

Los sistemas de control externo en las empresas públicas**

Praxis J. Fernández*

Traducido del inglés por
Ma. Cecilia Alvarado V P

EL AUTOR PROPONE UNA METODOLOGIA Y UNA SERIE DE RECOMENDACIONES PARA EL CONTROL GUBERNAMENTAL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS, BASADO EN LAS DIFERENCIAS EXISTENTES ENTRE LOS SISTEMAS DE CONTROL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS Y PRIVADAS, Y EN LAS CARACTERISTICAS DE ESTAS EMPRESAS.

El punto de partida

Es una práctica acostumbrada al analizar los problemas administrativos y gerenciales, comenzar con una referencia a los principios fundamentales, a los conceptos básicos de la lógica organizativa y gerencial. Es usual someter a continuación una hipótesis a prueba en el mundo real.

Tengo reservas en cuanto a este enfoque, no porque no crea en principios fundamentales, sino porque dudo en usarlos como un punto de partida. Las situaciones de la vida real no respetan la lógica gerencial. Ellas son un compuesto de emociones humanas, pasiones, ambiciones, temores, luchas de poder entre grupos de presión, una red compleja de relaciones interpersonales, el peso de la historia, el clima social y económico, y un marco de costumbres y tradiciones. De ahí la enor-

me gama de patrones organizativos y de estilos gerenciales que ha florecido en todo el mundo, según el carácter de cada sociedad. El mundo real no tiene la simplicidad de un teorema euclideo o la lógica inevitable de una fuga de Bach.

Un punto de partida mucho más realista, consiste en revelar lo peculiar del ambiente de los países en desarrollo, dentro del cual las empresas públicas están proliferando y estableciendo patrones de relación con las autoridades públicas.

Permítaseme citar algunos extractos de afirmaciones hechas por personas que han estado íntimamente vinculadas con el juego de las empresas públicas.

El director administrativo de una gran fábrica de máquinas herramientas, dice:

“¿Por qué estos burócratas no nos dejan en paz? ¿Por qué tienen que interferir en todo lo que hacemos? Tengo que responder preguntas sobre contratos, nombramientos, política de salarios, inventarios; bien podrían manejar este asunto como un Ministerio. ¿Por qué no nos dejan salir con

* Asesor Técnico Principal del Proyecto de las Naciones Unidas en el Centro Internacional de Empresas Públicas (ICPE) de Yugoslavia.

** Artículo tomado de Fernández, Praxis J., ed., Control Systems for Public Enterprises in Developing Countries: Report of the Interregional Workshop 8-13 July 1978. ICPE, Ljubljana, Yugoslavia, 1978, pp. 41-85.

el trabajo y después nos evalúan por resultados?'

Un alto funcionario de gobierno, secretario permanente de un ministerio, manifiesta:

"¿Pero qué es toda esta discusión exagerada sobre la autonomía de las empresas públicas? Hay un error fundamental. Si se refieren a autonomía gerencial y administrativa, por supuesto, pueden y deben tenerla. Pero si se refieren a autonomía en cuanto a políticas, eso es otra cosa. Nosotros hemos creado estas empresas; las hemos creado con un propósito y nuestro trabajo es velar porque adopten políticas consistentes con los objetivos que se les han establecido y con los objetivos nacionales. No podemos abdicar en esta responsabilidad".

El director de personal de una corporación petrolera, pregunta:

"¿Por qué no se me permite negociar términos más favorables para mis empleados? Yo estoy en un negocio competitivo, requerimos gente capaz y tenemos que pagarles lo que el mercado exige. Nos dicen que debe haber una política salarial común para todo el sector de empresas públicas. ¿Cómo puede ser esto? Nosotros sí podemos pagar, estamos generando utilidades. Muchas otras empresas no pueden pagar bien, déjenlas encontrar su propia salvación".

Un Ministro cuestiona:

"¿Cómo que no puedo recomendar un candidato para un puesto en una de las empresas bajo mi control? Yo se que él es un buen hombre, mucho mejor que varios de los gerentes actuales. Usted dice que hemos delegado la facultad de hacer nombramientos en las empresas y que no debemos interferir. ¿Significa que

yo tengo menos poder que el Presidente de la compañía?"

Un alto funcionario del Ministerio de Hacienda exclama:

"¿Qué vamos a hacer con todas estas empresas públicas que tienen pérdidas? Al final del año siempre vienen aquí para cubrir sus pérdidas con fondos públicos y después se irritan si les hacemos preguntas sobre el origen de las pérdidas. Nos solicitan fondos de capital para expansión y nuevos proyectos, y se resienten si pretendemos tener algo que decir acerca de a dónde va el dinero. Después de todo, nosotros somos responsables ante el legislativo".

Un funcionario de la Oficina de Empresas Públicas afirma:

"Se ha presentado una situación caótica, pues cada empresa, en nombre de la autonomía, ha fijado sus propias escalas salariales. Se están comenzando a presentar tensiones. Tenemos que hacer algo para asegurar que haya paga igual para trabajo igual. Después de todo las empresas deben recordar que pertenecen a una familia y que la cabeza de la familia —el gobierno— no puede discriminar entre los miembros de la familia. Sí, por supuesto, esto debe necesariamente restringir en cierta medida la autonomía de las empresas".

Un miembro del Parlamento vociferaba:

"Señor expositor, no me satisface sólo leer todos estos reportes anuales, hojas de balance y estados de pérdidas y ganancias de estas empresas públicas. Estas compañías son de propiedad pública y me gustaría conocer, señor, la historia por dentro. ¿Qué es lo que está pasando dentro de estas compañías? ¿Qué hay acerca de sus enormes cuentas y sus pródigas recepciones? Somos un país pobre y

ellos deben dar el ejemplo de una vida espartana en consonancia con nuestras condiciones económicas”.

Un funcionario de la Contraloría argumentaba:

“La verdadera foraleza de nuestro sistema gubernamental reside en que opera como un sistema. Hay normas, regulaciones y cánones de ética y moralidad. Pero cuando vamos a hacer auditorías a las empresas públicas, ¿dónde queda el sistema? Ellos nos dicen que necesitan flexibilidad para sus fines empresariales, ¿pero quién va a juzgar lo correcto y lo incorrecto en ausencia de normas?”.

