

EL DOMINIO EMPRESARIAL
DEL ESTADO VENEZOLANO

por el
Dr. Carlos Rafael Silva
Individuo de Número de la
Academia Nacional de Ciencias Económicas

INTRODUCCION

Ante todo agradezco a mi distinguido amigo, el doctor Tomás Enrique Carrillo Batalla, Presidente de la Academia Nacional de Ciencias Económicas, y a los demás colegas Individuos de Número de esta Corporación, la distinción que me han hecho al invitarme a iniciar este ciclo de Conferencias sobre la Economía Venezolana, lo cual constituye para mí un honor que aprecio en su justo valor, en especial, porque soy un convencido de que del seno de esta Academia deben surgir análisis objetivos acerca de las variadas manifestaciones del quehacer económico nacional que puedan servir de base para la adopción de decisiones al más alto nivel político en el país.

Después de considerar varios temas de actualidad e importancia para esta charla, he elegido el Dominio Empre-

sarial del Estado venezolano por múltiples razones: Primero, porque se trata de una materia que siempre me ha interesado y sobre la cual he reflexionado en mi condición de docente universitario en la especialidad de Finanzas Públicas. Segundo, por la importancia asignada a las empresas públicas dentro de las estrategias del desarrollo económico nacional y la trascendencia que para Venezuela tienen sus posibles éxitos o fracasos. Tercero, por la circunstancia de que ante un encargo de la Comisión de Estudio y Reforma Fiscal, que también preside Tomás Enrique Carrillo Batalla, coordiné una investigación sobre la materia que he creído de interés discutir y actualizar parcialmente en esta charla. Cuarto, por las experiencias adquiridas al frente del Fondo de Inversiones de Venezuela, Organismo cuya injerencia en este campo es bien conocida; y quinto, por la coyuntura económica actual del país que nos obliga a mirar estas empresas con una óptica más exigente a la prevaleciente en períodos anteriores de gran holgura financiera, a la vez que nos impone la necesidad de revisar conceptos y políticas, así como exigir de ellas resultados positivos cónsonos con la nueva realidad. Quiero destacar, finalmente, que los puntos de vista y apreciaciones que me propongo exponer son personales y que me dirijo a esta selecta concurrencia como Economista e Individuo de Número de la Academia, y no en la condición temporal de funcionario público.

EL ESTADO Y LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL

A menudo, la presencia del Estado en la actividad empresarial se vincula con determinadas formas de organización político-económica, sea capitalista, socialista o de economía mixta. No obstante, aún en economías de mercado hay una tendencia demostrada al ensanchamiento del sector público y, dentro de este contexto, han surgido en muchos países del mundo occidental, en América Latina y, específicamente, en Venezuela, empresas públicas concebidas con variados propósitos que van desde actividades cuya explotación supone acometer tareas usualmente reservadas al Estado, ejercer un monopolio de hecho o de derecho, hasta cubrir actividades complejas que, por exigir cuantiosos recursos humanos, naturales o financieros, rebasan las posibilidades del capital privado nacional. Caen en esta categoría las empresas que cumplen una función estratégica para el desarrollo integral del país, cuya rentabilidad solo será factible después de largo tiempo de operación, o que suponen altos riesgos y son, por tanto, poco atractivas para el inversionista privado.

La coyuntura económica, cuando se acomete la inversión, juega también papel importante, ya que dentro de ciertas circunstancias puede ser que el sector privado de la economía se abstenga de invertir y el Estado se vea precisado a llenar ese vacío. Tal fue el caso de las obras de electrificación del Valle de Tennessee en Estados Unidos, iniciadas durante la época de la depresión como medio de revitalizar la economía y, simultáneamente, desarrollar una obra de alto interés nacional.

Según los tratadistas de la materia, el dominio empresarial del Estado lo integran en la mayoría de los países del mundo, básicamente, dos tipos de empresas:

- a. En primer término la típica empresa pública de servicios fundamentales para la comunidad, entre los cuales quedan comprendidas una serie de actividades vinculadas a las comunicaciones, como correos, telégrafos, ferrocarriles; además empresas con un radio de acción más limitado a lo local, como el suministro de agua potable y el alumbrado y fuerza eléctrica. La atención de estas necesidades colectivas a cambio de una compensación equivalente a una tasa, vale decir, sin beneficio pecuniario alguno para el oferente del servicio, y el hecho de que habitualmente es el Estado el usuario individual más importante, son algunos de los argumentos que se esgrimen para mantener las empresas pertinentes bajo control estatal.
- b. Un segundo tipo de empresas está constituido por aquéllas donde hay un verdadero procesamiento industrial de materias primas para obtener un producto acabado final que, en ocasiones, se las reserva el Estado invocando motivos de interés nacional. Los ejemplos en esta materia son numerosos y, entre ellos, las empresas productoras y distribuidoras de hidrocarburos.

ros, la siderúrgica y las plantas generadoras de energía eléctrica constituyen ejemplos clásicos.

Adicionalmente a las ya mencionadas suele citarse una tercera categoría de empresas que atañen a cuestiones de Estado o que cumplen funciones auxiliares en las actividades de éste. Caso típico son las fábricas de armamentos, las empresas dedicadas a la construcción y mantenimiento de barcos de gran calado o las imprentas que procesan las publicaciones oficiales. El dominio empresarial del Estado venezolano abarca todos los tipos de empresas anteriormente citadas.

SIGNIFICACION MACROECONOMICA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN EL PAIS

En la Venezuela del Siglo XX se ha producido una evidente expansión del dominio empresarial cuya razón de ser responde a motivaciones muy heterogéneas, trascendentales unas, circunstanciales otras, pero traducidas siempre en la presencia estatal en áreas tan disímiles como la explotación agrícola y pecuaria, el comercio, los servicios de hoteles, los transportes, la banca, la generación de fuerza eléctrica, la producción petrolera y minera, la producción de metales y de la materia prima para la elaboración de éstos.

Tales empresas tienen una notoria significación macroeconómica. Informaciones elaboradas por el Banco Central de Venezuela, en base a precios corrientes, ponen de relieve que las empresas públicas, incluyendo las petroleras, participaron -en promedio- con el 29,50/o del PTB durante el lapso 1978/82. Este aporte registró una evolución creciente durante 1978, 1979 y 1980, cuando se elevó al 32,60/o, ocurriendo posteriores descensos hasta situarse en 27,40/o

en 1982. Por su parte, la inversión bruta fija de las empresas en referencia representó el 41% del total nacional durante el citado período.

