

Los objetivos múltiples en las empresas públicas

Eduardo Ortiz Ramírez

- * **Quiérase o no, para bien o para mal, el Estado Venezolano ha asumido y debe asumir responsabilidad ante el crecimiento y/o desarrollo de la sociedad venezolana.**
- * **Si las Empresas Públicas tuvieran que funcionar como las privadas perderían parte importante de su sentido.**
- * **Las Empresas Públicas han crecido desordenadamente y muchas de ellas han tenido que atender múltiples objetivos en una forma poco racional.**
- * **El problema no son los objetivos múltiples sino su control o supervisión, los tipos de objetivos que se asignan, y los factores de base y la dinámica presentes en su asignación.**

INTRODUCCION

Son varios los aspectos que puede incluir un estudio integral sobre la dinámica de las Empresas Públicas en Venezuela. Se pueden identificar así, tres grandes líneas de aspectos relacionados con dicha temática.

En primer lugar se encuentra el macro aspecto de la participación del Estado en el proceso económico-social de Venezuela. Esto remite, por supuesto, a elementos políticos, jurídicos, sociales, económicos, culturales e incluso históricos.

En segundo lugar nos encontramos con algunos aspectos que denominamos globales, pero que nos remiten a cierta especificidad analítica en el conjunto de aspectos que abarca la problemática de las Empresas Públicas: la perspectiva organizacional, perfilable en base a las teorizaciones y experiencias en cuanto a los Holdings; el Control de Gestión, como mecanismo de evaluación y pulimento en el desempeño de dichas empresas; y la cuestión legal en cuanto a la Ley de la Administración Descentralizada.

En tercer lugar nos encontramos con un grupo de aspectos que presentan un mayor grado de especificidad y/o relevancia. Así, presentan las Empresas Públicas problemas financieros de distinto tipo, en particular el relativo a la inexistencia de definidos mecanismos de financiamiento. Por otra parte, se encuentra un aspecto de a veces emotiva e ideológica seducción: la privatización o eliminación de algunas Empresas. Por último, un aspecto de trascendental importancia: los objetivos que presentan o se le asignan a las distintas empresas.

Este trabajo, muy sintéticamente, trata de abordar el último aspecto referido.

I. PARTICIPACION DEL ESTADO Y OBJETIVOS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

Participación del Estado y Desarrollo económico

Como es sabido el Estado Venezolano presenta una considerable base y potencialidad, dada la propiedad y el mane-

jo que ejerce sobre los hidrocarburos. Adicionalmente, el Estado Venezolano, ha estado influido para su participación en la sociedad y en la economía, por elementos de la herencia Española (aquel viejo principio de que lo que no es de Dios es del Príncipe) y por la falta de desarrollo de la Sociedad Civil, que en Venezuela como en otras economías y sociedades sub-desarrolladas se ha observado. Sin embargo, hay que destacar que el Estado en el caso Venezolano ha terminado produciendo limitaciones al desarrollo de la sociedad civil.

Quiérase o no, para bien o para mal, el Estado Venezolano ha asumido y debe asumir, responsabilidad ante el crecimiento y/o desarrollo de la sociedad venezolana. Esto, por los elementos referidos, y porque otros sectores de la Sociedad Venezolana dejan que desear en cuanto a responsabilidad asumida en el aspecto planteado.

Elementos de base para la participación del Estado en el sentido anotado, son aquellos como los siguientes: intervención donde falla el mercado, buscando limitar la formación de los monopolios privados en áreas donde sus efectos no sean convenientes; atenuación de los niveles de desempleo; equilibrio de balanza de Pagos; estimular las mejoras en el nivel de vida; entre otros.

Sin embargo, en el caso venezolano se puede constatar que la participación del Estado en la Economía, ha creado contradicciones entre el Estado como productor, regulador y dinamizador de la actividad económica y lo que podría denominarse Democracia Económica. Esto, en el sentido de que algunos proyectos económicos del Estado, y sobre todo de otros sectores de la sociedad, son dominados o controlados políticamente.