He relatado en extenso estas variadas afirmaciones porque ellas nos proporcionan el sabor de la situación: *la demanda de independencia y autonomía para las empresas públicas, y el deseo de ejercer controles externos por parte de las autoridades gubernamentales.* El síndrome de la autonomía versus el control, permanece como uno de los acertijos aún no resueltos de la gestión de las empresas públicas.

Diversos tipos de control

A primera vista, el término *control* parece tener un significado negativo. Se tiende a asociarlos con restricciones impuestas sobre los individuos y las organizaciones. Esto es consecuencia clara de la asociación del término *controles* con *controles estatales* —el espectro total de la legislación que gobierna los asuntos de los ciudadanos.

Existen controles a las importaciones, controles a la exportación, controles sobre licencias y sobre movimientos, y una variedad de controles económicos que incluye controles sobre los precios y la producción. Cualquiera que sea la génesis y el propósito de estos controles, su efecto neto es el de crear restricciones sobre las organizaciones y los individuos. En consecuencia, los protagonistas de las julio-diciembre/1984

sociedades de *laissez-faire* lamentan el creciente volumen de controles gubernamentales.

Una variable de tales controles públicos, que es más comprendida y aceptada por los controlados, es el caso de los controles de tráfico. En este caso, los semáforos, los policías, las restricciones de la velocidad y las calles de un solo sentido, son básicamente restricciones al libre movimiento, pero los conductores y los peatones han aceptado y visto con buenos ojos esta forma de control público en el interés de la seguridad y el orden. Se tiende a ver un control de este tipo, no tanto como un control sobre uno mismo, sino como un control sobre otros.

Un conjunto de controles bastante diferente es aquél que de hecho es autoimpuesto. En años recientes, por ejemplo, ha habido mucha discusión sobre el *control de la figura*. El individuo tiene una imagen normativa del cuerpo humano ideal y observa con alarma el paso de tiempo y los estragos que éste le ocasiona. En consecuencia, se hace esfuerzos por formarlo por medio de controles dietéticos o de ejercicio físico. Otro ejemplo clásico es el control de la natalidad. Aquí también los seres humanos buscan controlar un proceso físico por medio de agentes, tales como la esterilización y la histerectomía, los preventivos temporales —con las pastillas y contraceptivos—, si se sigue la tradición católica romana—, por el llamado método del ritmo, o —si por casualidad se es un devoto hindú de la escuela bramachari— por una abstinencia total del sexo. La característica relevante de este tipo de controles es la auto-imposición.

Los controles adoptan un significado diferente cuando se les asocia con las máquinas. El ejemplo más simple de un sistema de control es el manejo de un vehículo. El motorista tiene bajo su mando una variedad de controles. Hay algunos controles físicos a su disposición: una llave de ignición para conectar el sistema eléctrico, una manivela o timón, frenos,

acelerados y velocidades. Estos controles son manipulados constantemente en el proceso de conducir un carro.

Una segunda categoría de controles está compuesta por aquéllos que no pueden ser operados pero que dan información y proporcionan un sistema de monitoreo al conductor. Estos incluyen el medidor de la velocidad del vehículo, el medidor de la distancia recorrida, un medidor de gasolina y de aceite, así como uno de la temperatura —que le da seguimiento al sistema de enfriamiento. (Nada puede hacer el conductor para detener la implacable verdad que estos sistemas de control le revelan).

Una tercera categoría de controles está formada por aquéllos que no son percibidos en forma directa. El conductor debe hacer algo para extraer esta información de su vehículo. Esto incluye la determinación de la presión de las llantas y la verificación del nivel del aceite.

La cuarta categoría de controles es más compleja: los que se ubican en el campo de las evaluaciones calculadas. Un conductor puede evaluar el gasto de combustible por medio de una fórmula que relacione el combustible consumido con la distancia recorrida, o puede verificar la duración de las llantas por medio del número de kilómetros cubiertos hasta el día de su reemplazo. Finalmente, el motorista tiene a su disposición controles de mantenimiento que incluyen una variedad de acciones por ser tomadas a intervalos para conservar el buen estado de su vehículo. Todo este complejo sistema de controles tiene un objetivo claro: obtener del vehículo un uso óptimo.

El sistema descrito se vuelve mucho más complejo cuando uno trata de un aeroplano. El desconcertante panorama del panel de control de un avión habla por sí mismo, pues además de los controles mecánicos involucrados en la operación de un avión, esta tarea también enfrenta un conjunto sofisticado de controles externos: el aterrizaje, el despegue, e in-

cluso el estacionamiento en los hangares, son procesos dirigidos desde afuera por la torre de control.

A partir de este análisis de los sistemas de control que se ejercen sobre piezas de equipo, se podrá ver que existe una cierta lógica en cada uno de las acciones de control.

Esta lógica incluye:

- Una clara comprensión del propósito y de la capacidad de la máquina.
- Un conjunto de normas, estándares, medidas y criterios, que definen lo que constituye el óptimo desempeño de la máquina y de sus componentes.
- Un sistema de información que constantemente está indicando cómo está funcionando la máquina en relación con las medidas estipuladas.
- Una variedad de mecanismos para manipular la máquina en la dirección deseada, con la idea de obtener una correlación entre el desempeño y los estándares predeterminados.
- Un proceso reconocido de mantenimiento preventivo.

El control en las empresas públicas y privadas

Cuando se trata de organizaciones, instituciones y corporaciones comerciales e industriales, los conceptos básicos y la secuencia lógica de pasos permanecen exactamente iguales. Tales organizaciones también requieren claridad en sus objetivos y propósitos, un conjunto de metas y normas que indique el desempeño adecuado, un sistema de detección y control para el logro de estos propósitos, un sistema que mantenga informada a la gerencia sobre la marcha de los asuntos, y un proceso total para asegurar la estabilidad y el crecimiento de la organización en cuestión. Es precisamente para lograr estos fines

julio-diciembre/1984

que se establecen los sistemas de control en la gestión de las organizaciones.