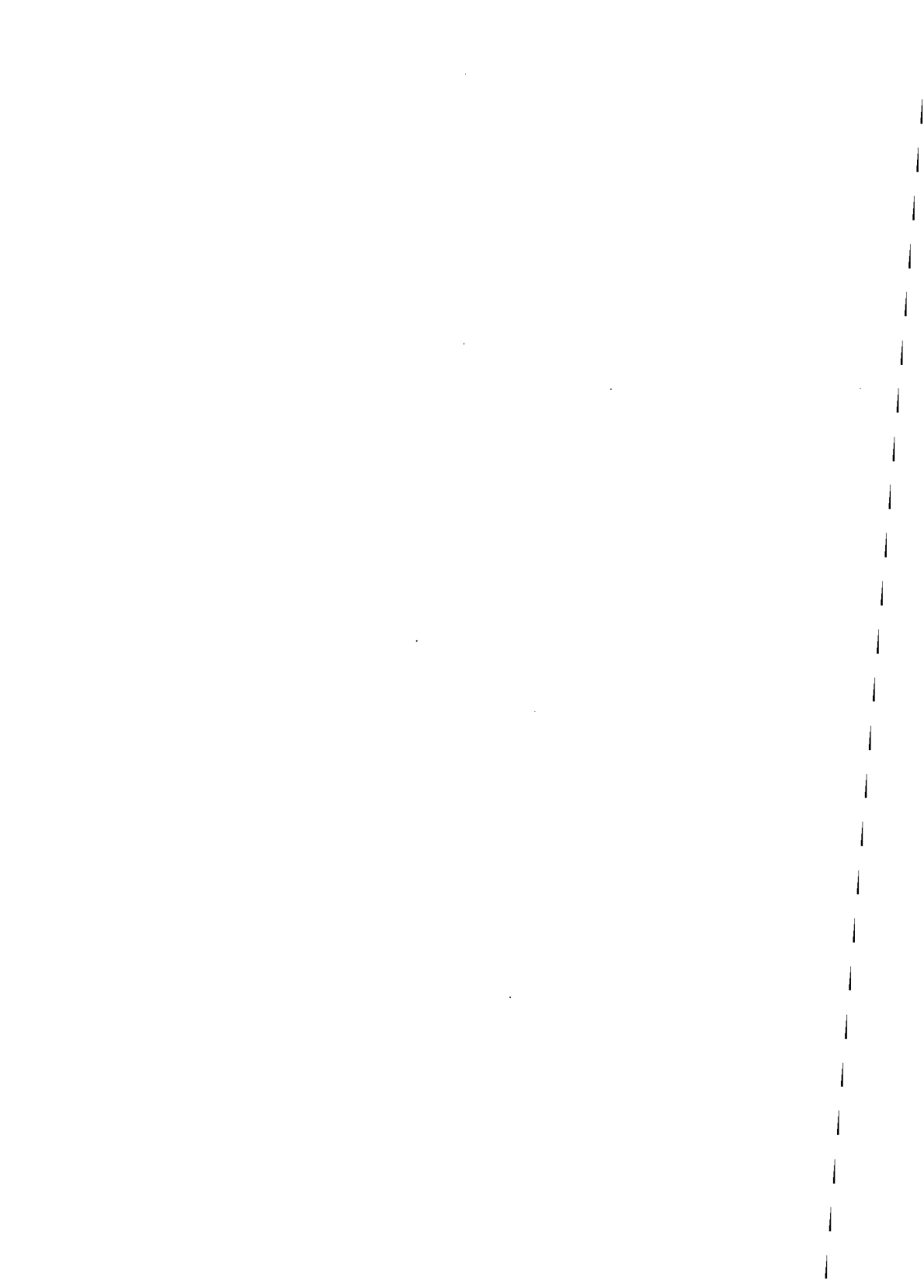
Las magnitudes señaladas dan una idea -aunque global- del tamaño de la actividad económica que generan y de la participación que tienen en la capacidad productiva del país. Por otra parte, las mismas empresas han demandado a lo largo de los años cuantiosas aportaciones financieras del Estado y han sido responsables en alta medida del endeudamiento público venezolano. Sin embargo, a pesar de ello, puede decirse con toda objetividad que son contados los estudios realizados hasta el presente en relación al dominio empresarial del Estado venezolano. La mayoría de los trabajos disponibles abordan la materia como parte de un contexto más general, por cuya razón los enfoques desarrollados son parciales y hasta subordinados a las características y exigencias de un tema más amplio. Carecemos, en realidad, de informaciones que conformen un análisis de conjunto que facilite un conocimiento integral del Dominio Empresarial del Estado venezolano, su situación actual y la evolución registrada en sus aspectos económicos, financieros y fiscales, tanto a nivel global como individual. Esta limitación en la información explica parcialmente las aseveraciones no siempre ajustadas a la realidad que usualmente se hacen sobre este sector y que las cifras utilizadas en la presente exposición no se circunscriben estrictamente a períodos uniformes y determinados.

Para ilustrar la imprecisión que existe en el país acerca de nuestro dominio empresarial basta señalar que no se dispone de un dato preciso acerca del número de empresas que integran este dominio y con frecuencia se publican cifras diferentes por parte de organismos estatales de reconocida seriedad, todo lo cual tiene mucho que ver con la falta de unificación de criterios sobre la materia así como con la

creación o eliminación de subsidiarias. Según informaciones obtenidas de CORDIPLAN, el número actual de estas empresas es de 213, cifra que debe tomarse con las limitaciones del caso, ya que, por las razones señaladas, es probable que discrepen con las de otros organismos.

La dificultad en precisar esta cifra radica en el dinamismo de esta materia, donde a veces la incorporación de una empresa importante implica un incremento multiplicado por tener ésta subsidiarias que también pasan a control del Estado. El caso inverso se da cuando hay fusiones o desincorporación de empresas. Ejemplo típico el de la estatización de la industria petrolera que al consumarse implicó la incorporación de 17 empresas operadoras, reducidas luego a 6 en virtud de sucesivas fusiones.

La Contraloría General de la República en su Balance General de la Hacienda Pública Nacional correspondiente a 1983, señala que el patrimonio contable neto de los institutos y establecimientos autónomos y de las empresas nacionales se aproximó al cierre de dicho año a unos Bs. 300 mil millones; probablemente, para finales de 1984, esa magnitud pudiera representar una suma de alrededor de Bs. 380 mil millones. Tan cuantioso patrimonio indica la delicada responsabilidad que recae sobre los conductores del Estado y sobre los administradores de tales Organismos. Esa responsabilidad atañe al país mismo y alcanza particulares relieves jurídicos desde el momento en que entró en vigencia la Ley Orgánica de Salvaguarda del Patrimonio Público.