Entre otros problemas presentes en la participación del Estado en la economía, está el de que en algunas actividades emprendidas por éste, no ha habido noción de riesgo. De tal manera que el poder económico del Estado ha terminado beneficiando a distintos sectores de la sociedad, dejándose frecuentemente de lado los criterios de eficiencia económica.

El Estado, por los fines y elementos re-

feridos, debe tener bajo su propiedad, control y manejo de industrias básicas como el petróleo, el hierro o empresas que se desempeñan hasta un cierto grado de manufacturación de productos. Hay que destacar, sin embargo, que este aspecto se torna problemático dada la indefinición que en materia legal existe al respecto. No está claro todavía qué sectores, excluyendo al petróleo, deben estar bajo control y manejo definido por parte del Estado.

Empresas públicas: Eficiencia Económica y Objetivos Múltiples

En la actividad de la Empresa Pública en Venezuela se puede evidenciar que no siempre ha estado claro, para el Estado mismo y otros sectores de la sociedad, en que dichas empresas trabajen en la práctica con criterios de eficiencia económica o de rentabilidad financiera.

Hay razones básicas que determinan que las Empresas Públicas deben funcionar con criterios como los arriba expresados. Las mismas, para influir en aspectos como encadenamientos, desarrollo regional o desarrollo industrial deben funcionar eficientemente o con criterios de eficiencia económica, dado que sus actividades tienen que estar limitadas por la relación entre medios y fines, si lo que se quiere es que el Estado sea un impulsador del desarrollo económico y no un simple subsidiador de otros sectores de la sociedad y la economía.

Se puede decir que todas las Empresas Públicas pueden y deben tener un funcionamiento en base a los criterios mencionados, y que aquellas que presenten otros objetivos diferentes a sus objetivos económicos de producción, o diversidad de objetivos, deberían medir los no económicos en términos de sus objetivos económicos de acción. No significa esto que las Empresas Públicas deben presentar solamente criterios como los de eficiencia o rentabilidad referidos, o que deben funcionar como empresas privadas, puesto que las mismas pueden presentar criterios, por ejemplo, de tipo social o tener objetivos distintos a los de producción, como los que se derivan de la necesidad de impulsar el desarrollo económico.

La razón de ser de las Empresas Públicas, está, dado el entorno referido y el impulso al desarrollo económico planteado, en que presenten diversidad de objetivos: económicos y sociales de distinto tipo. Si las Empresas Públicas tuviesen que funcionar como empresas privadas

perderían parte importante de su sentido. En ese caso, se le podrían entregar a Empresas del sector privado los diferentes sectores de la economía o dejar las metas de desarrollo económico a los vaivenes de sus propios proyectos.

Las Empresas Públicas tienen y deben tener, es casi inevitable dadas las características de la economía y la sociedad venezolana, un carácter diferente a las del sector privado, en cuanto a presentar objetivos múltiples. No siendo esto último incompatible con criterios de eficiencia económica.

II. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS OBJETIVOS MÚLTIPLES EN LAS EMPRESAS PÚBLICAS VENEZOLANAS

Dos interpretaciones sobre las Empresas Públicas:

Entre las diversas interpretaciones de lo que ha sido la dinámica de participación de las Empresas Públicas en la economía venezolana existen dos que son importantes para lo que aquí se expone.

Una primera interpretación consiste en decir que las Empresas Públicas han participado y/o contribuido al proceso de crecimiento y/o desarrollo del país. La participación ha contado entre otros problemas con los siguientes: mala administración, ineficiencias, despilfarro de recursos. En este perfil, y como solución a estas características en el desempeño, las Empresas del Estado deberían funcionar con los mismos patrones de comportamiento de las empresas privadas.

Una segunda interpretación, y que es más conveniente y realista es la siguiente: Las Empresas Públicas han crecido desordenadamente y muchas de ellas han tenido que atender múltiples objetivos en una forma poco racional. Esto último habría entorpecido la posibilidad de materializar el objeto y la misión de la Empresa. Se trataría, en base a esta interpretación, de que las Empresas tuvieran una dinámica más racional en cuanto a los objetivos múltiples, para que trabajando con criterios de eficiencia pudiesen tener un aporte más claro y significativo en cuanto al crecimiento y/o desarrollo económico del país.