Considerando la complejidad de las organizaciones modernas y la variedad de tareas que están llamadas a cumplir, los sistemas de información y de control requieren también de mayor complejidad y sofisticación. No se debe olvidar que la gestión de las organizaciones requiere del manejo de máquinas, personas, dinero y tiempo. Para cada uno de estos elementos —que se constituyen en los factores del éxito de la organización—, se necesitan normas y estándares, acompañados por mecanismos de información y de control. Así, mientras se examina la productividad de las máquinas, también se debe tener a la vista la productividad de los hombres y del dinero— lo que en última instancia aparece en las hojas de balance y en los estados de pérdidas y ganancias bajo la forma de retornos a ingresos sobre el capital.

Una metodología especializada para los sistemas de control en las empresas públicas

En la actualidad, es aceptado universalmente como un hecho de la estrategia y la organización económica, que la administración de una industria requiere de sistemas administrativos o gerenciales de información, y de un mecanismo de detección y control. La complejidad y sofisticación del sistema de control depende, evidentemente, de la escala de operaciones y de la sofisticación de la industria. En el mundo contemporáneo hay innumerables libros escritos sobre sistemas de información y control: una literatura completa está a la disposición de las empresas privadas y está dispuesta a ser adoptada por las empresas públicas. Las corporaciones transnacionales gigantes —cuyas actividades empresariales se extienden como un pulpo sobre todo el planeta—, requieren y de hecho operan con mecanismos de control enormemente complejos. Estos sistemas de control permiten que las sedes de las transnacio-

nales conozcan sus operaciones globales totales, sean el cerebro de las políticas, estrategias y operaciones, y adopten decisiones correctivas en el curso de las actividades. Es cuestión de simple lógica el que las empresas públicas adopten estos sistemas de control.

Existe una muy importante escuela del pensamiento administrativo que opina de esta manera. Según esa línea de pensamiento, el hecho de que la empresa pública tenga un patrón de propiedad diferente al de las empresas privadas, no cambia la estructura y la naturaleza básica de las actividades económicas realizadas. Esta escuela argumenta que una planta de acero, tanto en el sector público como en el sector privado, debe ser operada en forma eficiente; que un complejo petroquímico, sin importar que sea propiedad de una transnacional o del gobierno de un país en desarrollo, debe operar al nivel óptimo de su tecnología de procesamiento. La única diferencia, entre una empresa pública y una privada, según esto, es que los excedentes y las ganancias de las empresas, en lugar de ir a manos privadas en forma de dividendos para los accionistas, quedan a disposición del propietario público y pueden ser usados para propósitos sociales.

Hay indudablemente una cierta lógica básica en esta posición. Debemos reconocer que la propiedad pública no cambia los parámetros técnicos y administrativos involucrados en la operación de una industria en particular. La empresa privada, si desea conducir sus operaciones hacia el mayor nivel posible de eficiencia, establece sistemas de control adecuados para este propósito; y ciertamente no se puede argumentar que la empresa pública deba conducir sus operaciones hacia un nivel menor de eficiencia. De hecho, una de las críticas frecuentemente formuladas a las empresas públicas —justa o injustamente— es que sus niveles de eficiencia son más bajos y sus sistemas de control más débiles. Este argumento es particularmente fuerte en lo concerniente a operaciones técnicas y en el contexto de parámetros

de eficiencia técnica, tales como utilización de la capacidad, tasas óptimas de insumo/producto, coeficientes apropiados de consumo, uso económico de materias primas, el manejo de inventarios, y, en general, la ampliación de la productividad de máquinas y hombres.

Pero hay cinco áreas en las cuales se presenta una aguda diferenciación entre las condiciones bajo las cuales la empresa pública se desempeña, y aquéllas en las que lo hacen las empresas privadas. Estas son:

Los objetivos y propósitos

El punto de partida de un sólido sistema de control, es una idea clara de los propósitos, metas y objetivos de la organización de que se trate. La totalidad del sistema de información y de los mecanismos de control se dirigen hacia el logro de estos objetivos predeterminados. Esta cuestión es bastante clara en el caso de la empresa privada clásica, pues esta busca supervivencia, crecimiento y rentabilidad; y en ausencia de estos tres objetivos, entra en colapso y cesa de existir. De este modo, todos sus parámetros de eficiencia se dedican a asegurar la supervivencia, el crecimiento y la rentabilidad.

Las empresas públicas también desean sobrevivir y crecer, y si las políticas se lo permiten, obtener utilidades, pero la historia no concluye aquí. Las empresas públicas son creadas expresamente para que obtengan una variedad compleja de *objetivos sociales y nacionales*. Con mucha frecuencia estos objetivos no se precisan claramente e incluso son conflictivos. Pese a ello, los países en desarrollo encuentran en las empresas públicas una herramienta y un instrumento de crecimiento y prosperidad nacional.

Se acepta esta posición, entonces, en adición a un sistema de control que persiga la supervivencia, el crecimiento y la rentabilidad, es necesario sobreimponer un sistema de control más dedicado que asegure que las empresas públicas en cues-

tion están de hecho cumpliendo con las obligaciones nacionales colocadas sobre sus hombros. Desde luego, el problema de evaluar y precisar el logro de estos objetivos sociales es más complejo que el sistema tradicional de control que se necesita para juzgar la rentabilidad. Las mediciones cuantitativas deben ser complementadas con mediciones cualitativas.

El control externo

Los sistemas de control que se diseñan para operar en el sector privado son esencialmente internos. Ellos le permiten a la administración de una empresa asegurar que todo marche bien.

