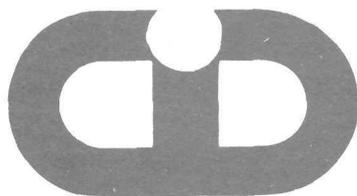


Documento de Discusión

LAS EMPRESAS PUBLICAS EN EL PROCESO DE
REFORMA DEL ESTADO EN COLOMBIA



CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO - CID

Universidad Nacional de Colombia

FAX: 269 65 58 TELEFONO: 268 66 08

Bogotá D.E.

Documento preparado para la Comisión Presidencial para la
Reforma de la Administración Pública del Estado Colombiano

LAS EMPRESAS PUBLICAS EN EL PROCESO DE
REFORMA DEL ESTADO EN COLOMBIA

Por: Jorge Hernán Cárdenas S.¹
Abril 6 de 1990
Versión definitiva

¹ Director Centro de Investigaciones para el Desarrollo - CID.
Universidad Nacional de Colombia.

Para realizar este trabajo se contó con la ayuda de los estudiantes
Alfredo Sarmiento, Ricardo Méndez y de Rocío del Pilar Peña en la
recolección de información

I. INTRODUCCION

Las empresas públicas en Colombia responden a diversas consideraciones, especialmente económicas, sociales y también de tipo político. Por lo tanto, es difícil intentar una taxonomía de sus problemas y de las alternativas de reforma.

Sin embargo, es cada vez más alta la participación de las empresas en los ingresos, los gastos y la inversión del sector público. La participación de los ingresos ejecutados por las empresas públicas es hoy cerca del 45%, la participación de los gastos es 46.1% y la de la inversión asciende al 50% del presupuesto público del orden nacional. En la década anterior estas participaciones crecieron permanente, con lo cual puede afirmarse que -desde el punto de vista económico y financiero- una de las más vivas expresiones del Estado en Colombia se da a través de las empresas públicas, y paradójicamente son más bien escasos los esfuerzos por examinar sistemáticamente su desempeño, su nivel de eficacia y eficiencia, sus prácticas gerenciales, y considerar con detenimiento sus necesidades de reforma.

Este trabajo señala, con ejemplos concretos, ciertos problemas presentes en algunas de las empresas públicas con especial referencia al caso colombiano. Cabe mencionar que entre los problemas se encuentran: a) Ausencia de un adecuado esquema institucional (de relaciones intragubernamentales), en el cual operan las empresas, b) Problemas de concepción y diseño institucional, que a la postre dificultan la gestión de las empresas, c) Problemas de tipo gerencial y en algunos casos baja eficiencia de las empresas, d) Rigidez exagerada del marco normativo que regula a las empresas (se mencionará el caso de la contratación pública), e) Ausencia, en algunos casos, de criterios de evaluación gerencial, entre otras consideraciones.

Posteriormente se proponen algunas acciones y políticas que intentan corregir algunos de los problemas descritos. Entre las propuestas, lo concerniente a los contratos-plan, el control total de calidad, la capitalización de los trabajadores, los mecanismos para promover la productividad y eficacia laboral e incidir en la motivación de los trabajadores se desarrollan con alguna extensión en los anexos del presente trabajo.

Las demás propuestas, en especial lo concerniente a mejorar la concepción de la empresa pública, o el fortalecimiento del esquema institucional y de gerencia, en el cual se haya inmersa la empresa pública, se menciona en el Capítulo III del trabajo.

II

ELEMENTOS PARA UN DIAGNOSTICO

2.1

A QUE RESPONDEN LAS EMPRESAS PUBLICAS?

Las empresas públicas responden a diversas consideraciones. En algunos casos su motivación es económica, en virtud de una baja tasa de formación de capital en el sector privado, con mercados de capitales débiles y dificultad para movilizar ahorros privados hacia empresas de interés público (FERROCARRILES, COLPUERTOS, empresas de servicios públicos). En estos casos, la empresa pública existe porque obtiene endeudamiento externo, recursos fiscales y operacionales que le permiten adelantar la actividad propuesta. Puede ocurrir también que existan sectores de alta rentabilidad económica y que demandan una base intensiva de capital, que inversionistas extranjeros pueden proveer, pero que por consideraciones políticas nacionales no se desea que concurren inversionistas extranjeros. Este podría ser el caso de monopolios naturales en el campo de minería (ECOPETROL, y en alguna medida CARBOCOL, CERROMATOSO). Puede ocurrir también que exista un monopolio natural que no se desea dejar en manos del sector privado (TELECOM y parcialmente las loterías).