Se han hecho algunas consideraciones sobre por qué las Empresas Públicas no pueden ni deben funcionar como empresas privadas*. Parece más útil, entonces,

* Por lo demás, las Empresas Privadas Venezolanas no han sido siempre en todos los casos el símbolo máximo de la excelencia.

ces, la segunda interpretación.

Los Objetivos Múltiples

Se puede detectar que algunas empresas privadas presentan otros objetivos además de los vinculados a la rentabilidad, en aspectos tales como desarrollo social, cultural, económico, del país. Pero a la globalidad de empresas del sector privado no se le puede ubicar esta característica. Contrariamente, a la mayor parte de las Empresas del sector público se les pueden ubicar múltiples objetivos: de producción, de proporcionamiento de insumos a otros sectores de la economía, de generación de empleo, de creación de infraestructura, de desarrollo cultural y social, y no siempre se consiguen criterios de eficiencia para el desempeño con estos objetivos múltiples.

Ahora, cabe preguntar, ¿si la razón de ser de las Empresas Públicas está, entre otras cosas, en los objetivos múltiples, cuál es la deformación de la realidad venezolana?

La deformación está, en la forma irracional en que se han asignado a las Empresas los distintos objetivos, atendiendo a razones muchas veces de orden político, sin criterios de eficiencia y sin una supervisión eficiente. Así los objetivos múltiples de las Empresas Públicas han terminado reforzando una idiosincrasia económica rentista o de beneficio para distintos sectores de la sociedad venezolana.

Los objetivos múltiples son convenientes y racionales en algunos casos. Por ejemplo, las Empresas de la C.V.G., tienen asignados distintos objetivos y metas de producción, pero a la par presentan objetivos de otro corte, como creación de infraestructura o funciones de orden social y cultural para el desarrollo de la región de Guayana o para el bienestar o atracción de trabajadores. Es indudable que estos últimos objetivos tienen y pueden tener repercusiones favorables tanto para los trabajadores y la empresa, como para la región y la economía en su conjunto. Pero en otros casos, los objetivos múltiples presentan una racionalidad dudosa. Hay por ejemplo, empresas que se han usado para generar empleo por razones políticas. En estos casos, se pueden tener reservas sobre los efectos positivos en cuanto a la Empresa o a la economía en general.

El control de los Objetivos Múltiples

Los objetivos múltiples asignados a u-

na empresa, se pueden controlar o supervisar. En este sentido, el problema no son los objetivos múltiples sino su control o supervisión.

Ahora, para medir la eficiencia de una empresa con múltiples objetivos asignados, tendría que tener la misma una asignación rigurosa de recursos para poder cumplir con los objetivos que se le han asignado. Esto no siempre ha sido así en la economía venezolana. Adicionalmente, en la medición influirían los grados de deformación que en algunos comportamientos presenten las empresas y las particularidades de cada situación.

Indudablemente que el Control de Gestión es una disciplina importante para evaluar el desempeño de una empresa. Y en este sentido en cuanto a lo que tiene que ver con la medición de la eficiencia de una empresa que funciona con objetivos múltiples es de valor la experiencia que ha venido acumulando CORDIPLAN.

La medición de la eficiencia de una empresa que funciona con objetivos múltiples es un planteamiento normativo, y no significa que vaya a ser efectivo en todas las situaciones. En las condiciones actuales de la economía venezolana se puede concluir, por ejemplo, en que el control financiero es el único viable, dado que en los otros aspectos la información no tiene mucha relevancia. Esto último, trata de cuando elementos políticos o de otro tipo producen distorsiones en lo que se considera deberían ser las normas correctas de funcionamiento de una empresa; por ejemplo, mecanismos de ingreso y selección de personal.

Se requiere, para la medición, que a las empresas se les dote de los recursos necesarios, y que la cantidad de objetivos y los tipos de objetivos asignados, estén lo menos influidos por la satisfacción de intereses de grupo o de partido, o por soluciones fugaces y de poco rigor.