El sistema de control de una empresa privada favorece muy poco la intromisión de una autoridad externa. La capacidad de un accionista individual para solicitar información y ejercer cualquier forma de control externo es prácticamente inexistente. De conformidad con las leyes de la mayoría de los países, debe informarse a los accionistas sobre los balances y las cuentas de ganancias y pérdidas anuales; y estos accionistas tienen el derecho de asistir a las reuniones generales y de hacer preguntas a los gerentes profesionales. Pero estos derechos son teóricos en gran medida. El accionista ordinario no es capaz de evaluar las operaciones de la empresa al ver el informe publicado. El único poder verdadero —y no es un poder limitado— que un accionista puede ejercer, es el de comparar y vender sus acciones, lo que equivale a un voto de confianza o de desconfianza sobre la salud de la empresa y sobre la administración. La decisión de los accionistas debe, por supuesto, estar fundada sobre las declaraciones de dividendos.*

La situación es diferente en las empresas públicas. Estas también publican cuentas anuales, balances y cuentas de ganancias y pérdidas; pero, al contrario del sector privado, el accionista —el gobierno u otras autoridades públicas— ejerce poderes de control extensos y prácticamente completos. Los gerentes

profesionales en empresas públicas no pueden funcionar independientemente; el propietario —es decir el gobierno— inquiera constantemente sobre las actividades de la empresa y su administración eficiente. Esto acarrea, inevitablemente, dos sistemas de control: uno externo y otro interno. Las empresas públicas deben aceptar y enfrentarse con el hecho del control externo. Este hecho justifica una nueva metodología para los sistemas de control de las empresas públicas, que proporcione un sistema de información gerencial capaz de satisfacer el control público en las áreas importantes y pertinentes, sin obligarlo a intervenir en la administración diaria de las operaciones.

La opinión pública

Las influencias externas que se ejercen sobre las empresas públicas no se limitan a la intervención directa de los que tienen el poder. La naturaleza de las empresas públicas hace que los ciudadanos de un país, la prensa, las cámaras y los parlamentos, y otras formas de opinión pública se impongan, comenten su administración y expresen su deseo de mejoramiento. Desde luego, eso está basado en la creencia del público —la cual es muy justificada— de que en último análisis las empresas públicas les pertenecen. Al contrario de las empresas privadas, las empresas públicas se ven obligadas a trabajar bajo una publicidad intensa. Por esto es necesario que las empresas públicas desarrollen un sistema de información orientado hacia el público, que lo alimente con datos y conocimientos sobre sus mecanismos de funcionamiento interno.

Frecuentemente, en los países en vía de desarrollo, las empresas públicas exitosas son las que han organizado un excelente sistema de relaciones públicas, infundiendo confianza en las operaciones y dando la impresión de que están ejerciendo un control nacional más amplio.

Las interrelaciones

Como se mencionó anteriormente, las empresas privadas trabajan profesio-
julio-diciembre/1984

nalmente e independientemente, aunque lo hacen dentro de un contexto social y económico. Estas empresas buscan constantemente conocer el contenido de las políticas gubernamentales, las actitudes de los sindicatos, y, más que todo, las actividades de sus rivales. En este sentido, los sistemas de información que necesitan van más allá de los límites de la empresa. La naturaleza de estos sistemas la determina la búsqueda de supervivencia en una situación de competencia o en una economía controlada.

Las empresas públicas se ubican en un contexto diferente. Si se reconoce que cada empresa pública es un instrumento de políticas públicas, se llega a concebir una *familia de empresas públicas*: cada cual como un subsistema dentro de un organismo más grande, integrada al sistema global.

Las empresas públicas deben elaborar sus políticas y administrar sus actividades asegurando la conexión armoniosa entre ellas y una relación saludable con el planeamiento global del desarrollo nacional.

Hace unos años, ocurrió en la India una situación extraordinaria: tres empresas públicas gigantes —la *Steel Authority of India*, la *Coal India* y las *Indian Railways*— se peleaban y acusaban públicamente de ineficacia. La gente de la *Steel* preguntaba: “¿Cómo se puede producir acero cuando no se puede conseguir el carbón suficiente?”. La gente de la *Coal* contestaba: “Desde luego, producimos bastante carbón pero, ¿dónde están los vagones para el transporte del carbón desde las minas hasta las acerías?”.

La gente de los *Railways*, desesperada, constató: “Primero, la *Coal India* no paga nuestras facturas y, por casualidad, ¿dónde está el carbón para alimentar las locomotoras que deben traer los vagones?”

Esta es una historia verdadera que refleja la interdependencia del sistema: la producción de una empresa se transforma en el insumo de la otra. Es evidente que

se necesita un sistema de control altamente complejo que pueda asegurar estas interrelaciones pues una de las debilidades de las sociedades en vías de desarrollo es la insuficiencia del proceso de optimización de éstos.

El decoro y la corrección

Como se dijo anteriormente, el éxito de la empresa privada es evaluado por sus propietarios en términos de capacidad de sobrevivir, de crecer y de rendir ganancias. El procedimiento y las medidas tomadas son responsabilidad de los gerentes profesionales.

En los últimos años el público se ha mostrado más y más interesado en los métodos aplicados por las empresas privadas. La investigación *Boeing* es un ejemplo; pero el público no conoce realmente los métodos y procedimientos aplicados en estas empresas. Ese no es el caso de las empresas públicas, pues a estas se exigen solamente los resultados finales, sino también los métodos adecuados para lograr estos resultados, el más alto sentido de integridad en sus actividades y el respeto a los procedimientos para garantizar la imparcialidad.

En realidad, es más bien desafortunado que las auditorías públicas, las críticas parlamentarias, las discusiones de prensa, se concentren más sobre estas cuestiones que sobre el rendimiento global de la empresa. Las auditorías tienen tendencia a ser evaluaciones de la corrección y no del rendimiento. De ningún modo digo que la cuestión de la corrección no es importante, sino que su insuficiencia está siendo más y más reconocida. El resultado neto de una concentración excesiva sobre las reglas, los procedimientos y el respeto de los reglamentos, ha contribuido a hacer de los gerentes profesionales de las empresas públicas personas demasiado cautelosas. Ellos prefieren asegurar que se observen correctamente las reglas, a procurar que se administre eficientemente la empresa. Corren un riesgo menor al decidir de este modo.

Independientemente de lo que se pueda decir sobre la cuestión, un sistema de información y de control para empresas públicas debería establecer la eficiencia de las operaciones y el respeto a las medidas adecuadas.