ANTECEDENTES Y ORIGEN DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN VENEZUELA

La presencia del Estado venezolano en la gestión empresarial tiene un antecedente remoto y trascendente. Se trata de la norma legal establecida por la Corona Española en sus colonias, según la cual la propiedad de la riqueza del subsuelo corresponde al Estado. Esta norma fue acogida e incorporada a la Legislación Republicana por nuestro Libertador, decisión que puede calificarse de sabia, justa y previsible, porque ella creó las bases para que nuestra principal fuente de riqueza haya podido irradiar un mayor beneficio a la colectividad, evitando que se produjera en nuestro caso lo ocurrido en aquellos países donde priva el principio anglosajón sobre la propiedad de la riqueza del subsuelo, hecho que ha favorecido la concentración del ingreso y que los propietarios de esa riqueza hayan disfrutado de un beneficio originado por un mero don de la naturaleza que no responde a un esfuerzo individual, a la capacidad emprendedora y organizativa de sus beneficiarios o al disfrute de un capital previamente acumulado en base a una acción productiva exitosa.

Con los recursos financieros generados por la explotación de la riqueza del subsuelo, el Estado venezolano comenzó tímidamente a incursionar en las actividades empresariales con un antecedente lejano, en la creación del Arsenal Naval de Puerto Cabello, en 1905, empresa precursora de la actual Compañía Diques y Astilleros Nacionales. Esta primera experiencia fue proseguida ulteriormente con el establecimiento del Banco Agrícola y Pecuario y el Banco Obrero en 1928. En estas decisiones concurren motivaciones disímiles que van desde atender un requerimiento nacional en el caso de la empresa naviera, quizás complementado con el deseo de sacar provecho personal para los gobernantes de turno, hasta la necesidad de atender, en el caso de las empresas financieras, servicios crediticios que no podía cubrir legal ni financieramente el sector privado venezolano.

Después de estas iniciativas originales vinieron otras de carácter accidental o de definida política de acometerlas. La muerte del General Juan Vicente Gómez ocasionó una serie de confiscaciones que convirtieron súbitamente al Estado venezolano en uno de orientación predominantemente policial y represivo, en otro, administrador de un vasto complejo empresarial, que si bien ahora luce de poca significación, en su época jugó un papel relevante, dentro de una economía eminentemente agropecuaria, con población escasa y marcadamente rural y en un país evidentemente pobre, al punto de que el ingreso nacional total estimado por el Banco Central de Venezuela para 1936 solo alcanzaba a Bs. 1.500 millones.

Los tímidos pasos mencionados de gestión empresarial del Estado se fueron consolidando y ampliando en la medida en que se robustecían las finanzas públicas del país. Así, en 1937 se crea el Banco Industrial de Venezuela y, casi diez años más tarde, la Corporación Venezolana de

Fomento, organismo al cual se asignó, entre otras finalidades, la promoción de empresas estatales en sectores productivos notoriamente deficitarios, tales como el azúcar, la electricidad, una red de hoteles en el territorio nacional y varias instituciones de financiamiento con un ámbito geográfico delimitado en el interior de la República y que constituyeron los Bancos de Fomento Regional. Estas nuevas incursiones estatales en el área empresarial estuvieron vinculados a los mayores proventos fiscales obtenidos a través de la creación del Impuesto Sobre la Renta en 1942, la reforma de la Ley de Hidrocarburos en 1943 y, especialmente, a las reformas tarifarias introducidas al mismo Impuesto Sobre la Renta en 1945, a la recaudación de un impuesto extraordinario para los contribuyentes que percibieron enriquecimientos netos superiores a Bs. 800 mil y a la posterior creación del Impuesto adicional sobre la renta.

Durante la década de los cincuenta continuó este proceso con las obras de la Siderúrgica, la Electrificación del Caroní, y la Petroquímica, entre otras. Pero en ninguna etapa de la Venezuela contemporánea se observa mejor la vinculación entre la holgura fiscal y la promoción de nuevas empresas estatales o ampliación de las existentes como en la recién concluída década de los setenta. En ese período se formula el V Plan de la Nación en el cual se incluyen iniciativas tales como el Plan IV de SIDOR, la ampliación de las instalaciones de generación eléctrica en el Río Caroní, la Planta Centro y el Desarrollo Uribante-Caparo de CADAFE, las ampliaciones de ALCASA y VENALUM y la creación de numerosas empresas industriales y fondos de financiamiento. Como los recursos financieros lucían abundantes y con tendencia al incremento se creó el Fondo de Inversiones de Venezuela con la triple finalidad de segregar del circulante interno parte de los nuevos recursos; financiar el componente importado de los proyectos correspondientes a los sectores básicos de la producción y costear un vasto programa de cooperación

financiera internacional. Desafortunadamente, las apreciaciones de largo plazo fueron equivocadas, pero para nuestro consuelo, cabe mencionar que en las proyecciones de ese proceso de crecimiento del precio del petróleo nos acompañaron los principales bancos internacionales, los cuales, como muy bien lo reseña la revista *Business Week* en su edición del 29 de octubre de 1984, habían previsto crecimientos anuales del 100/o en los precios del petróleo hasta el infinito, señalando que estaban dispuestos a financiar cualquier proyecto "que oliera a petróleo".

En la enmarcación de las causas por las cuales se ha incrementado el Dominio Empresarial, ha sido también determinante el fracaso de empresas privadas y la ejecución de garantías. El Estado venezolano se ha visto precisado a mantener en funcionamiento empresas privadas que entraron en un proceso de deterioro económico y que el Gobierno, en resguardo del público y de la confianza en la economía nacional y en sus instituciones, no tuvo otra alternativa que garantizar su funcionamiento, asumiendo el control directo.

Ese caso se ha registrado especialmente en el ámbito bancario, a tal punto que hoy reitero una afirmación hecha por un banquero amigo en la década de los años sesenta, según la cual en Venezuela se estaba produciendo un proceso parcial y paulatino de estatización bancaria, no por deliberada orientación gubernamental, sino por el mal manejo que ciertos banqueros hicieron de las instituciones que administraban.

El Dominio Empresarial se ha acrecentado también con motivo de compromisos internacionales suscritos por el país, en virtud de los cuales se reservaba al capital nacional la explotación de ciertas actividades económicas. Ese fue el caso de algunos acuerdos concertados a nivel regional

dentro del Pacto Andino, que determinaron la expropiación de empresas extranjeras mediante aportes de capital que fue suplido por entidades gubernamentales, como ocurrió con las empresas eléctricas de Barquisimeto y Maracaibo, para solo citar dos ejemplos representativos.

Sin embargo, como expresión de una voluntad política favorable al control estatal de cierta actividad productiva, no hay mejor ejemplo que la norma incorporada a la Constitución Nacional en 1961, según la cual el Estado “propenderá a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control”, lo que explica la participación en empresas tales como la siderúrgica, la de aluminio y otras complementarias. Asimismo, con base a la vieja aspiración prevaleciente en el país de obtener un mayor provecho de nuestros recursos naturales, en 1974 se nacionalizó la explotación de mineral de hierro y en 1975 de adoptó la histórica decisión de que el Estado asumiera el control de la industria y comercio de los hidrocarburos.