Ciertas experiencias permiten evidenciar que cuando se ha sugerido que una empresa se desprenda de alguna función que no ha venido rindiendo buenos frutos; la sugerencia ha sido totalmente rechazada por razones de orden político o de otro tipo.

Empresas Públicas: ¿Subsidio o Desarrollo?

Si se observa el crecimiento y/o desarrollo económico social que ha presentado la economía venezolana en las últimas décadas se podría llegar a la conclusión de que ha sido relativamente bien aprovechada por el país la riqueza petrolera y el

hecho de que las Empresas del Estado hayan sido en parte subsidiadoras de otros sectores de la sociedad. Esto, por supuesto, basándose la observación en obras de infraestructura y cosas por el estilo. Pero es pertinente otra óptica de análisis dado lo que aquí interesa.

Se ha dicho que parte de la razón de ser de las Empresas Públicas está en el que tengan objetivos múltiples. Uno de los objetivos asignados que han tenido las Empresas Públicas en Venezuela ha sido el proporcionamiento de insumos a bajo precio. Se puede por ejemplo decir, que en la relación que se establece, entre Edelca y Venalum, en este aspecto, el país saca provecho dado lo que ha venido siendo el desenvolvimiento de la última Empresa en años recientes. Pero, cabe la pregunta, ¿han sido de provecho para el país como conjunto, el que distintos sectores de la sociedad venezolana se hayan beneficiado de los objetivos múltiples que han tenido las Empresas Públicas?

La respuesta a la pregunta planteada, no puede ser sino negativa, aunque, por supuesto, no se puede generalizar sobre todos los sectores de la sociedad venezolana o todos sus integrantes.

Las razones para tal respuesta están en que no ha habido retorno y en que distintos sectores de la sociedad venezolana no se han autonomizado. De estos últimos no se puede decir que en la mayor parte de los casos hayan retornado en provecho para el país los beneficios que han obtenido de los objetivos que han tenido las Empresas Públicas, como es el proporcionamiento de insumos a bajo precio. Por otra parte, cuando el Estado Venezolano o sus Empresas Públicas, eliminan cierto tipo de ayudas, subsidios o beneficios que han proporcionado a otros sectores de la sociedad, se producen las quejas y protestas, por lo que se piensa serán los efectos negativos de tal acción. Esto puede permitir afirmar que dichos sectores no se han autonomizado, siendo tal situación una muestra de que los objetivos múltiples que han tenido las Empresas Públicas por largos años no han sido de buen provecho para el conjunto del país. Por supuesto que se puede argumentar que los sectores no se autonomizan, por razones culturales o de costumbre, aunque algunos pudiesen técnicamente funcionar sin los beneficios o ayudas estatales. Pero son precisamente este tipo de factores los que han afectado el desempeño de las Empresas Públicas, satisfaciéndose distintos intereses políticos y económicos.

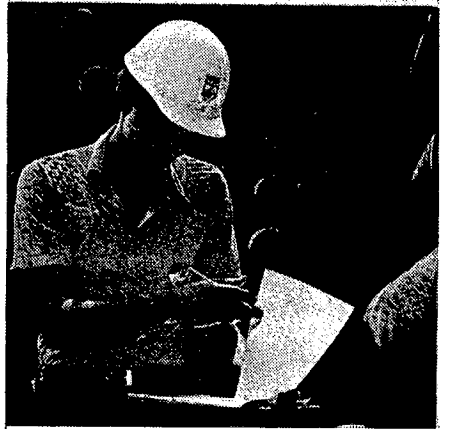
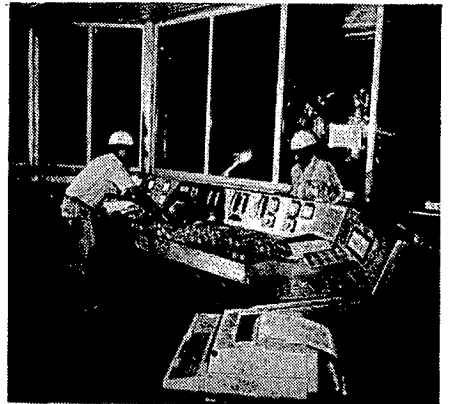
La razón de ser de las Empresas Pú-

blicas, está, en parte, en los objetivos múltiples. Pero dichos objetivos, entre otras cosas, deberían tener retorno en provecho del país, y distintos sectores de la sociedad deberían madurar autonomizándose en relación a algunos de ellos.