Hay otros casos en los cuales la empresa pública responde a la necesidad de desarrollar determinados sectores estratégicos, esenciales en el corto y mediano plazo y, que el sector privado no atiende, en virtud de una mayor aversión al riesgo, indivisibilidades en la escala de operación o desinterés por el largo horizonte de la maduración de los proyectos o por el carácter de bien público en algunos casos, entre otras consideraciones (IFI, PROEXPO, Corporación Nacional de Turismo, etc.).

Pero la empresa pública puede tener una motivación más social o política que económica, argumentándose la creación de empresas en razón del interés de mejorar en la distribución del ingresos o atender consideraciones sociales o de democracia económica (Caja Agraria), o la necesidad de contribuir al desarrollo regional (SATENA), o atender una consideración política como el control de un monopolio privado (ALCALIS), o la nacionalización de una industria privada que de otra manera se quebraría (Banco de Colombia, Banco del Estado); o el desarrollo de una industria que es políticamente estratégica y que no se desea o no se puede dejar en manos privadas (INDUMIL, FOCINE) ^{1/}.

^{1/} Para una más amplia caracterización de la razón de ser de las empresas públicas en países en desarrollo ver a Malcom Gillis, "The Role of State Enterprises in Economic Development", Social Research, 47, 1980, pags 258-266.

Como puede verse, el universo de empresas públicas obedece a diferentes consideraciones, por lo cual puede esperarse que sea difícil intentar una taxonomía de su naturaleza y de sus problemas más frecuentes. En Colombia, existen varios ejemplos de empresas públicas en cada una de estas categorías, y que presentan aspectos específicos y aspectos comunes dentro del universo de los problemas de las empresas públicas. Puede decirse, sin embargo, que las empresas del primer grupo tienen por definición un esquema más comercial y por tanto su naturaleza, enfoque de gestión y forma de evaluación de desempeño se asemeja más al de una empresa privada. Mientras que el segundo y especialmente el tercer grupo es mucho más difícil asemejarlo con el universo de empresas privadas. Esto genera enormes dificultades prácticas, por la mayor confusión de metas y objetivos de la entidad, en un ambiente de restricciones financieras y, la dificultad concomitante que tiene la gerencia pública en estas condiciones.

En años recientes las empresas públicas han sido un foco de gran atracción dentro del proceso de reforma del Estado en países en desarrollo y aún desarrollados. Esto entre otras razones por su pronunciada frecuencia, expresada en su enorme participación y responsabilidad en el manejo financiero y, en la inversión total nacional de muchos países y, por las singularidades de su manejo en economías en crecimiento. Asimismo, el debate sobre las empresas públicas es de evidente actualidad cuando se considera la popularidad que recientemente parecen adquirir esquemas de intervención económica que proponen una mayor participación privada en la economía.

2.2 PARTICIPACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN EL SECTOR PUBLICO

Las empresas industriales y comerciales del estado y las de la Economía mixta vigiladas por la Contraloría general de la República, ocupan a cerca del 18% de los empleados oficiales del orden nacional.

Además, el nivel de empleo generado tiende a mantenerse constante, no así el del sector central que creció al 8% anual entre 1984-1989. Desde el punto de vista de costos, la participación de las empresas, en el costo de la nómina global del sector público asciende al 25%. Además, en promedio un trabajador típico de las empresas gana un 36.1% más que uno de un establecimiento público y un 75% más que uno del sector central (Cuadro 1). Asimismo, el diferencial promedio de remuneraciones en las empresas frente al del sector central y los establecimientos tiende a ampliarse progresivamente con el tiempo. En consecuencia, puede anotarse como el sector central ofrece trabajo al mayor número de personas

en el sector público colombiano, pero a unos niveles de remuneración significativamente inferiores y con tendencia a atrasarse cada vez más frente a los ofrecidos por las empresas.