En esta enumeración de motivos por los cuales el Estado venezolano ha participado en empresas estatales -sean promovidas, recibidas en pago o por cualquier otra circunstancia- no puede desconocerse que han pesado razones políticas -subyacentes o expresas- de acrecentar el poder político mediante la posesión de empresas de alta importancia económica y que, además, permiten colocar al frente de las mismas a militantes o simpatizantes del grupo político de turno. Comportamiento equivalente a lo que ocurre en el sector privado con los familiares y allegados, aún cuando en este caso hay mayor permanencia en la gestión administrativa.

De estas apreciaciones sobre las causas del creciente dominio empresarial del Estado venezolano podemos extraer unas conclusiones preliminares

- a) La heterogeneidad en cuanto origen y propósitos, así como el hecho de que el significativo número de empresas en poder del Estado no responde exclusivamente y ni siquiera preponderantemente a una orientación deliberada de invadir sectores económicos usualmente explotados por la actividad privada.

- b) La perdurabilidad del Estado en su gestión empresarial, ya que a pesar de las diferencias ideológicas de los gobernantes que se han alternado en el poder, hay un rasgo común entre ellos como es la tendencia a promover y consolidar empresas. Tal ha sido no solo el caso de Gómez y de Pérez Jiménez, sino el de los gobiernos democráticos electos en los últimos 27 años.

La presencia del Estado en la actividad empresarial está planteada hoy como un proceso que luce en muchos casos irreversible, pues para cierto sector priva un mandato constitucional, y en otras áreas ha existido una gran continuidad política. Hay incluso disposiciones adoptadas por el Congreso mediante las cuales la enajenación de ciertas empresas tiene que ser objeto de aprobación por parte de Comisiones Legislativas.

MECANISMOS DE ADSCRIPCION Y CONTROL

La variedad de motivos por los cuales el Estado venezolano ha incursionado en la gestión empresarial ha tenido incidencia en la diversidad de prácticas seguidas en la adscripción de las empresas públicas a los órganos de supervisión y control por parte del Gobierno Central. Este hecho tiene gran trascendencia a los fines de la claridad y unidad de las políticas trazadas al más alto nivel ejecutivo para su debido acatamiento por parte de las empresas públicas.

En Venezuela no existe una clara definición de políticas de adscripción de las empresas a los correspondientes Despachos Ejecutivos responsables de las áreas de acción de éstas. Así, por ejemplo, en el campo financiero los diferentes entes crediticios se encuentran repartidos entre el Banco Central de Venezuela, la Corporación Venezolana de Fomento -en proceso de liquidación- y el Fondo de Inversiones de Venezuela. En el campo de las comunicaciones ocurre algo similar con las empresas de este ramo y en el área energética la responsabilidad de supervisión de empresas como CADAPE

se encuentra repartida entre el Fondo de Inversiones y la Corporación Venezolana de Fomento siendo que, en principio, ésta debería ser materia de la competencia del Despacho de Energía y Minas. Tal hecho es más resaltante cuando se trata del complejo empresarial de Guayana.

Los casos citados se complicaron con la creación del Fondo de Inversiones de Venezuela, el cual, por razones de su participación en la constitución de los capitales, ha pasado a ser accionista mayoritario de múltiples empresas. En tal virtud, y por mandato del Código de Comercio, le corresponde ejercer todas las competencias propias de un accionista mayoritario, lo que en ocasiones colide con la injerencia de otros Despachos Ejecutivos a los cuales está atribuída la tarea de trazar políticas y velar por su cumplimiento en áreas de la naturaleza propia de esos Despachos. Esta posibilidad de colisión de responsabilidades se agrava con la vigencia de la Ley de Salvaguarda del Patrimonio Público que sanciona a los administradores no sólo por la comisión de delitos sino también por negligencia en sus actividades.

Ante tal situación se hace necesario implantar un orden nacional de supervisión y control de las empresas públicas. A este fin se han formulado varias opciones que van desde la adscripción al Ministerio que cumpla funciones en las cuales se enmarcan las actividades cubiertas por la empresa; la creación de un Ministerio de Empresas Estatales y el establecimiento de "holdings" o casas matrices que integren las diferentes áreas del dominio empresarial. Esta última modalidad ha sido invocada como una suerte de panacea para coordinar y supervisar adecuadamente ciertos sectores productivos atendidos por el Estado, lo cual resulta práctico o necesario en determinados casos, pero plantea problemas como el de interponer una instancia administrativa entre las empresas operadoras y los organismos de supervisión y

control al más alto nivel ejecutivo. La creación de holdings por sectores se ha invocado en nuestro país por el ejemplo de Petróleos de Venezuela, el cual, a pesar de su procedencia por razones de la organización que tenía la industria, no ha dejado de despertar interrogantes. A este respecto puede citarse como ilustrativa una observación de Juan Pablo Pérez Alfonzo, quien en cierta ocasión fuera consultado por un periodista acerca de si la política petrolera era manejada por el Ministerio de Energía y Minas o por Petróleos de Venezuela, a lo cual el Distinguido Hombre Público respondió: Eso depende de los canales por los cuales conduce sus decisiones el Presidente de la República. El holding plantea, además, desajustes en los sistemas de remuneración de la administración central y descentralizada y la consiguiente fuga de personal de la primera hacia la segunda.

Sin descartar la posibilidad de diseñar soluciones de este tipo en sectores muy definidos, tengo la convicción de que el esfuerzo primario debe orientarse a robustecer la jerarquía institucional de los despachos técnicos que tienen a su cargo la supervisión de sectores productivos atendidos por el Estado o bajo la supervisión de éste. Sólo cuando se haya evidenciado el agotamiento de este recurso, deberán crearse nuevas unidades administrativas. Venezuela cuenta con positivas experiencias en esa materia. Tal es el caso de la antigua Oficina de Hidrocarburos del Ministerio de Fomento y luego del Ministerio de Minas e Hidrocarburos, la cual supervisó con razonable éxito las empresas concesionarias de ese ramo. Estas experiencias pudieran perfeccionarse y aprovecharse cabalmente.

A la fecha, la mejor solución a esta potencial fuente de conflicto intergubernamental podría ser la de sancionar y promulgar una Ley de Administración Descentralizada donde de una vez por todas se delimiten cabalmente las responsabilidades. Existen interesantes iniciativas con la

finalidad señalada, entre ellas, el Proyecto de Ley de Entidades Descentralizadas de 1971, el Proyecto de Ley del Sistema Nacional de Empresas del Estado de 1974 y el Proyecto de Ley Orgánica de Administración Descentralizada de 1982. Es urgente y prioritario la necesidad de contar con un cuerpo normativo de esta naturaleza, pues cada vez se hace más perentorio regular la organización, funcionamiento y vinculación gubernamental de dichas empresas.