III. LOS OBJETIVOS MULTIPLES EN LAS EMPRESAS NO-PETROLERAS NO-FINANCIERAS.

Los tipos de Objetivos

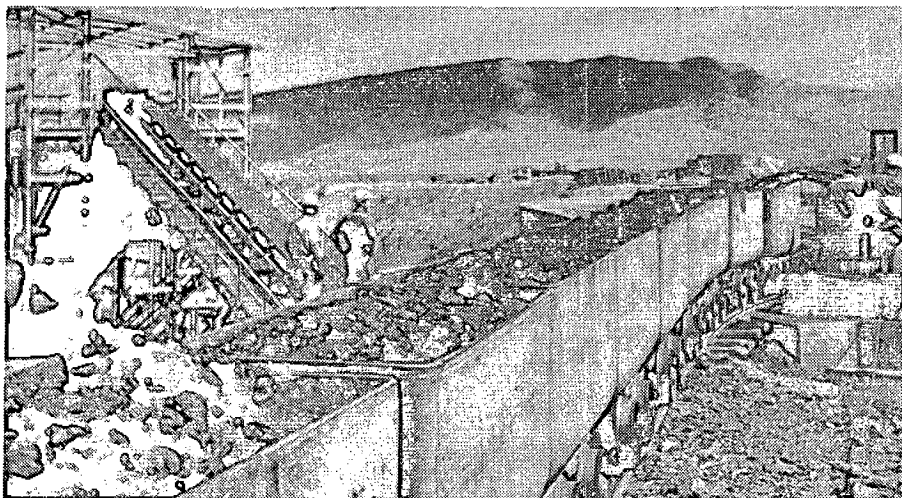
Indudablemente que las distintas empresas no-petroleras no-financieras han te-



nido sus respectivos objetivos de producción. Algunas de ellas han estado inmersas en políticas económicas particulares, como la de expansión a comienzos de los 70, en donde se les han asignado objetivos a cumplir para el crecimiento económico. Se requiere una indagación caso por caso para ver cuáles serían los objetivos que habrían privado, y plasmarlos en una respuesta más completa. Pero, hay elementos que son bastante palpables y que permiten tener una aproximación en la cuestión planteada. En realidad, se trata de qué objetivos habrían privado, en relación a la multiplicidad de objetivos que presenta una empresa y que debiesen es-

tar vinculados a criterios de eficiencia económica.

En primer lugar, han privado objetivos de orden político: satisfacción de compromisos, entre otros. En segundo lugar, los objetivos que han privado tienen que ver con el hecho de que se ha buscado suplir las insuficiencias: se trata, en parte, de que lo que ha hecho falta lo ha acometido el Estado. En tercer lugar, han privado objetivos vinculados a la costumbre: esto es, algunas empresas se han mantenido y/o se mantienen porque ya se han creado y existen. De estos aspectos habrían emanado objetivos para las empresas, en base a las influencias de elementos externos o internos de las mismas.



En resumen, se detecta que para el conjunto de Empresas no-financieras no-petroleras no han privado objetivos de rigor en cuanto a eficiencia en su funcionamiento, relación con otros sectores de la economía o aportes al crecimiento o desarrollo económico de la sociedad venezolana. Sólo un pequeño grupo de empresas del universo referido presentan objetivos económicos con las perspectivas de eficiencia planteada, o un mejor funcionamiento que otras en el sentido anotado: las empresas del Aluminio (Alcaca y Venalum), Edelca, Ferrominera, Sidor y el Metro.