De otro lado, la participación de las empresas públicas en el presupuesto consolidado de la nación mostró tendencias bien definidas en la pasada década. En primer lugar, la ejecución de los ingresos de las empresas públicas alcanzó en 1988 2.100 miles de millones de pesos, lo que equivale al 45% de los ingresos ejecutados del presupuesto consolidado nacional. Esta participación creció durante toda la década, y solo era del 36% en 1980 (Gráfica 1). Esta situación ilustra claramente que las empresas públicas tienen una participación de primer orden en las finanzas públicas nacionales y que la tendencia de los años recientes es la de aumentar tal participación. Igual sucedió con los gastos ejecutados por las empresas que pasaron del 28.3% en 1980 al 46.1% en 1988 (Gráfico 2), claramente con la inversión que pasó del 11% al 50% en el mismo período (Gráfico 3), con lo cual se puede afirmar que desde el punto de vista fiscal y financiero, fundamentalmente de inversión, las empresas ocupan un papel preponderante en el sector público nacional.

Un aspecto singular de las empresas públicas, en cuanto a su comportamiento financiero, se ilustra en el Gráfico 4, que ilustra como a partir de 1985 -como consecuencia del programa de ajuste y de los altos índices de devaluación- el rubro de servicio de la deuda tuvo un pronunciado salto en todo el sector público Colombiano, pero muy especialmente en las empresas públicas, quizás por haber mantenido los mayores niveles de endeudamiento en años anteriores (Gráfico 5), constituyéndose ésta en una protuberante característica de algunas de las empresas públicas colombianas.

En cuanto a la autofinanciación de las empresas cabe anotar que en 1988 cerca del 70% de los ingresos de las empresas son por explotación o prestación de servicios. Un 25% proviene de recursos de capital, de los cuales es capital fresco externo un 46.8% y capital nuevo interno un 26.5%. Los aportes del gobierno central representan el 4.5% de los ingresos de las empresas, con tendencia a ganar participación frente a los establecimientos, denotando alguna gradual tendencia hacia la dependencia financiera de las empresas públicas. Esta dependencia puede ser mas marcada si se toman en cuenta la cesión de rentas de destinación específica a algunas empresas públicas alcanzan 87.258 millones de pesos, lo que equivale a una participación del 9.4% en el conjunto de las rentas de destinación específica nacionales (Cuadro 2).

Por último, la situación individual de las empresas públicas y de economía mixta es muy desigual. Hay algunas con niveles de activos cuantiosos y otras con más modestos recursos, igualmente unas con niveles de utilidad considerables y otras con niveles de déficit excesivos (Cuadro 3).

2.3 ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LOS PROBLEMAS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

La teoría del análisis de las empresas públicas en países en desarrollo y en el mundo en general tiene capítulos de gran complejidad analítica y práctica. Cabe mencionar algunos de ellos:

En primer lugar, las más grandes empresas públicas de algunos países en desarrollo tienen un tamaño excesivamente considerable en función del tamaño general del país y del sector público en particular. Este podría ser el caso de PEMEX en México, PDVSA en Venezuela, PERTAMINA en Indonesia o en menor medida ECOPETROL en Colombia. Esto hace que la forma de manejar las empresas públicas adquiera dimensiones adicionales a las propiamente comerciales, donde difícilmente se pueden desligar de la gestión de estas empresas, consideraciones propias del ambiente particular de las finanzas del sector público y el manejo monetario del país en cuestión ^{2/}.

Las grandes empresas públicas desempeñan en varios países en desarrollo el papel de brazos financieros del gobierno central, o de puentes con la banca internacional y con los proveedores de crédito externo, o simplemente se convierten en los más grandes contribuyentes nacionales en unos casos, o en los casos de quiebra, en el peor aliado del gobierno para desarrollar su estrategia de desarrollo.

Pero no solamente consideraciones fiscales afectan las grandes empresas públicas, puede ocurrir también que, por las restricciones monetarias en el programa macroeconómico nacional, se les exija a las empresas contener temporal o definitivamente las inversiones específicas, sin llegar a considerar ni tener en cuenta la disponibilidad de recursos fiscales y conveniencia de la inversión para la entidad o su rentabilidad económica y social. Esto ilustra cómo una cosa muy distinta puede ser la visión comercial y económica del gerente de una gran empresa pública y otra la función que el gobierno -con el Ministro de Hacienda a la cabeza- quiere que desempeñe la empresa.

Esta situación -que no es ajena a algunas empresas públicas nacionales- sugiere que además de una teoría o visión comercial para entender el comportamiento de las grandes empresas públicas, a veces es necesario no perder de vista las consideraciones generales de las finanzas públicas y el manejo monetario nacional.

^{2/} En esta dirección se adelantan estudios comparativos internacionales, para saber a que responder finalmente las empresas públicas del sector minero y energético. Por ejemplo, ver a William Ascher, "Political Economy and Management of State Oil and Mining Companies", Draft, CIDR, Duke University, mayo, 1989. Mimeo.