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS RESULTADOS FINANCIEROS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

Las empresas venezolanas en su conjunto arrojan saldos financieros favorables en su gestión ordinaria, determinados fundamentalmente por el sector petrolero, el Banco Central de Venezuela, el Fondo de Inversiones de Venezuela y las empresas del aluminio. Estas empresas proporcionan la casi totalidad de los ingresos de divisas del país. Así mismo, la mayor parte de las recaudaciones fiscales también provienen de este conglomerado, un 75^o/o se origina en el sector petrolero.

La metodología empleada en los estudios del Banco Central registra en forma separada las empresas explotadoras de petróleo y mineral de hierro en razón de que sus dimensiones operativas determinan básicamente el resultado global del dominio empresarial del Estado. Ciertamente, los resultados financieros son diferente si hacemos exclusión de estos sectores, registrándose un saldo favorable de Bs. 1.690 millones entre 1968 y 1980 en la gestión ordinaria de las

restantes empresas. Sin embargo, es necesario puntualizar que tan estatales son las empresas petroleras como las restantes en que el capital y el poder de decisión en cuanto a sus políticas y designación de administradores compete al Estado. La diferencia fundamental radica en el tratamiento que la alta dirigencia política del país aplica al sector petrolero respecto a la inmensa mayoría de las otras empresas públicas. En el primer sector se respetan ciertas reglas de juego básicas en el manejo empresarial como es la conveniente y necesaria continuidad administrativa, los sistemas de selección, promoción y compensación de su personal, la dotación oportuna de recursos pecuniarios y hasta cierto grado de autonomía financiera que no siempre se aplica en otras empresas a las cuales se encomiendan frecuentemente responsabilidades sin dotarlas de recursos suficientes, o se les autoriza a endeudarse. Este tratamiento contrasta con el observado en la mayoría de otras empresas públicas a las cuales usualmente se les impone seguir políticas que, si bien son admisibles como expresión de una acción global del Estado, suponen sacrificios y cargas financieras apreciables que comprometen el equilibrio de las mismas. Todo ello sin entrar a considerar el hecho de que a menudo la administración se confía a personas poco calificadas y en algunos casos de cuestionable probidad y conducta ciudadana.

La información disponible sobre los resultados financieros de las empresas del Estado, si bien no completa y actualizada como es deseable, está contenida en estudios realizados por el Banco Central. Dentro de estos estudios es de notar, como apreciación de carácter general, que de una muestra de 73 empresas públicas, que excluyen precisamente al sector petrolero, Banco Central y Fondo de Inversiones, los resultados de la gestión ordinaria registran un déficit acumulado de Bs. 23.045 millones entre 1968 y 1980; este resultado fue básicamente causado en el quinquenio 1976-1980, cuando el déficit representó el 87.50/o del saldo negativo acumulado en los últimos trece años.

En lo que concierne al sector de empresas financieras, la muestra estudiada revela que con excepción del Banco Central de Venezuela y del Fondo de Inversiones de Venezuela, en primer término, y de los Bancos República, Italo Venezolano y Occidental de Descuento, en segundo, la gran mayoría de las restantes empresas públicas de carácter financiero arrojan déficit considerables en forma permanente, así, en el período 1968-80, las empresas financieras calificadas como tradicionalmente deficitarias acumularon un saldo adverso de Bs. 9.680 millones, en su mayor parte registrado en el último quinquenio de ese período.

Si bien los resultados globales de las empresas no financieras son igualmente de signo negativo, dentro de ellas se destaca una diversidad de situaciones. Hay un grupo de 16 empresas, entre las cuales se encuentran la Corporación de Mercadeo Agrícola, en proceso de liquidación, el Instituto Nacional de Obras Sanitarias y la Petroquímica, cuya gestión ordinaria en conjunto arrojó un saldo deficitario de Bs. 17.086 millones en ese período. Por otra parte, la muestra incluye un grupo de 12 empresas no financieras que acusan un superávit en el referido lapso de trece años por un monto de Bs. 2.519 millones, entre los cuales se encuentran algunas empresas del sector eléctrico, la Venezolana de Navegación y el Instituto Nacional de Canalizaciones. También vale señalar la existencia de un conjunto de empresas como SIDOR, CADAFE, VIASA y ALCASA, que durante el período 1976-80 comenzaron a registrar saldos adversos en su gestión ordinaria, totalizando en ese lapso un déficit acumulado de Bs. 1.967 millones.

El análisis objetivo de los resultados deficitarios de estas empresas públicas nos lleva a precisar un conjunto de causas de naturaleza muy variada, respecto de las cuales considero necesario hacer los comentarios siguientes:

1. Existe una evidente subcapitalización en muchas de ellas en relación con las responsabilidades confiadas, razón por la cual el propio Estado las impulsó a desarrollar actividades, en condiciones de desequilibrio financiero. Un caso relevante ha sido el de SIDOR, empresa a la cual se le confió la responsabilidad de desarrollar el Plan IV, que suponía una inversión de más de Bs. 15 mil millones, sin contar con una razonable provisión de capital, todo lo cual se llevó a contraer onerosas y cuantiosas obligaciones difíciles de afrontar con su propia y exclusiva capacidad. En los últimos años esta empresa ha arrojado saldos operativos favorables que se tornan negativos cuando se imputan las fuertes cargas financieras de su endeudamiento. El Banco Nacional de Ahorro y Préstamo presenta una situación bastante parecida.
2. La regulación de precios y tarifas de los bienes y servicios que ofrecen las empresas públicas dificulta a menudo la cobertura de sus costos de producción. Obviamente, la regulación de precios por parte del Estado también afecta a las empresas privadas, con la diferencia de que las posibilidades de éstas para resistir una regulación son mucho más limitadas respecto a las impuestas a las empresas del Estado.
3. En muchos casos, las regulaciones citadas conducen al establecimiento real de precios políticos, conforme a los cuales se obliga a las empresas a ofrecer bienes y servicios a cambio de una compensación inferior a los costos de producción. Si bien en múltiples ocasiones existe una evidente justificación de los precios políticos, por el interés nacional que representa la necesidad de garantizar el suministro de determinados bienes y servicios por debajo de su costo, la solución atinada debe orientarse a la compensación por

parte del Gobierno de las pérdidas causadas a las empresas mediante los recursos recaudados por su acción impositiva. Sin embargo, suele responsabilizarse de esta situación a la empresa que incurre en tales pérdidas, afectando injustamente su imagen ante el público y errando en el análisis objetivo de sus resultados. La situación a que se ha hecho referencia incide sobre las empresas que trabajan preferentemente para el mercado interno y llegó a afectar incluso a la propia industria petrolera, la cual hasta hace poco vendía sus productos en el país a precios muy inferiores a los de exportación.