Se puede concluir que las empresas no-petroleras no-financieras han presentado objetivos múltiples en una forma poco racional, pues en el conjunto de las mismas no han privado objetivos con criterios de eficiencia económica, sino los políticos y de otro tipo. Han sido, entonces, los tipos de objetivos que han privado en los objetivos múltiples junto a la ausencia de criterios de eficiencia, lo que puede permitir hablar de una deformación para el caso de Venezuela.

Causas determinantes de los Objetivos

En cuanto a las razones que han determinado la dinámica de los objetivos múltiples en las Empresas Públicas, se pueden destacar las siguientes: El clientelismo estatal; la falta de interlocutoria gubernamental; la ausencia de una buena gerencia, por la inexistencia de criterios de profesionalización para el desempeño de dicha actividad; el hecho de que algunas empresas han funcionado como fideicomisos de otros sectores de la sociedad; el desorden (dado el número de empresas y las adscripciones a los Ministerios; que mayormente no han sido eficientes).

La falta de interlocutoria gubernamental es elemento de relevante importancia. Atañe el hecho de que las empresas han sido objeto de asignación de objetivos por parte de los ministerios, que son instancias no estrictamente vinculadas a esferas como la producción, comercialización, sino más bien a la elaboración y supervisión de políticas. Adicionalmente algunas empresas han visto mermadas sus potencialidades de decisión dado que la ingerencia del F.I.V. le ha quitado autonomía a la Presidencia y a la Junta Directiva. Por distintas vías ha habido ausencia de una adecuada interlocutoria que hubiese podido determinar una mejor dinámica de los objetivos múltiples.

En cuanto al funcionamiento de algunas empresas como fideicomisos, se puede observar que en estos casos las mismas se han desempeñado en base al manejo particular de intereses de sindicatos o partidos políticos, por ejemplo.

Mecanismos de asignación

La dinámica vista hasta ahora ha sido la de empresas que han presentado y pre-

sentan objetivos múltiples en una forma poco racional. En cuanto a los mecanismos de asignación de los objetivos se puede decir que, hasta cierto grado, los mismos habrían sido asignados en forma explícita por medio de instrumentos como el Plan, leyes diversas o lineamientos generales de la política, o en algún caso lineamientos específicos para algunas empresas.

Sin embargo, se puede destacar que algunos objetivos, se han asignado en forma indirecta y/o tácita, no siendo posible en estos casos detectar claramente el instrumento de asignación del objetivo. Se trata de lo que ha sido, por ejemplo, la generación irracional de empleo en algunas Empresas Públicas, determinada por directrices políticas compulsivas. La asignación de este tipo de objetivos se hace explícita.

Lineamientos de solución

Se pueden destacar una serie de elementos como solución a esta problemática de objetivos múltiples en las Empresas Públicas no-petroleras no-financieras y que se han presentado y asignado en una forma poco racional. Previo a ellos hay que decir que se debería realizar una revisión de los objetivos que ha tenido y tiene cada empresa.

Los objetivos deberían asignarse por empresa. Para esto habría que tomar en cuenta el tipo de actividad y la situación de cada empresa. Así, sería conveniente tener una clara diferenciación entre la significación que debe tener para la economía y la sociedad en su conjunto una empresa productora de bienes y una productora de servicios; así como el estudio de la viabilidad de los objetivos sociales a asignar a cualquiera de los dos tipos de empresas.

Para una mejor dinámica de los objetivos múltiples habría, también, que recurrir a una reorganización y realización de mejoras en la estructuración y adscripción de las Empresas en cuestión. Como es sabido el sistema ministerial venezolano ha implicado que las empresas tengan que adscribirse a los ministerios sectoriales respectivos. Sin embargo, no siempre se ha contado con criterios sectoriales de adscripción, ni la misma ha tenido que ver con una supervisión eficiente o rigurosa en buena parte de los casos. Por otra parte, se pueden tener reservas sobre que un Ministerio como el de Fomento pudiese llevar una supervisión eficiente de 200 a 300 Empresas.