A este respecto el reto para las empresas públicas y el gobierno está en llevar el esquema de planificación económica al punto que se tome en cuenta el costo de oportunidad de desviar temporal o permanentemente los programas de inversión de las empresas públicas por los ajustes y demandas que exige el programa económico del gobierno.

Otro de los capítulos singulares de las empresas públicas resulta cuando éstas intentan combinar objetivos económicos y sociales en su función de producción. En este caso, y en ausencia de sistemas de evaluación gerencial apropiados, las empresas públicas tienen dificultades para orientar sus actividades, por cuanto la existencia de un balance económico saneado dice poco de la eficacia de la entidad si su objetivo no es exclusivamente producir ganancias. Asimismo, la existencia de un resultado económico modesto o de déficit en su estado de pérdidas ganancias tampoco es garantía de cumplimiento de su función social. En estos casos la única alternativa razonable es contribuir a clarificar y hacer transparente los objetivos que persigue la entidad y los costos para alcanzarlos, así como los mecanismos idóneos para financiar los distintos programas de la entidad, todo lo que debe permitir el generar un marco de mayor eficiencia y eficacia de la empresa pública y de claridad en la evaluación gerencial.

Cabe mencionar también los problemas de las empresas públicas por estar inmersas en un ambiente político, que puede afectar a la empresa pública de distintas maneras. La forma más protuberante en que la puede afectar resulta de distanciar a la empresa de un control social ejercido en la arena del mercado, donde en últimas es el consumidor quien decide que quiere de la empresa pública, que productos y a que costos, para pasar a un control social ejercido a través de las instituciones políticas y de la administración pública. Esto puede ocurrir cuando no se permite que una empresa pública se quiebre o salga del mercado cuando vive en permanente déficit, lo que en otras palabras implica que la empresa no le responde al mercado y que en su defecto responde a otra suerte de motivaciones y consideraciones, que en la práctica puede incidir en menoscavar la vocación de servicio de la empresa, tolerando sus problemas, distorsiones, presiones y sesgos indebidos y en algunos casos aceptando una ausencia de claridad sobre su razón de ser.

Un caso dramático de influencia negativa de tipo político sobre las empresas públicas se da cuando su director tiene la ambición de realizar una carrera política, y puede ver su gerencia en la empresa como el mecanismo idóneo para proyectar y acrecentar su prestigio, al costo, a veces frecuente e ignorado, de desvirtuar la naturaleza y razón de ser de la empresa. En este caso, el riesgo radica en que el gerente llegue a manejar la empresa, en lo laboral, lo financiero, o en la contratación pública con un criterio más político que económico o técnico.

Otro hecho singular en el caso de las empresas públicas, y que exige de enorme atención en el proceso de reforma de las mismas, es el de como hacer para que la comunidad, el gobierno, los gerentes y los empleados se sientan verdaderamente responsables de la gestión de las empresas públicas. La propiedad pública es en el fondo una propiedad dispersa, y -en ausencia de control social efectivo- incide en un nivel menor de compromiso por los aciertos y fracasos de los gerentes públicos, funcionarios y empleados y la misma comunidad. El punto de discusión está en verificar si los funcionarios o gerentes de empresas públicas asumen un control estricto de costos como lo haría el propio gerente de una empresa privada y sus funcionarios. Es posible que en la empresa pública puede existir cierta laxitud en el manejo de la nómina, y la utilización general de los recursos. Asimismo, frente a nuevas oportunidades de inversión, pocos gerentes asumen el liderazgo de nuevos proyectos cuando saben que estos chocan con presiones políticas que pueden no estar dispuestos a vencer.

Este problema puede complicarse cuando el control social no sólo esta diluido y resulta ineficaz para incidir en el mejor desempeño y responsabilidad de la empresa y sus funcionarios, sino que también es un control social distorsionado, que le exige a los gerentes y funcionarios resultados muy diferentes de los realmente ambicionados para las empresas públicas. En estas condiciones es evidente que en principio se necesita en las empresas públicas fortalecer todos aquellos mecanismos que acercan su control social político a un control social similar a aquel ejercido en la arena del mercado y que a su vez se acompañe de reformas institucionales, que propicien un marco de responsabilidad y cumplimiento de sus objetivos por parte de la empresa, su gerente y sus funcionarios.