4. No hay duda de que parte de los déficit registrados están relacionados parcialmente con los gastos laborales ocasionados por la existencia de personal sobrante, no siempre capacitado para las labores específicas que se le confían, por contratos colectivos y regímenes de seguridad social gravosos y desiguales con los previstos en otras empresas y, sobre todo, por la actuación muchas veces ineficiente de sus administradores, quienes en algunos casos carecen de la experiencia, de la mística y de la propia fe en la bondad de las empresas que tienen en sus manos. Este problema de dirigencia alcanza especiales relieves cuando paralelamente los ministros de adscripción carecen del tiempo necesario para ejercer cabalmente la supervisión y vigilancia o, eventualmente, de otras calificaciones para el ejercicio de esa responsabilidad.

Por último, han pesado en los resultados de muchas empresas del Estado, la presencia al frente de ellas de administradores deshonestos, como se desprende de las numerosas acciones legales que cursan en los tribunales de la República por esa causa.

DOMINIO EMPRESARIAL Y DEUDA PUBLICA

La expansión del Dominio Empresarial, como antes señalamos, estuvo inicialmente vinculada a la holgura fiscal que durante mucho tiempo prevaleció en el país. Sin embargo, a medida que los proventos de origen petrolero fueron comprometiéndose con mayores gastos de funcionamiento del Estado, se trasladó la dependencia presupuestaria de estas empresas a las fuentes de endeudamiento. Este cambio se facilitó porque es más factible, política, jurídica y financieramente obtener el asentimiento colectivo para endeudarse cuando los recursos así originados se canalizan hacia inversiones en empresas que cuando se destinan a cubrir gastos corrientes. Desde el ángulo político, porque resulta más fácil endeudarse que aumentar los impuestos, y desde el ángulo jurídico, porque existe una norma constitucional que reserva la contratación de empréstitos a las inversiones de carácter reproductivo, con la excepción de erogaciones de alto interés nacional.

En ese endeudamiento privó en cierta época, el criterio de que era más conveniente para el país autorizar a las empresas del Estado para que se endeudaran en previsión de un proceso inflacionario mundial, antes que elevar la producción petrolera, pues el petróleo tendría un más alto precio en el futuro. Según esa concepción de política económica, los mayores recursos a percibir del petróleo se destinarían luego en proporción razonable a amortizar la deuda pública, aparte de que se suponía que las propias empresas estarían en mejores condiciones para atender sus obligaciones una vez iniciada o incrementada su producción. Este criterio resultó acertado en lo que atañe a la inflación mundial, al alza de los precios del petróleo en los años 1979 y 1980 pero no en cuanto a la voluntad política de destinar parte de las mayores recaudaciones fiscales a la amortización de la deuda pública ni a la posibilidad de que las empresas pudiesen generar ingresos suficientes para cancelar las obligaciones adquiridas.

En el endeudamiento de las empresas del Estado se distinguen las obligaciones a largo y a corto plazo. Las primeras, contraídas generalmente en base a las disposiciones de la Ley Orgánica de Crédito Público, con autorización del Congreso y fundamentadas en estudios técnicos y opinión del Banco Central. Las segundas, contraídas en la mayoría de los casos para soslayar trámites de la Ley Orgánica de Crédito Público y sin que los entes contratantes dispusieran de recursos presupuestarios oportunos para cancelarlos. Es el caso de la llamada deuda flotante, cuyos saldos por regla general han sido casi siempre iguales o mayores a los de la deuda contratada en base a la Ley Orgánica de Crédito Público y, normalmente, han creado gran presión para el Fisco y ha tenido que consolidarse y refinanciarse. De allí la reforma reciente a la Ley Orgánica de Crédito Público para someter también a sus disposiciones el Crédito a corto plazo.

La deuda a corto plazo contraída por las empresas analizadas en la muestra estudiada por el Banco Central alcanzó a Bs. 49.755 millones, cifra que representa la mitad del total de la deuda contratada por todas las instituciones públicas durante los trece años que median entre 1968 y 1980. Estas obligaciones fueron adquiridas en su mayor parte durante los últimos cuatro años de ese período. En muchas ocasiones, el proceso de endeudamiento se vió acentuado por la facilidad con que la banca privada internacional ofrecía estos recursos a las empresas públicas del país, bajo el convencimiento de que el Ejecutivo cancelaría las obligaciones, al igual que en períodos anteriores, para mantener la solvencia e imagen del país en los mercados financieros internacionales. Tales prácticas contrastan con las que usualmente siguen las organizaciones financieras internacionales, que siempre supeditan el financiamiento, en las instancias de aprobación y de entrega efectiva, a la previa evaluación de los proyectos y, en caso afirmativo, los desembolsos se realizan a medida en que se construyen las obras.

Para dar una idea del desarrollo reciente de estos endeudamientos basta señalar que hasta el año 1982, la deuda externa contraída en base a la Ley de Crédito Público, registrada en publicaciones oficiales, alcanzaba a una cifra ligeramente superior a los diez mil millones de dólares. No obstante, con posterioridad a esa fecha, cuando se iniciaron las gestiones de refinanciamiento de dicha deuda, se determinó que el total de la deuda externa consolidada del sector público rebasaba los 27 mil millones de dólares, ya que, además de las numerosas obligaciones a corto plazo contraídas mayormente por las empresas públicas, existían también las de los bancos del Estado cuyos endeudamientos no están sujetos a los mismos requisitos previstos para otras empresas en la Ley Orgánica de Crédito Público.

POSIBLES ALTERNATIVAS DE ACCION

Es evidente que el Dominio Empresarial del Estado venezolano ha alcanzado altas dimensiones, unidas a su heterogeneidad, que dificultan su administración racional y que reclama la atención permanente de nuestros gobernantes, en perjuicio de otras responsabilidades propias y prioritarias de éstos. Adicionalmente, la nueva coyuntura fiscal, económica y financiera del país no permite destinar, con la misma liberalidad que en el pasado, nuevos recursos financieros para las empresas públicas. Al contrario, ha llegado el momento en que esas empresas deben aportar medios pecuniarios al Estado para cubrir necesidades colectivas que le son específicas y apremiantes.

Ante esta nueva realidad de la economía nacional se han asomado soluciones posibles al problema, parciales e interesadas unas, poco fundamentadas otras, y simplistas muchas.

La más común de esas soluciones es la que sugiere la *privatización de las empresas estatales*, basada en el supuesto de que el sector privado administraría mejor lo que el Estado haya hecho mal; además, esta sugerencia tiene la idea implícita de propiciar un redimensionamiento de las funciones de carácter económico que cumple el Estado. La recomendación citada merece un análisis detenido. La primera observación que me surge es la concerniente *a cuáles empresas podrían ser objeto de negociación con el sector privado*. Al respecto parece que las empresas susceptibles de traspaso al sector privado serían aquellas que están en poder gubernamental por causas circunstanciales, como las cedidas al sector público en pago o por ejecución de garantía.