Un ejemplo clásico es el otorgamiento de contratos. Una empresa privada puede negociar un contrato de compra o de venta al precio más bajo y nadie va a hacer preguntas. Una empresa pública no puede actuar de este modo: debe establecer, antes de otorgar el contrato, que todos los postores tuvieron igualdad de oportunidades y que se aceptó la propuesta más baja. En el caso de los nombramientos, las empresas privadas tienen libertad de nombrar, de ascender y de seleccionar el personal según su mérito y su eficiencia, y de darles el sueldo dictado por el mercado. Las empresas públicas no pueden hacerlo. Deben crear sistemas que aseguren la igualdad de reclutamiento, la estabilidad de los mecanismos de ascenso, y establecer políticas salariales que estén de acuerdo con las de las otras empresas públicas o del gobierno.

Luego, una condición adicional es impuesta a las empresas públicas: crear un sistema de información y de control que asegure el comportamiento adecuado de las gerentes y señale a las autoridades públicas y al público lo que fue hecho.

Estas cinco diferencias importantísimas entre la situación de las empresas privadas y las públicas, demuestra que la adopción de sistemas de información gerencial y de control en uso en el sector privado, es inadecuada para satisfacer los requisitos de las empresas públicas.

Se reconocen generalmente estas diferencias en los países en vía de desarrollo, pero desafortunadamente no se ha concebido un sistema de control integrado que corresponda a la situación.

El control externo: sus causas

La pregunta básica frecuente es por qué se debe ejercer alguna forma de con-

tol externo sobre las empresas públicas. Se sostiene que una vez que las empresas públicas han sido establecidas como unidades autónomas, se les debería permitir gobernarse y hacer el trabajo. Críticos del sector privado a menudo identifican como debilidades clave de las empresas públicas, la intervención constante de los gobiernos en su administración y sus actividades. Está de moda en las empresas públicas sin éxito, señalar a la intromisión gubernamental como la causante de sus problemas. Muy a menudo eso sirve de excusa para un rendimiento pésimo.

Entonces ¿qué justifica la *intervención* estatal en la administración de esas empresas? ¿En qué se basa la pretensión según la cual los controles externos son necesarios y deseables?

Opino que la razón del control externo surge primero del ejercicio de los derechos de los accionistas. La mejor manera de evaluar este concepto es examinar la situación de las empresas privadas.

¿Quién ejerce el control sobre las actividades de las empresas del sector privado? Existen tres situaciones muy definidas:

Situación A: Los propietarios de la empresa son a la vez los gerentes. Ejemplos son los propietarios agrícolas, los tenderos propietarios, los industriales en pequeña escala, los gabinetes de abogados y de consultores. En este caso no existe conflicto entre el propietario y el gerente, ya que ambas funciones incumben a la misma persona.

Situación B: Cuando la propiedad de la empresa privada está repartida y sus acciones están en poder de cierto número de personas —pero una mayoría de las acciones o, tal vez, una minoría efectiva está en manos de un grupo identificable y unido. Este es un modelo muy frecuente en las sociedades industrializadas y en vía de desarrollo. Los *Ford*, *Rockefeller* y *Carnegie* no poseen la totalidad de las empresas que llevan sus nombres respectivos.

son accionistas importantes, pero en algunos casos no tienen la mayoría de las acciones. En tal situación, la minoría identificable y unida de accionistas ejerce el poder, tiene la autoridad y controla la empresa. Ellos hacen las políticas, deciden las estrategias de inversión y los patrones de relación de la empresa con la economía.

Situación C: Cuando las acciones están totalmente repartidas en el mercado y no existe un grupo de control identificable y poderoso. Esto es más y más visible en las sociedades muy industrializadas. En este caso todo el poder está conferido al alto mando de la empresa. Es verdad, desde el punto de vista técnico, que los accionistas tienen el derecho de asistir a las reuniones generales anuales, donde se presentan los balances y las cuentas de ganancias y pérdidas de la empresa, pueden hacer preguntas, pero es un derecho ilusorio en gran medida —el accionista que hace continuamente preguntas inconvenientes en una reunión general anual, es normalmente considerado como "chiflado". En este caso los accionistas solo ejercen el poder supremo y definitivo de comparar o vender sus acciones en el mercado. Si la administración es buena, las ganancias altas y los dividendos abundantes, comprarán, en el caso contrario, venderán. Así, la sentencia del control externo en la situación C proviene de la bolsa.

Esas relaciones se pueden aplicar en el caso de las empresas públicas. La situación C no se produce: las acciones no están repartidas porque están en las manos de una entidad claramente identificable, el gobierno, aunque éste no puede vender sus acciones. Las dos situaciones aplicables a las empresas públicas son entonces la A y la B. En estas empresas el gobierno es a la vez propietario y gerente. Por otra parte, también existen las llamadas *empresas ministeriales*, las cuales son comerciales pero no tienen una personalidad jurídica distinta; empleados públicos las administran como si fueran ministerios del gobierno y sus presupuestos están incluidos en el presupuesto nacional. Como ejemplo, *Indian Railways* (Ferroca-

rriles de la India) es en realidad la más grande empresa pública del país. No está administrada como corporación o compañía, sino como ministerio de gobierno. El *Railway Board*, el más alto organismo encargado de elaborar las políticas, es también el Ministerio de Ferrocarriles. En esta situación no existe una dicotomía entre las funciones de los propietarios y las de los gerentes.

El caso clásico es el de la situación B. El gobierno ha creado corporaciones y compañías —de conformidad con las leyes del parlamento o por medio de la inscripción de un acuerdo bajo la ley general de las compañías—, y ha confiado las empresas al cuidado de gerentes. Como es un accionista identificable, unido y muy poderoso, no se puede creer que el gobierno no ejerciera su poder como accionista y renunciara a su responsabilidad y a su autoridad frente a las instituciones que él ha creado. En efecto, es curioso que críticos del sector privado —los cuales encuentran comprensible y natural que grupos de accionistas poderosos puedan ejercer autoridad y control—, se sorprendan de que el gobierno haga exactamente lo mismo como accionista.