Se requeriría la sectorialización de las

Empresas, para que la asignación de objetivos pudiese tener una mejor dinámica. En este terreno es significativo el aporte que se podría lograr en base a la constitución de Holdings en algunos sectores. Para el universo de empresas no-petroleras no-financieras, en la actualidad se puede destacar la factibilidad de constituir un Holding para las empresas del aluminio. Pero, además de que en el momento actual no existe un panorama favorable pa-

ra reorganizar todas las Empresas Públicas por la vía de los Holdings, los mismos no deben plantearse para todos los casos o todos los problemas que presentan las Empresas del Estado.

Para los efectos de la asignación de objetivos, los Holdings permitirían, donde se pudiesen constituir, desarrollar la interlocutoría. Pero para algunos casos se puede pensar también en que los ministerios realicen una supervisión y un control

más eficiente y menos político en un sentido irracional, permitiendo también un mejor desempeño de distintas jerarquías de la empresa como la Presidencia y la Junta Directiva. En este último aspecto es pertinente considerar la distorsión que ha introducido el F.I.V. y la conveniencia de que dicha institución se desempeñe como organismo financiero y sin influencia mayor en los rumbos de las Empresas. Hay que decir, sin embargo, que la ingerencia del F.I.V. ha tenido sus efectos positivos por el lado de la vigilancia en cuanto a la sanidad administrativa de los recursos.

Adicionalmente, y para un mejor funcionamiento en cuanto a asignación y desempeño de las empresas con objetivos múltiples, se debe definir el que las Empresas Públicas deben tener rendimientos financieros en base a un relanzamiento de sus actividades con la trilogía Empresario-Riesgo-Beneficio. Pueden existir otros objetivos distintos a los de rentabilidad, puede haber otros parámetros, pero bajo los mencionados debería reorganizarse el escenario planteado, para signar la actividad de las Empresas Públicas en base a los criterios de eficiencia y rentabilidad.

Con los lineamientos referidos y llevando una adecuada supervisión en cuanto al desempeño de la Empresa con objetivos múltiples, o una contabilidad social de costos, se podría lograr que las empresas no sólo funcionasen más eficientemente sino que realizasen aportes más significativos al crecimiento y/o desarrollo económico de la sociedad venezolana.

IV. CONCLUSION

Como conclusión general se puede decir que lo siempre referido sobre que las Empresas Públicas tienen que atender distintos objetivos, no es en sí el problema, pues parte de la razón de ser de las Empresas Públicas está en el que atiendan objetivos múltiples. El problema está, en los tipos de objetivos que se le asignan a las Empresas en cuestión y los factores de base y la dinámica presentes en la asignación. Parte de las soluciones corren por la vía de supervisar la eficiencia de las Empresas midiendo las cargas de los distintos objetivos, así como desarrollando estructuras organizativas o mecanismos a donde a elementos como la producción, comercialización, de la Empresas, se les de debidamente consideración y peso para el mejor funcionamiento de las mismas y para el relanzamiento de sus aportes al proceso de crecimiento y/o desarrollo económico del país.

Gran premio

Monseñor Pellín

para La Comunicación Social en Venezuela
(radio, cine, televisión y centros de investigación y educación)

BASES DEL PREMIO

(1) Lo otorga el Episcopado Venezolano con la finalidad de estimular las manifestaciones de alta calidad artística a través de los medios masivos de comunicación, así como a las personas e instituciones dedicadas a la formación de material humano en la comunicación social.

(2) Se otorgará en los siguientes rubros:

TELEVISION: Programa del año (producción nacional)

Canal del año

Campaña institucional

Personaje del año en TV

RADIO: Programa del año

Emisora del año

Campaña del año

Personaje del año

CINE: Película del año (producción nacional)

Personaje del año en cine

IMPRESOS: Medio impreso del año

Mejor trabajo periodístico del año

Personaje del año en medios impresos

EDUCACION: Institución del año

Mejor proyecto investigativo

Personaje del año en educación

Fecha de recepción de trabajos: 1.9.88 al 31.10.88

Para más información, llamar al teléfono (2) 563.13.60