Otra dificultad inherente de muchas empresas públicas es su frecuente ausencia de competencia, lo que si bien no sucede por voluntad de la empresa o el gobierno, incide en una mayor inercia institucional, a veces sin adecuados sistemas para promover un uso más eficiente de los recursos y mejorar la calidad y costo de los servicios e introducir las innovaciones institucionales y de producto que resulten más pertinentes.

Un último aspecto que dificulta la gestión de las empresas públicas es su marco normativo, dado el carácter de empresas del estado, estas presentan rigideces importantes que afectan su capacidad de gestión, tal como ocurre con la contratación, el control fiscal, el manejo presupuestal y el de endeudamiento.

En síntesis como puede verse de lo expuesto inicialmente, las empresas públicas responden a consideraciones, que en principio y sin atender a casos específicos, pueden obedecer a una motivación razonada desde el punto de vista económico político o social. Sin embargo, y como se ha señalado, su existencia no está exenta de interferencias y problemas. Además, su razón de ser puede quedar

desvirtuada con el tiempo, conforme se desarrollan los mercados domésticos de capital, se desatan procesos económicos particulares, o se suceden cambios de importancia en las tecnologías y necesidades de la comunidad en cuanto al servicio público, entre otras consideraciones.

A continuación, y para efectos prácticos, más que proponer una teoría unificada sobre los problemas de las empresas públicas en Colombia, analizaremos algunos ejemplos y observaremos los problemas y dificultades particulares de distinto orden que afectan a las empresas públicas en nuestro medio. Esta visión se complementará luego con una breve síntesis, para intentar esbozar posteriormente una primera aproximación a un marco general de soluciones y acciones de interés, que corrijan algunos de los problemas descritos.

2.4 ALGUNOS PROBLEMAS EN LAS EMPRESAS PUBLICAS EN COLOMBIA

Algunos casos de empresas públicas que ilustran diferentes problemas específicos, todos ellos de gran interés, son los siguientes ^{3/}:

a) COLPUERTOS

La empresa Puertos de Colombia opera en varios puertos públicos (Buenaventura, Cartagena, Santa Marta, Barranquilla, Leticia, Tumaco). Los puertos están aquí ordenados en proporción directa al volumen de operación. Cabe agregar que más del 57% de la carga se moviliza por Buenaventura, mientras que el puerto de Tumaco prácticamente ha dejado de operar, no obstante que allí se mantiene, a la espera de una definición, a una nómina de más de 200 trabajadores.

La nómina total de la empresa fue de 8.698 personas en 1989 y los trabajadores ya pensionados son 8.659. Las negociaciones laborales han sido en ocasiones laxas, tal como evidentemente ocurrió en 1987, cuando los gastos de funcionamiento ascendieron en un 42%, que resulta al contabilizar las reclasificaciones de los trabajadores, aun cuando la prensa solo registró un incremento nominal del 26% en el salario de los trabajadores. Todo esto sucede simultáneamente con un atraso en las tarifas, las cuales fueron establecidas en 1982 y desde entonces no han sido actualizadas en pesos, aunque al ser cobradas parcialmente en dólares (para importaciones), han aprovechado la devaluación.

^{3/} Para completar la discusión se incluirá el caso de algunos establecimientos públicos.

El desempeño comercial reciente de COLPUERTOS no es destacado. Asimétricamente, los muelles privados que operan en los puertos públicos de COLPUERTOS movilizan hoy 1.67 veces la carga de COLPUERTOS. El crecimiento de estos ha sido destacado, pues el volumen de carga de los muelles privados creció al 5.2% anual en la década anterior, mientras que el administrado directamente por COLPUERTOS sólo lo hizo al 0.36% anual.

Desde el punto de vista financiero y de inversión cabe destacar cómo COLPUERTOS prácticamente no hizo inversión en el período 1976-1984, atrazando el desarrollo de la infraestructura portuaria. Además, dadas las tendencias actuales, los costos de personal y los pasivos sociales crecerán más que los ingresos y se prevé para los próximos 5 años, y con tendencia a agravarse, un déficit de caja anual de varios miles de millones de pesos.^{4/}

COLPUERTOS mantiene además problemas institucionales y de tipo político sin resolver, tal como es la ausencia de autonomía gerencial y tarifaria de cada puerto de la empresa, manteniendo un sistema de transferencias cruzadas del 20% de los ingresos de cada puerto a la empresa central (con sede en Bogotá), lo que permite cubrir déficits de los puertos más ineficientes, como lo es claramente el de Barranquilla. Además, la empresa presenta serias contradicciones en cuanto a los indicadores de desempeño de los puertos que administra: mientras que en promedio el número de toneladas transportadas anualmente por empleado de la empresa fue en 1988 de 596, en Buenaventura el mismo indicador es muy superior (de 1.089), es decir mucho más eficiente que el promedio de la empresa.