La tesis fundamental de este trabajo es la siguiente: las autoridades públicas crean las empresas públicas, son propietarias de éstas; entonces, el control externo es un medio de garantizar la seguridad y la productividad de las inversiones públicas y de lograr los objetivos por los cuales fueron establecidas las empresas.

El control externo en las empresas públicas

Un aspecto adicional importante es la relación entre el gobierno y sus empresas —básicamente una relación accionista-gerente que varía según el contexto político-económico de los países en vía de desarrollo.*

Existen diferencias enormes entre los niveles de desarrollo, la compleja capacidad gerencial y administrativa, los ante-

cedentes, los patrones culturales y las ideologías políticas. El factor que interesa aquí es el carácter y el alcance de los procesos de planeamiento en los países en vía de desarrollo. Surgen tres modelos amplios:

Economías de planteamiento total y de control centralizado

Este modelo presenta un planteamiento nacional total y extenso con mecanismos de control sumamente centralizados. Es de carácter "socialista", en la medida que la empresa privada desaparece y que todas las actividades económicas están directamente en las manos del gobierno, o confiadas a empresas públicas. Irak, Tanzania y Argelia son ejemplos de este modelo.

Economías de planeamiento mixto

En ellas permanece el concepto básico de planes nacionales, elaborados y llevados a cabo por los gobiernos centrales. Estas sociedades han aceptado una "coexistencia pacífica" de empresas públicas y privadas. Las empresas privadas existen bajo licencia y están controladas por medio de una reglamentación estatal. La India, Pakistán y Malasia son ejemplos de este modelo.

Economías de mercado

Muchos países en vía de desarrollo no tienen un planeamiento nacional extenso, sino planes indicativos y políticas gubernamentales de desarrollo. Esos países son esencialmente economías de mercado donde la mayor parte de las actividades económicas están en manos de la empresa privada. Allí las empresas públicas han sido creadas para ofrecer estrictamente las utilidades públicas y asegurar la infraestructura, o para actuar en áreas donde el capital privado no se arriesga. Kenia y Brasil son ejemplos de este modelo. Es evidente que el modelo de la economía nacional influye sobre la naturaleza de control externo ejercido por los gobiernos sobre sus empresas públicas.

En el caso de economías de control centralizado, el alcance del control externo será amplio, y las empresas serán consideradas como agencias de ejecución del plan nacional. En el caso de las economías de planeamiento mixto, la situación es aún más compleja. Sin duda los gobiernos ejercen un control externo sobre sus empresas públicas, pero reconocen la presencia de fuerzas del mercado y la posición de competencia en la cual sus empresas pueden entrar frente al sector privado. En el tercer caso de economía de mercado, la lógica de la situación demandaría el control más limitado posible, y las empresas buscarían en el mercado su salvación.

Hay otro aspecto en esta cuestión, raro pero real. Puede parecer natural plantear que en un país determinado, en un contexto determinado, dentro de un marco político, económico y social definido, el modelo de relaciones entre las autoridades públicas y las empresas públicas tiene algún grado de uniformidad. Pero este no es el caso. El grado y la intensidad del control ejercido por la autoridad pública depende a menudo —sin que esto carezca de alguna lógica— de la naturaleza de la industria y del área económica en cuestión, y está influido por una serie de factores indefinidos que incluyen la personalidad de los protagonistas involucrados, las luchas por el poder, los antecedentes y, a veces, los accidentes.

Tuve la oportunidad de contrastar esta hipótesis cuando hace unos años ocupé el cargo de Director General de la Oficina de Empresas Públicas en la India. Se esperaba que esta oficina percibiera y evaluara el rendimiento de las empresas públicas y presentara un informe anual al parlamento. Se trataba también de una agencia de coordinación para los casos en que la coordinación entre empresas fuera exigida. La oficina, sin embargo, no era la agencia que ejercía el control directo sobre las empresas. Aquellas rendían cuentas a los ministerios gubernamentales interesados.

julio-diciembre/1984

Examinamos con gran atención el funcionamiento de los mecanismos de control aplicados por los ministerios sobre sus empresas, y encontramos que varios modelos de relaciones habían aparecido. Veamos algunos de esos modelos:

a) El modelo de hermano mayor. Los burócratas y todos los que ejercían el poder de control en los ministerios, tenían la tendencia a adoptar una actitud paternalista frente a sus empresas, y aunque se sostuviera una apariencia de autonomía empresarial, en la práctica todo lo que importaba era decidido por los "muchachos" del ministerio.

b) El modelo de Poncio Pilato. Los ministerios son felizmente ignorantes de lo que pasa en sus empresas y tienen la tendencia a lavarse las manos por todo.

c) El modelo de autopsia. Los ministerios tienen la tendencia a dejar solas a las empresas y a despertarse cuando el Parlamento les hace preguntas extrañas, o cuando estallan escándalos en los periódicos o la auditoría descubre al público unos pecadillos. En este momento investiga y revisa los acontecimientos pasados y aconseja a las empresas una forma de actuar.

ch) El modelo de gestión por crisis. Es similar al precedente. Los ministerios dejan solas a las empresas e intervienen sólo cuando ocurren crisis graves, como una pérdida enorme, una crisis económica o el estallido de problemas laborales. Entonces los ministerios se ponen en marcha como una tropa de bomberos.

d) El modelo del ajedrez. Es básicamente una situación de enfrentamiento entre dos jugadores, el ministerio y la empresa. Implica maniobras, intrigas y una tentativa de marcar puntos en contra del otro, a veces creando situaciones de jaque mate.

e) El modelo del campo de batalla. Es una variación del modelo del ajedrez, con la excepción de que los protagonistas pro-

testan enérgicamente y dan rienda suelta a sus juegos de guerra. Personalidades fuertes en el gobierno se enfrentan con personalidades igualmente fuertes en las empresas, y generan la guerra.

f) El modelo de la escuela de la armonía. Este representa la situación ideal, cuando ambas partes se respetan mutuamente, tratan de entenderse, se apoyan y trabajan para lograr metas comunes. (Aunque estas relaciones armoniosas sean deseadas, se encuentran raramente).

