresas públicas. Esta es la situación en lo que respecta a la industria del aluminio, la petroquímica y la siderúrgica.

En otros casos, el control de ciertos sectores económicos claves se ha obtenido mediante la nacionalización de determinadas actividades productivas, es decir, que se ha realizado, en palabras de Martín Mateo, la transferencia al Estado de la titularidad y del control de factores de la producción. De esta manera, el Estado Venezolano controla las dos principales industrias básicas del país: la de los hidrocarburos a través de Petróleos de Venezuela y sus empresas operadoras y la del mineral de hierro a través de la empresa CVG-Ferrominera Orinoco, C.A.

4. *Apoyo a políticas económicas determinadas*

En Venezuela, la intervención del Estado y la creación consecutiva de organismos descentralizados, en general, y de empresas públicas, en particular, ha obedecido también a la voluntad de apoyar políticas económicas concretas. En este sentido, podemos citar la creación de las llamadas Corporaciones Regionales de Desarrollo (CVG, Corpoandes, Corporiente, etc.), instituidas con el fin de contribuir con la creación de polos de desarrollo regional y con una mejor ordenación del desarrollo nacional. Igualmente, es posible señalar el caso de la Corporación Venezolana del Petróleo, cuya creación estuvo ligada a la política de "no otorgar más concesiones de hidrocarburos".

5. *Fracasos de la iniciativa privada*

En algunos países como es el caso de Italia, con la creación del Instituto de Reconstrucción Industrial, la constitución inicial del sector de empresas públicas estuvo muy ligada a la necesidad de responder al fracaso de la iniciativa privada en una coyuntura histórico-económica concreta. Así, ante la quiebra inminente de algunas grandes empresas, el Estado se ha visto obligado a intervenir con el fin de salvar los capitales y la actividad en peligro y para ello ha debido tomar participaciones accionarias en dichas empresas.

En Venezuela, la creación de empresas públicas debido a fracasos de la iniciativa privada ha sido poco frecuente; sin embargo, podemos señalar la existencia de participaciones accionarias del Estado en determinadas empresas que son fruto de una capitalización de acreencias. Este ha sido, sobre todo, el caso de algunas empresas que habían obtenido créditos de la Corporación Venezolana de Fomento y que, ante la imposibilidad de cancelarlos, debieron ofrecer a la C.V.F. un cierto número de acciones.

6. *Razones diversas*

Finalmente, es necesario señalar que, en algunos casos, la creación de empresas públicas por parte del Estado Venezolano ha obedecido a razones de índole específica. Este ha sido el caso de algunas empresas creadas con el objeto de dar respues-

ta a problemas particulares tales como la Compañía Nacional de Reforestación (C.O.N.A.R.E.), cuyo interés ecológico es indudable.

III. IMPORTANCIA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS VENEZOLANAS

La importancia de las empresas públicas en Venezuela es indudable.

Desde el punto de vista cualitativo la importancia del quehacer empresarial público es innegable. En efecto, las empresas públicas gestionan y controlan los sectores más dinámicos de la economía venezolana. Con la nacionalización de la industria de los hidrocarburos, el Estado Venezolano reivindicó las riquezas fundamentales del país. Venezuela, económicamente hablando, es petróleo. Este representa un tercio del PTB venezolano, es la principal fuente de divisas e ingresos fiscales y es el primer producto de exportación. La totalidad de las fases de la industria se encuentra gestionada por empresas pertenecientes íntegramente al Estado Venezolano.

Por otra parte, con la nacionalización de la industria del mineral de hierro, además de posibilitarse la obtención de mayores ingresos para la Nación, se han sentado las bases para el desarrollo y consolidación de sectores productivos vinculados completamente con el procesamiento del mineral de hierro. De esta forma se busca exportar productos con un mayor valor agregado nacional y propiciar la integración de la industria del hierro con la cada vez más importante industria siderúrgica.

La importancia cualitativa de las empresas públicas venezolanas se manifiesta también en las otras participaciones del Estado en sectores de la industria básica tales como el eléctrico, el petroquímico, la siderúrgica, la industria del aluminio, etc.

Igualmente es conveniente destacar la importancia de las empresas públicas financieras en el conjunto del sistema financiero venezolano. En efecto, el Estado venezolano ha canalizado buena parte del excedente petrolero con el fin de contribuir al financiamiento del sector agrícola. La creación de nuevos Fondos de Desarrollo y del Fondo de Inversiones de Venezuela son manifestaciones evidentes de esta significativa presencia del sector público en el mercado financiero venezolano.