Allí estarían muchas de esas empresas manufactureras o de servicio, cuya titularidad accionaria está en poder de la Corporación Venezolana de Fomento, Institución sometida a un proceso de liquidación, lo cual facilitaría el traspaso comentado. Igualmente deberían incluirse dentro del grupo los centrales azucareros y hoteles que, aún cuando promovidos originalmente por el mismo Estado, no cumplen papel esencial para la jerarquía y políticas gubernamentales. Un caso más complejo plantean algunos bancos en los cuales el sector público de la economía posee la mayoría accionaria por razones igualmente circunstanciales, pero que se ha juzgado útiles para llevar a cabo determinadas políticas crediticias y por el alto carácter de servicio público propio de los bancos. Sin embargo, a pesar de que reitero mi convencimiento de que la venta de estas empresas podría ser la que cuente con mayor aceptación general, ya en época pretéritas la misma Corporación Venezolana de Fomento anunció un programa de venta de sus centrales azucareros y bancos de fomento regionales, pero el Congreso de la República supeditó tales negociaciones al previo análisis y pronunciamiento de sus comisiones especializadas, lo cual paralizó las negociaciones en marcha. En todo caso, la decisión final siempre

será objeto de críticas, ya que si se venden las empresas rentables se cuestionará que así se favorece a los grupos adquirentes y, en las que dan pérdidas, difícilmente se encontrarán inversionistas interesados. En este último sentido, basta mencionar un ejemplo muy reciente. Se trata de un Banco intervenido que el Gobierno Nacional quiso privatizar antes que liquidarlo, pero no hubo interesados, o quienes se presentaron hicieron proposiciones inaceptables, porque no aseguraban la continuidad de actividades de ese Banco.

Un segundo tipo de empresas susceptibles de privatización lo constituyen los bancos ya citados, las líneas aéreas, las que suministran energía eléctrica para consumo en determinadas ciudades, ciertas industrias procesadoras de recursos naturales y, eventualmente, algunas empresas que cumplen funciones de servicio público en el área de las comunicaciones. Con respecto a esta segunda categoría de empresas públicas, su enajenación luce más difícil que la precedente. En el caso de los bancos, por las razones citadas. En cuanto a las líneas aéreas, y concretamente las que prestan servicio en escala nacional, todos los gobiernos procuran contar con una empresa de aviación que cubra rutas no atractivas para el sector privado, a cambio de lo cual compensan a las mismas atendiendo las rutas productivas. Con respecto a las líneas que prestan servicios en escala internacional, porque las rutas con otros países se obtienen a cambio de reciprocidad y el ejercicio de ésta habitualmente se confiere a líneas aéreas estatales, salvo casos muy excepcionales. En empresas como las productoras de aluminio, el Estado venezolano ha practicado la *fórmula de asociarse con capital foráneo*, del cual se espera no sólo ni principalmente el aporte financiero, sino el tecnológico y la influencia que puedan tener en importantes mercados internacionales.

La tercera categoría de empresas que luce como

inalienable la constituyen las calificadas como básicas. entre las cuales destacan la petrolera, las dedicadas a la producción de energía hidráulica, la distribución de fuerza eléctrica en escala nacional y la siderúrgica. Sobre estas empresas pesan razones poderosas en contra de su enajenación, entre ellas, en el orden jurídico, la norma constitucional que auspicia el control estatal sobre las empresas básicas. En segundo lugar, porque esas empresas cumplen un papel estratégico significativo en el desarrollo integral del país y, en tercer término, porque la explotación de las mismas supone unos recursos financieros tan cuantiosos que rebasan las posibilidades del capital privado venezolano.

El otro supuesto sobre el cual se fundamenta la privatización de algunas de las empresas del sector público es que el sector privado administra mejor que el público. Esta afirmación es válida especialmente cuando se trata de empresas pequeñas y aún de medianas proporciones. En empresas de esas dimensiones, la influencia de administradores idóneos, de recia personalidad y con aportes de capital bajo el control de una persona o reducido número de personas, usualmente permite lograr resultados más provechosos que a través de una empresa pública.

El caso es distinto cuando se trata de las grandes empresas privadas porque en éstas, como en las públicas, terminan por prevalecer patrones de organización similares. En primer término se requieren cuantiosos aportes de capital que convierten a los accionistas, verdaderos dueños de las empresas, en rentistas que confían la administración de sus intereses a un grupo gerencial equiparable en cuanto a sus responsabilidades, a la Directiva de una empresa pública. Además, sus gerentes han de ejecutar las políticas que tracen los accionistas privados en un caso, y la alta dirigencia gubernamental en otros, sin subestimar el papel que en la formulación de las misma juegan los administradores. En ambos

tipos de empresas la elaboración de sistemas y procedimientos cabalmente diseñados definen el campo de acción propio de los administradores, y es posible sustituirles sin ocasionar grandes perturbaciones al rendimiento de la empresa, si los lineamientos de política están debidamente precisados.

En esta ciudad opera una importante empresa privada de servicio público administrada durante décadas por un grupo familiar que nunca ha tenido una participación decisiva en el capital de la misma. La continuidad en su administración se ha obtenido gracias a la confianza que la mayoría de los accionistas ha tenido en su Directiva. Recientemente hubo un cambio en su alta administración sin que la sociedad sufriera perturbación alguna conocida. La verdad es que junto a las numerosas empresas públicas con resultados negativos pueden mencionarse algunas con signo positivo bien por su saldo financiero o por la eficacia con la cual han sido llevadas a cabo las obras encomendadas. Al respecto cabe citar el sector petrolero, el de algunos bancos cuya titularidad accionaria está en manos del Banco Central de Venezuela, el Metro de Caracas, las empresas distribuidoras de energía eléctrica en las ciudades de Barquisimeto y Maracaibo y proyectos gigantescos como el de Guri en Guayana y algunas de las empresas de aluminio que operan en esa misma región. Estos son muestras de que también el Estado puede ser exitoso en su gestión empresarial si se respetan algunas normas básicas propias de la acción gerencial. El Estado no es mal administrador *per se*, sino en razón de cómo utiliza el poder hacia realizaciones concretas y directas de carácter económico. Donde ha habido claridad en la definición de los objetivos de la empresa, adecuada provisión de recursos humanos y financieros, ausencia de regulaciones excesivas con respecto a precios y tarifas cobradas por las empresas y designados al frente de éstas, administradores austeros, competentes, probos y con espíritu de servicio público, los resultados pueden ser comparables a lo que ocurre en el sector privado.

La falta de continuidad administrativa para dar cabida a los prosélitos de los gobernantes de turno ha sido una de las grandes rémoras para el satisfactorio funcionamiento de las empresas estatales.