Propuesta de un modelo de control externo de las empresas públicas

Una relación constructiva entre dos instituciones estrechamente relacionadas, es posible solamente si existe una clara comprensión y una aceptación, por ambas partes, de los papeles respectivos que tienen que asumir, sus responsabilidades, funciones y campos de autoridad específicos. El problema de las interrelaciones entre gobiernos y empresas, y la confusión respecto al control externo, resulta de la ausencia de una definición en este sentido.

Hay dos estrategias posibles para definir los campos de autoridad. En la primera se considera que el Estado está investido de toda la autoridad y que, como consecuencia, puede determinar el alcance de los poderes delegados a la empresa. La otra estrategia —y en mi opinión la más eficaz debido a las circunstancias— es la que toma como punto de partida la autonomía de la empresa, considera como un asunto de negocios autónomos, encargada con las funciones y responsabilidad de operar eficazmente. Desde esta perspectiva reserva al Estado únicamente ciertas áreas de control. Las características de este modelo son las siguientes.

El Gobierno tiene la responsabilidad de enunciar los objetivos y las metas de la empresa

Es una responsabilidad fundamental del gobierno enunciar los objetivos y las

metas de la empresa. Las empresas públicas se establecen por la acción empresarial del Estado, la nacionalización de bienes privados, o la toma de posesión de unidades débiles del sector privado. En cada caso, las autoridades públicas tienen algún propósito en mente, quieren lograr ciertos objetivos finales. Es indispensable precisar tanto como sea posible lo que la empresa debe hacer y lograr.

Los objetivos deben indicar la naturaleza de las operaciones que deben cumplir las empresa, y las estrategias básicas que deben seguir. ¿La empresa debe operar buscando ganancias?. ¿Debe eliminar todo objetivo que sea no financiero y socioeconómico?. ¿La empresa debe lograr sus objetivos socioeconómicos mientras este operando con ganancia, o el gobierno debe aceptar que la empresa operará voluntariamente con pérdidas debido a sus objetivos socioeconómicos?.

Desafortunadamente, se corre a menudo un velo de misterio respecto a esas cuestiones. Las empresas son creadas como esfuerzos para lograr objetivos nacionales, y después son evaluadas según su rendimiento financiero. Por otra parte, las empresas se crean suponiendo que generarán ganancias y, andando el tiempo, están obligadas, a dejar a la buena de Dios sus responsabilidades sociales que les causan pérdidas.

A este respecto, la claridad de los objetivos tiene tres ventajas precisas:

- Permite a los gerentes de la empresa saber exactamente lo que deben hacer.
- Permite a las autoridades gubernamentales evaluar el rendimiento con relación a los objetivos.
- Informa claramente al público, incluido la prensa y los miembros del parlamento, de las metas de la empresa, lo que les permite juzgar más equitativamente su rendimiento.

Como las circunstancias que rodean la creación de la empresa no permanecen

estáticas, durante el proceso de una nueva definición de las metas y objetivos debe reconocerse que el alto mando de la empresa tiene derecho a intervenir en el proceso de definición.

El Gobierno debe tener la responsabilidad de tomar las decisiones de inversión de capital.

En la medida en que las empresas públicas dependen de la hacienda pública para obtener fondos de capital, la responsabilidad de elegir las alternativas de inversión debe pertenecer a la agencia que financia. Los parlamentos convocados para votar fondos para la inversión en empresas públicas, tiene el derecho de saber cómo esos fondos van a ser invertidos. Otra complicación que surge es que la totalidad de los requisitos de crecimiento y de desarrollo de las empresas públicas no corresponden a la disponibilidad de recursos de inversión. Así, se debe escoger. Evidentemente este ejercicio no puede ser delegado al nivel de la empresa. La situación se complica más cuando ciertas empresas producen sus propios recursos internos y excedentes disponibles para otras inversiones.

También en tales casos los excedentes pertenecen al accionista y la delegación no está totalmente garantizada, los excedentes pueden surgir en empresas que no tienen programas de desarrollo adaptados a las necesidades del país, mientras que esas necesidades deben ser atendidas por las empresas que no disponen de excedentes. En el proceso de toma de decisiones relacionadas con las inversiones, el gobierno debe usar ampliamente las habilidades técnicas y profesionales que existen en la empresa.

El Gobierno conserva la responsabilidad de nombrar el alto mando de las empresas

Si se acepta el carácter autónomo de las empresas públicas —como si se tratan de una compañía inversionista— la junta directiva constituiría la junta administrativa-julio-diciembre/1984

dora. El gobierno tiene, sin lugar a dudas, el derecho y la responsabilidad de nombrar a la junta directiva y al director ejecutivo. En empresas privadas, la junta directiva es elegida por los accionistas. De la misma manera, la junta directiva de las empresas públicas debe ser nombrada por el único accionista, es decir, el gobierno.

Un corolario importantísimo de este derecho de controlar que tiene el gobierno, es que no debe utilizar este poder para hacer nombramientos en otros niveles gerenciales. No es posible que corresponda a la junta y al director ejecutivo, la responsabilidad de una administración eficaz de la empresa, si se les niega el derecho y la responsabilidad de escoger los miembros del equipo gerencial necesario para lograr este fin.

El Gobierno debe tener derecho absoluto de promulgar directivas sobre asuntos relacionados con la política Nacional

Esta cláusula de derecho exclusivo, expresada en términos tan imprecisos, expone a los abusos. El criterio más importante es determinar si un asunto relacionado con la política nacional está verdaderamente en juego. Por supuesto, esto ocurriría en el contexto de la estrategia de defensa nacional, de la política salarial nacional, o de la política nacional de promoción de las exportaciones. La única medida para asegurar el uso apropiado de aquel poder exclusivo, es que esas directivas estén escritas y se informe al Parlamento.

El gobierno debe tener la responsabilidad de asegurar la coordinación dentro del sistema de empresas públicas

Las empresas públicas no son islas, operan dentro de un sistema unido y tienen lazos con otras empresas. Las empresas públicas pueden solucionar sus problemas de "interfase" amigablemente, sin la intervención de controles externos, pero si éste no es el caso, —y eso ocurre a

menudo— el arreglo y las relaciones armónicas quedan bajo la responsabilidad del propietario de las empresas.