Por último, la empresa no ha podido incorporar las innovaciones tecnológicas mundiales en el manejo de carga. En particular, a la fecha la empresa no tiene una infraestructura adecuada para movilizar carga a granel, así como tampoco carga unitarizada (contenedores), lo cual le creará enormes problemas en su futuro inmediato. Así, mientras que mundialmente se valida la idea de la conveniencia de los contenedores en el transporte mundial (esto por su agilidad de transporte, mayor seguridad de viaje y de bodegaje, menores fletes mundiales, menor permanencia de buques y mercancías en puerto), en el país la empresa pública nacional no tiene una posición clara ni convincente sobre el particular, permitiendo que países mucho más pequeños que el nuestro, tales como Ecuador, Costa Rica y Honduras movilicen un volumen de carga de contenedores superior.

^{4/} Muchas de las cifras mencionadas sobre Colpuertos aparecen, o han sido calculadas con base en un documento reciente del gobierno, "Diagnóstico y operaciones para mejorar la operación del sistema de Transporte Marítimo Nacional", documento del Departamento Nacional de Planeación DNP-2456 UINF, 10 de diciembre de 1989.

En virtud de la urgencia que para el país tiene un muelle especializado en el manejo de contenedores, se está promoviendo un proyecto en Cartagena, bajo el liderazgo de la Flota Mercante Grancolombiana, que con una inversión estimada de US\$19 millones (14% del presupuesto anual de COLPUERTOS), pretende captar cerca de 100.000 contenedores por año. Esta propuesta privada que podría ser complementada con capital público contrasta claramente con la ausencia de claridad por parte de la empresa y su sindicato sobre el particular.

b) FERROCARRILES

Fue en 1951 cuando el gobierno nacional emprendió el esfuerzo de integrar las empresas de ferrocarril de carácter departamental. Tres años después se crea, mediante decreto 3129 de 1954 la empresa nacional. La cual completó su integración en 1962, habiendo recibido al parecer todos los ferrocarriles departamentales sin pasivos pendientes. Fue así como el gobierno nacional compró todos los ferrocarriles departamentales antes de entregarlos a la empresa. ^{5/}

La empresa tuvo un desarrollo normal en sus primeras décadas, pero posteriormente empezó a rezagarse y cada vez a mayor velocidad frente al transporte automotor. En 1970 el ferrocarril participaba con el 9% del transporte de carga nacional, en 1978 movilizó sólo el 4.8% y en 1985 desciende ya al 4.0%.

Asimismo, la empresa tenía en 1985 en operación 2.619 Km. de su red, lo que en longitud, si se permite la comparación, alcanzaba sólo el 2.4% de las carreteras.

De otro lado, mientras que entre 1973 y 1985 el país duplicó el número de camiones de carga y multiplicó por ocho el número de tractomulas, en los ferrocarriles vió descender su equipo de locomotoras en servicio entre 1973 y 1983, de 135 a 61, y el número de vagones de 4.729 a 796 ^{6/}.

^{5/} Cabe resaltar que el IDEA, el Instituto de Desarrollo Antioquia, que ha cumplido una encomiable labor en ese departamento para el desarrollo de la inversión municipal, fue creado con los recursos de la venta del ferrocarril de Antioquia.

^{6/} Datos tomados de, "La Crisis de los Ferrocarriles Nacionales de Colombia", en informe financiero de enero de 1986, Contraloría General de la República.

Para la empresa en la década de los setentas y ochentas se impone un desafío extremadamente difícil, y que en la práctica no cumplió: cubrir con tarifas de tren sus inversiones en construcción, mejoras y mantenimiento de vías, etc., mientras que en las empresas de transporte de carga esos gastos los asumen todos los usuarios de la gasolina (no sólo los transportadores privados) a través del Fondo Vial Nacional ^{7/}.