IV. PRINCIPALES PROBLEMAS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS VENEZOLANAS

El rápido y complejo crecimiento del sector empresarial público venezolano no ha estado exento de problemas. Entre estos vale la pena resaltar aquellos referentes: a la forma jurídica de las empresas públicas; a la inadecuada organización del sector empresarial; a la multiplicación e ineficiencia de los mecanismos de control; a la rentabilidad de las empresas; a la escasez de recursos humanos calificados y a la gestión y el control de las tecnologías transferidas a las empresas públicas. Examinemos pues, separadamente, los aspectos más resaltantes de la problemática del sector empresarial público venezolano.

1. *La dispersión de formas jurídicas*

En el derecho positivo venezolano no existe ninguna definición expresa acerca de cuál debe ser la forma jurídica (pública, privada, intermedia o categoría nueva) que debe utilizar el Estado o las personas públicas cuando pretenden crear una entidad para satisfacer cometidos económicos. Por esta razón, las empresas públicas han sido creadas a través de la utilización de diversas formas jurídicas. En este sentido,

a la actual situación venezolana pueden aplicársele las conclusiones de Langrod¹. Cuando se señala que por lo común "el legislador ha adoptado una u otra forma jurídica por necesidades pasajeras, por oportunismo, hábito o simplemente por azar, por respeto a la simetría de las administraciones regulares que él piensa así salvaguardar, o, en fin, para mejor disfrazar al Estado en comerciante verdadero".

Para responder a esta indefinición, el Ejecutivo Nacional en 1976 presentó a la consideración de las Cámaras Legislativas el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada que "tiende a racionalizar las formas jurídicas de la Administración Descentralizada en tres figuras distintas: el instituto autónomo, los servicios autónomos sin personalidad jurídica y las empresas del Estado"².

En lo que se refiere más específicamente a las empresas públicas, el Proyecto de Ley señala que éstas son "sociedades con forma mercantil en las cuales la República directamente o por intermedio de alguna otra empresa bajo su control, tenga una participación superior al 50% del capital y una participación decisiva en la administración y dirección de la empresa"³.

De aprobarse este proyecto de ley se pondría fin a esta indefinición en cuanto a las formas jurídicas que adoptarían las empresas públicas ya que el proyecto acoge claramente la solución de considerar que sólo la figura de las sociedades mercantiles (anónima y de responsabilidad limitada) será válida para crear empresas públicas.

2. *La inadecuada organización del sector empresarial público*

De acuerdo con la clasificación de Martín Mateo, el sistema venezolano de empresas públicas presenta, en lo esencial, las características 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 someterla 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 organiza-

1. Langrod, Georges. *L'entreprise Publique en Droit Administratif Comparé*. París, 1956; p. 220.

2. Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada. Véase en Allan R. Brewer-Carías, *El régimen jurídico de las empresas públicas en Venezuela*. Caracas, 1980.

3. *Ibid.*, p. 12.

ción 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 condujo a que un Presidente afirmara que "la adscripción de las empresas públicas no ha servido para la supervisión real de aquéllas a pesar de que se le ha otorgado autoridad plena y directa a los ministros".

Para superar estos problemas, el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada propone un criterio organizativo que consiste en el establecimiento de organismos integradores o coordinadores intermedios entre la Administración Central y las empresas operativas. De esta forma, respecto de las empresas públicas se establece que éstas se integran en corporaciones sectoriales que, constituidas como sociedades anónimas, actuarán como empresas matrices y tenedoras de las acciones de las demás empresas públicas y de las empresas mixtas de cada sector. A este fin, el proyecto contempla la creación de corporaciones sectoriales en los siguientes sectores: petróleo y petroquímica, minas y metalurgia, electricidad, transporte y comunicaciones, industria y comercio y financiero.

3. *La multiplicación de los mecanismos de control*

Los controles que se ejercen sobre las empresas públicas en Venezuela son muy variados. Estos controles pueden provenir de diferentes organismos que, de acuerdo con sus propias atribuciones y competencias, ejercen ciertas regulaciones sobre algunos de los aspectos de la actividad de las empresas.

En términos generales, la crítica que se le puede formular a los mecanismos de control impuestos a las empresas públicas reposa sobre dos argumentos.

El primero de ellos se refiere a la cantidad de regulaciones a que se ve sometida la gestión empresarial pública. En este sentido, existe en Venezuela una clara tendencia por parte de la Administración Central a imponer controles previos y casuísticos, con el objeto de limitar la excesiva autonomía que habían adquirido determinadas empresas. Así, con el fin de limitar ciertos abusos en la gestión empresarial, se ha impuesto un conjunto de mecanismos de control, complicados y engorrosos, que cercenan en alguna medida la autonomía de gestión que debe caracterizar a la conducción empresarial pública.