El Gobierno debe retener el derecho de asegurar que las operaciones de las empresas sean ejecutadas en forma eficiente

Teniendo en cuenta las inversiones importantísimas de fondos públicos en estas empresas —fondos que proceden del bolsillo de los contribuyentes—, el gobierno tiene la responsabilidad natural, como propietario de las empresas, de asegurar que éstas operen eficazmente y a los niveles máximos de eficiencia —que su utilización de recursos sea alta, que las relaciones insumo-producto indiquen niveles aceptables de productividad, que en los inventarios no haya desperdicio, que la calidad de los productos satisfaga a los consumidores, y que la empresa trate de producir excedentes. En este proceso el gobierno no debe administrar las compañías, debe procurar que la empresa satisfaga sus demandas, o debe intervenir en el caso contrario.

El Gobierno debe tener la responsabilidad de asegurar que las empresas operen con un alto sentido de integridad.

El Gobierno procurará que las actividades de la empresa estén a la altura de las normas de integridad y que los medios y recursos utilizados sean tan irreprochables como los fines.

El Gobierno debe tener acceso a la información

El propietario de las empresas tiene el derecho absoluto de estar informado continuamente sobre su situación operativa. Preguntas del parlamento e informes de prensa son a menudo el punto de partida de una solicitud de información específica. La elaboración de un sistema de información gerencial, de manera continua, específicamente en relación con los poderes exclusivos del gobierno, es un

requisito *sine qua non* de las relaciones exitosas entre el gobierno y sus empresas.

Recomendaciones

Considerando estos ocho parámetros de control externo, tres planteamientos, extremadamente importantes son:

Primero

Si el gobierno, ejerciendo su poder de control, quiere ser eficaz, debe tener el profesionalismo necesario para cumplir las responsabilidades gerenciales. Estamos acostumbrados a que se exija a las empresas públicas que su administración esté asegurada por profesionales y que las herramientas y técnicas de gestión moderna sean adoptadas, ¿pero qué decir de la necesidad igualmente importante de incorporar profesionales a los sistemas de información bajo la autoridad de control?

La definición de objetivos, la aprobación de planes integrados, la toma de decisiones relacionadas con las inversiones, o el nombramiento del alto mando, la capacidad de evaluar la eficiencia productiva y la capacidad de interpretar la información gerencial, son elementos esenciales para ejercer los poderes de control. La naturaleza de los controles externos impuestos por el gobierno no defieren de la orientación que dan las compañías multinacionales a las actividades de las empresas subsidiarias —un proceso que supone el mismo o un mayor grado de profesionalismo en la sede central de la multinacional que en las unidades operativas. La familiaridad que los jefes políticos y los mandos superiores del sector público, tengan con los conceptos de administración y práctica gerencial, son una base importante. Afortunadamente cada día se reconoce más y más la necesidad de dar a esas categorías el acceso a la capacitación.

Segundo

Después de definir parámetros y límites del control, el gobierno no debería tratar de ir a involucrarse en la administra-

ción diaria de las empresas. Existe la posibilidad de que los políticos y los burócratas no deleguen eficazmente las responsabilidades asociadas al control, y que busquen maneras de interferir en asuntos operacionales-nombramientos, contratos, etc. Eso significaría el fracaso del sistema sugerido.

Tercero

Tal sistema de interrelaciones no puede funcionar a menos que exista un clima de comprensión y de confianza mutua.

No se pueden operar eficazmente los sistemas de control partiendo de un enfoque unilateral. Aunque el gobierno como propietario y accionista ejerza sus responsabilidades y poderes, y, desde luego, inflencie la marcha de los acontecimientos en las empresas; las empresas deben tener la misma oportunidad de influenciar la forma de pensar del gobierno.

Cuarto

La gerencia profesional de una empresa no capacita totalmente a los funcionarios para asegurar la administración gubernamental, pero tampoco se da la relación inversa. Eso hubiera podido ser realista hace unos veinte años, pero hoy en día, el contenido y la dirección de las actividades gubernamentales enfrentan un cambio radical. La introducción del planeamiento y de la administración del desarrollo transformó la naturaleza del trabajo gubernamental, dándole características gerenciales. Si un funcionario no está capacitado profesionalmente para operar una empresa privada, ¿cómo puede estar capacitado para manejar asuntos estatales al nivel macro? Los principios de la administración de inversiones, del planeamiento integrado de la gestión financiera, de la administración de personal y de otras materias relacionadas con la operación de una empresa son, hoy en día, necesarias

para la dirección de la economía nacional. De ahí la necesidad del profesionalismo.

Es también peligroso contratar funcionarios superiores que nunca han trabajado en una empresa pública. ¿Cómo podrían evaluar eficazmente las actividades de tales empresas? Del mismo modo, los gerentes superiores y los gerentes de empresas públicas con mucha experiencia deberían tener acceso a los altos puestos de las burocracias de control. Ciertos países han promovido esta tendencia y han obtenido resultados muy satisfactorios. Esta propuesta está basada en el intercambio bilateral.

Conclusión

No se ha procurado examinar los mecanismos de los sistemas de control, el funcionamiento detallado de las autoridades de control, los procedimientos y modalidades de los sistemas de información gerencial, ni tampoco el papel que juegan numerosas agencias gubernamentales. Sin duda, estas son cuestiones muy importantes, pero la creación mecánica de sistemas de información gerencial y de control, la imposición de reglamentaciones o de leyes sobre lo que las empresas deben reportar y las autoridades de control deben registrar, aunque sean muy necesarias, son sólo una caparazón externa.

Nada de esto funcionará sin una verdadera comprensión del carácter del proceso de control, y de lo que se puede describir como *el espíritu de la cuestión*.

La eficacia de los sistemas de control depende en gran medida de la comprensión, de la identificación de los papeles respectivos, de la interdependencia mutua, del sentido de compañerismo y, por fin, de una fe compartida por todos los que están trabajando por una meta común. Hay una necesidad evidente de tener un intenso debate nacional sobre esos conceptos básicos. Eso, y solamente eso, es la base de un sistema de control significativo □