Como conclusión fundamental de cuanto hemos venido analizando podríamos afirmar que es obvio que la controversia en torno a si el Estado es mejor o peor administrador que el sector privado no puede explicarse únicamente en términos económicos. El control de ciertas áreas productivas conlleva consecuencias determinantes en el sistema político predominante en el país donde tal modalidad económica se practique y es por eso por lo que se imputan a menudo deficiencias a la gestión administrativa del Estado que no son de su exclusiva responsabilidad, así como también se atribuyen a la actividad privada unas virtudes que no siempre están presentes. En mi concepto, y como conclusión básica, *reitero que el Estado venezolano debería deshacerse de una serie de empresas pequeñas y aún medianas que están en su poder por las razones circunstanciales referidas en esta exposición más otras que no cumplen una función esencial de Estado y que, en términos de interés nacional, el gran reto que tenemos es el de administrar eficientemente las empresas públicas y privadas existentes en el país.*

No obstante, y como apreciación de conjunto, si llegamos a la conclusión de que por imperativos de una tradición histórica; de la posesión de recursos financieros holgados en el pretérito; de una norma constitucional que reserva al Estado determinados tipos de empresas; del rechazo en ciertos círculos políticos a la enajenación de empresas estatales y de una serie de hechos que ampliaron el ámbito empresarial del Estado venezolano, éste continuara siendo responsable del manejo de una serie de empresas, la administración de estos debería enmarcarse dentro de nuevas directrices orientadas en los siguientes términos:

1. Es conveniente definir los objetivos que se aspiran alcanzar con el Dominio Empresarial del Estado en su conjunto, así como los de cada empresa en particular, diferenciando claramente las que deben tener carácter lucrativo y proporcionar recursos al fisco, de aquéllas que tienen finalidades sociales, en todas las cuales deben institucionalizarse y respetarse las normas gerenciales aplicadas al manejo de empresas.
2. Es necesario solucionar los problemas de adscripción y supervisión actualmente planteados, estableciendo racionales mecanismos de dependencia respecto a los altos niveles de decisión del poder ejecutivo.
3. Las empresas públicas deben ser dotadas de recursos humanos y financieros idóneos y suficientes y su administración confiada a ciudadanos capaces, honestos y de reconocido espíritu de servicio público.
4. Debe erradicarse la práctica muy generalizada de asignar a la empresa pública responsabilidades de carácter económico-social sin otorgarles una compensación adecuada y oportuna, condición indispensable para exigir la consiguiente rendición de cuentas y la correspondiente obtención de beneficios. La excepción a esta regla general debería reducirse a empresas que tengan como cometido esencial la elaboración o distribución de productos esenciales para la dieta y salud públicas.
5. Las empresas públicas deben, prioritariamente, preservar su actividad dentro de adecuados modelos de autofinanciamiento, evitando contraer obligaciones por monto y condiciones que excedan su capacidad de pago previsible, salvo que se trate de actividades especiales que deban ser cubiertas con recursos extraordinarios debidamente previstos.

6. La política en materia de personal debe seguir los patrones propios de una gestión empresarial eficiente. en particular los aspectos relativos al reclutamiento, capacitación y promoción, régimen de seguridad social en términos tales que favorezcan el equilibrio entre el mejoramiento de los recursos humanos y la capacidad financiera de la empresa. Debe estimularse la creación de una mística de servicio y la certeza de que su esfuerzo será debidamente compensado. Todo ello a los fines de la perseverancia del personal a través de un régimen salarial adecuado que tome en cuenta la antigüedad y eficiencia.
7. Resulta imperioso dar aplicación real a importantes normas legales ya existentes, como las contenidas en el Régimen para la Conciliación, Compensación y Pago de Deudas entre Organismos Gubernamentales y entre éstos y los Estados y Municipios. En esta área se ha podido observar que buena parte de las dificultades confrontadas por algunas empresas obedecen a que no han recibido oportuna cancelación de sus acreencias y que a su vez constituyen obligaciones contraídas por otras dependencias gubernamentales.
8. Es fundamental intensificar los esfuerzos encaminados a dotar a las empresas públicas de sistemas y procedimientos acordes con la naturaleza y dimensión de sus actividades.
9. Las empresas deben contar con suficiente discrecionalidad de acción como para cumplir a cabalidad y prontamente las responsabilidades que se le hayan encomendado, pero los programas de inversión y expansión de sus instalaciones deben ser aprobados por órganos superiores a sus propias directivas, ya que en muchos

casos se adquieren compromisos por tales conceptos sin tomar en cuenta otras prioridades existentes en el país.

Estas son mis reflexiones fundamentales sobre un tema tan controvertido en el país, en el cual, como lo he señalado, se confunden consideraciones de tipo político con otras de carácter económico. Tengo el convencimiento de que por la trascendencia y actualidad de la materia, deberíamos profundizar su análisis con miras a racionalizar un sector a través del cual se manejan en el presente recursos financieros que superan con creces los administrados por el Gobierno Central. En ese sector se han cifrado expectativas de superación e independencia económica no siempre colmadas.

Ese análisis adquiere mayor relevancia si tomamos en cuenta que las imputaciones de tipo negativo hechas a las empresas públicas, en muchos casos fundadas, afectan no solo a éstas sino a la imagen misma de la capacidad del venezolano para acometer iniciativas en el ámbito empresarial y desde el sector público. La realidad, sin embargo, no es tan extrema. Hay logros innegables que permiten al venezolano de hoy contar con servicios y productos fuera de su alcance en otras épocas y que racionalmente administrados deberán garantizarle un mejor nivel de vida en el futuro. Allí están como testimonio el manejo satisfactorio por venezolanos, durante más de una década, de la industria petrolera y de algunas empresas procesadoras de minerales. La energía eléctrica producida en Guri, en base a una iniciativa acometida y mantenida a lo largo de los años, independientemente de los gobiernos que se han turnado en el ejercicio del poder. Aquí en Caracas contamos con el Metro. La provincia venezolana, en sus más remotos poblados, dispone de energía eléctrica producida y distribuida por empresas nuestras que le permite vivir en condiciones superiores a las prevalecientes en un pasado no muy remoto. El gasto público se ha canalizado hacia la inversión

más que a la simple erogación burocrática. Pudimos haber logrado más de lo alcanzado. Adquirir experiencia nos ha resultado costoso, pero avanzamos. El reto ahora es administrar honesta y eficientemente lo invertido.

Las jóvenes generaciones han recibido una formación más actualizada interna y externamente. Ellas habrán de preservar el patrimonio creado en el país en el sector público y privado durante los últimos años. Con toda certeza, disponen de medios materiales superiores para proseguir la tarea de construir una Venezuela mejor. Esta Academia Nacional de Ciencias Económicas es un foro apropiado para sentar las bases que contribuyan a consolidar lo iniciado.