A la situación venezolana le son perfectamente aplicables las reflexiones de Roland Drago cuando expresa que: "a veces los controles que se aplican a las empresas públicas son tan numerosos que si ellos interviniesen todos, paralizarían la actividad de las empresas y les quitarían toda la flexibilidad comercial que debe ser la regla fundamental de su funcionamiento"⁴.

El segundo de los argumentos se refiere al carácter mismo de los controles que se pretenden llevar a cabo. En este sentido, existe un marcado énfasis en los controles destinados a verificar la legitimidad y legalidad de los actos, así se observa que "uno de los problemas más serios de los actuales sistemas de control no es sólo su énfasis en la legitimidad de los actos, sino también su implícita aspiración a que todos los actos sean legales, además de oportunos y meritorios"⁵.

4. Drago Roland. *Le Régime des Activités Commerciales et Industrielles des Pouvoirs Publics*. París. Véase la referencia, también, en Allan R. Brewer-Carías, *Las empresas públicas en el Derecho Comparado*, Caracas 1978.

5. Boneo, Horacio, *Las Empresas Estatales en América Latina*. Caracas, Clad, p. 168.

Esta situación en materia de control parece ser una constante de la realidad venezolana, inclusive en los proyectos de ley que se han preparado para la reforma de las empresas públicas se observa también esta marcada tendencia a incluir mecanismos de control excesivos y engorrosos.

4. *La rentabilidad de las empresas públicas*

Plantear el problema de la rentabilidad de las empresas públicas venezolanas significa referirse necesariamente a metas y resultados. En efecto, nadie discute que la rentabilidad, cuando se habla de empresas públicas, puede asumir una doble connotación: rentabilidad económico-financiera, por un lado, y rentabilidad social, por el otro. Sin embargo, el problema se presenta cuando no se tienen claras cuáles son las expectativas en materia de resultados de la actividad empresarial pública o cuándo a la empresa pública se le asignan cometidos que la distraen del cumplimiento de sus objetivos específicos.

En Venezuela, este problema de la rentabilidad debe ser visto a la luz del conjunto de la política económica pública en lo que se refiere a precios y costos sociales. En efecto, independientemente de la buena o mala gestión financiera que nunca puede ser excusada en una empresa pública, el problema de la rentabilidad de las empresas debe ser tratado tomando en consideración cuáles son los fines, cuál es la naturaleza de la empresa y cuál es el contexto en que opera dicha empresa. En este sentido nadie duda que las empresas petroleras, que actúan en un mercado internacional donde los precios son fijados por un cartel como es la OPEP, deben intentar maximizar sus ganancias. Sin embargo, una decisión política de cooperación con el Caribe y Centro América, por ejemplo, puede incidir en los precios de los productos vendidos a dichos países. En este caso, es necesario pues tener presente que la rentabilidad de estas operaciones no puede ser igual a la de las operaciones normales que realizan estas empresas en los mercados internacionales. Lo mismo puede señalarse en relación con otras empresas cuyos precios son fijados políticamente. Desafortunadamente, en ocasiones, en Venezuela, parece olvidarse que la gestión de las empresas públicas puede ser deficitaria debido a circunstancias que le son impuestas.

Evidentemente que, en estas circunstancias, la gestión de las empresas no puede ser evaluada, única y exclusivamente, atendiendo a los simples criterios de ganancias en el ejercicio o de rentabilidad de la inversión. Así pues, la rentabilidad de las empresas públicas se encuentra seriamente limitada por las disposiciones que pueda tomar el gobierno en relación con los precios de los bienes producidos por las empresas. Frente a esta situación las empresas preconizan la adopción de una política de sinceridad de precios o de reducción de costos. Sin embargo, existe plena conciencia de que la fijación de los precios de los productos de las empresas públicas no puede hacerse tomando en consideración el criterio exclusivo de la rentabilidad económica sino que deben tomarse también en cuenta los condicionantes de la política pública. En todo caso, la solución a este problema debe obtenerse conciliando claramente los objetivos empresariales con los cometidos últimos que persigue el Estado en relación con el desempeño de sus empresas. Quizás una de las posibles respuestas a este problema pueda ser la modalidad de los llamados contratos de programa, en los cuales se fijan los objetivos a ser cumplidos y los medios para alcanzarlos mediante un convenio entre las empresas y el Gobierno. De esta forma, es posible evaluar a las empresas de acuerdo con los resultados obtenidos y previstos en el contrato de programa y se obvia el problema de evaluar el desempeño empresarial atendiendo exclusivamente a criterios económicos y financieros.

Por otra parte, la rentabilidad de las empresas públicas no se ve solamente afectada por la fijación de precios políticos. En ocasiones, las empresas deben asumir

la realización de actividades en condiciones que no son las más adecuadas desde el punto de vista empresarial o bien deben asumir cometidos ajenos a su propia naturaleza. En estos casos estamos frente a los llamados costos sociales de las empresas públicas que provienen de decisiones del Gobierno Central (explotación antieconómica de una planta industrial, localización de una planta en una determinada región; prestación de un servicio público no cubierto, etc.). Es indudable que, por su carácter público, las empresas no pueden escapar a este tipo de decisiones del Gobierno Central. En Venezuela es frecuente encontrar situaciones en las cuales la empresa deba realizar actividades en condiciones poco favorables o, simple y llanamente, asumir la realización de programas ajenos a su propia naturaleza empresarial. El problema se deriva de la inexistencia de mecanismos para compensar las pérdidas que pueden derivarse para la empresa, por la ejecución de estas actividades. De allí pues que sea necesario contemplar la adopción de tales mecanismos que permitan, por la vía presupuestaria, resarcir a las empresas de las pérdidas que puedan ocasionarse por el cumplimiento de tales actividades.

5. *La escasez de recursos humanos calificados*

Quizás uno de los problemas más agudos que presentan las empresas públicas venezolanas sea el referente a la escasez de recursos humanos calificados. Esta escasez se manifiesta en todos los niveles: obrero, técnico y de gerencia. Incluso los esfuerzos que se realizan para desarrollar los recursos humanos para el sector público, en general, parecen ser francamente insuficientes para atender las crecientes necesidades de personal calificado. El principal problema de todos los programas de inversión y de expansión que realizan las empresas públicas venezolanas está estrechamente relacionado con esta carencia. De allí que sea perentorio desarrollar, sobre la base de los proyectos que se adelantan, una agresiva política de formación y capacitación del recurso humano venezolano.

6. *La gestión de la tecnología transferida*

Existe un consenso generalizado en señalar que el principal problema de las empresas públicas venezolanas radica en el control de las tecnologías transferidas. En efecto, Venezuela cuenta con abundantes recursos naturales y con adecuados recursos financieros para emprender la diversificación de su aparato productivo y propiciar la emergencia de una industria básica bajo control estatal. Sin embargo, el principal cuello de botella de los proyectos que se adelantan viene dado por la capacidad para gestionar y controlar la tecnología vinculada con los procesos productivos.

En Venezuela, es frecuente la utilización de los llamados contratos "llave en mano" para adquirir la tecnología. En este tipo de contrato una sola empresa asume la responsabilidad tanto del estudio, del suministro y la compra de bienes y piezas como de la construcción de la planta industrial sobre la base de las especificaciones generales establecidas por la empresa contratante. Sin embargo, la práctica ha demostrado que, al lado de las ventajas innegables que presenta este tipo de contratación, existen ciertos inconvenientes para la empresa contratante. En general, los problemas más graves se presentan en relación con el control de las unidades de producción construidas, ya que al momento de la recepción de la obra o en el curso de la producción, la empresa contratante no posee el personal con los conocimientos tecnológicos suficientes, para controlar los elementos constitutivos de las nuevas unidades productivas.

Frente a estos inconvenientes que presenta la contratación "llave en mano" es preciso buscar soluciones que permitan controlar ya no la unidad de producción

sino el producto final, es decir, propiciar la adquisición de tecnología a través de los llamados contratos "producto en mano". En este tipo de contratos, la empresa contratante confía la responsabilidad de concebir un producto y de construir y equipar la empresa necesaria para producirlo. La empresa contratada debe pues concebir el producto; definir el proceso de fabricación; escoger los bienes de capital; constituir y equipar la fábrica y seleccionar y formar el personal local. De esta forma, contrariamente a lo que ocurre en los contratos "llave en mano", la empresa contratada asume la responsabilidad técnica de la producción hasta el momento en que el personal local esté en condiciones de asumir la totalidad de las operaciones de producción.

Quizás esta modalidad de contratación "producto en mano" pueda ser una adecuada respuesta a algunos de los problemas que presenta la adquisición de tecnología por parte de las empresas públicas venezolanas.

Finalmente, huelga señalar la necesidad de propiciar una capacidad tecnológica nacional que permita tanto la creación de tecnología propia, más adecuada a las condiciones concretas del país, como la adaptación de los procesos tecnológicos importados.