Quizás en vista de esto se promueve y aprueba la ley 30 de 1982, para transferir el 10% de los recursos del fondo vial a la empresa, para sus inversiones en infraestructura férrea. Sin embargo, dado los altos costos de funcionamiento de la empresa para ese entonces, estos recursos nunca logran destinarse a inversión, con lo que la situación financiera no se hizo esperar: Para 1985 la empresa tenía en pérdidas acumuladas en pesos corrientes \$27.000 millones.

Al carecerse de una posición clara, se contrata un estudio que recomienda con base en una consideración de costo/beneficio no liquidar los ferrocarriles nacionales ^{8/}. Pero mientras se toman decisiones más de fondo, la situación de los ferrocarriles se agrieta cada vez más y la empresa entra en un espiral en decrecimiento por todos conocido: baja inversión, mal servicio, pérdida de volumen de carga, nuevos déficits financieros, dificultad para atraer y retener laboralmente a profesionales de alto nivel, pérdida permanente de la motivación de los trabajadores, etc.

No obstante los esfuerzos de la ley 30 de 1982, la empresa estaba en una situación sumamente delicada y fue imposible detener el rezago de la inversión. Tampoco tuvieron efecto varios créditos concedidos por el Banco Mundial que, por insuficiencia de los estudios, no sirvieron para contener el deterioro económico, financiero y administrativo de la empresa.

Fue así como se llega a la ley 21 de 1988, donde se le conceden facultades extraordinarias al gobierno para la reorganización del sistema ferroviario, autorizado a la nación en primer término para asumir la deuda de la empresa de ferrocarriles. Además, autoriza a las entidades públicas como la Contraloría, el ICBF y otros a condonar sus deudas con los ferrocarriles, y al gobierno para que

^{7/} Este punto fue señalado por Jorge Eduardo Cock, ponencia en seminario sobre "Sector Externo Colombiano, Universidad de Antioquia, octubre de 1980.

^{8/} Un estudio serio sobre esta materia, pero que por su enfoque de evaluación económica carecía de propuestas concretas de reestructuración de la empresa, es el de "Viabilidad Económica del Ferrocarril", Consultécnicos Ltda. e INECO, Bogotá, 1985.

asuma, si es necesario, el pago de las pensiones de jubilación y de las demás prestaciones sociales de los trabajadores de la empresa.

El gobierno, en virtud de las facultades extraordinarias, expidió los Decretos-ley 1586-1591 de 1989, donde establece el marco para la operación de un nuevo sistema ferroviario nacional, con la creación de dos nuevas entidades independientes, así como un esquema financiero, laboral y administrativo de transición. En particular el gobierno, facultado por el decreto-ley, ordenó la liquidación de la empresa de ferrocarriles nacionales, garantizándole a todos sus trabajadores su empleo en las nuevas empresas que se crean o en otras entidades públicas, o permitiéndoles su retiro si así lo desean, con sus respectivas prestaciones legales. Se provee un marco de transición que puede durar 3 años.

Las dos empresas creadas son:

- Ferrovías (Decreto 1588/89) nueva empresa industrial y comercial del estado con el objeto de rehabilitar, modernizar, extender, explotar y administrar la red férrea nacional, así como regular y controlar el sistema férreo nacional.
- Sociedad Colombiana de Transporte Ferroviario (Decreto 1589/90), que es una sociedad anónima de economía mixta del orden nacional, y que se encarga de prestar el servicio. Es decir, será la empresa comercial del sistema férreo colombiano.

Asimismo, en los mencionados decretos (1589-91/89) se establece con precisión un marco de transición, con estamentos y funciones claras, tales como: (i) Existencia de una Comisión asesora sobre el proceso de liquidación; (ii) Nombramiento de un liquidador de la empresa; (iii) La creación temporal de un fondo de pasivo social para atender las prestaciones y pensiones de los trabajadores; (iv) Una comisión de empleo, para buscar la pronta reubicación del personal; (v) Un esquema financiero para apoyar a Ferrovías.

Lo más importante de este suceso y por lo que quizás se amerita su discusión es, primero, el haber separado una empresa pública en dos actividades distintas: la de proveer la infraestructura y la de manejar un negocio comercial de transporte. Cada empresa tiene sus propias fuentes y mecanismos de financiación. Este aspecto clarifica la gestión de ambas entidades. Cabe destacar también el esfuerzo que hace éste y futuros gobiernos para sanear las empresas que se crean, las cuales no asumirán los pasivos vigentes.

Debe advertirse que este proceso de liquidación y reorganización, que ha sido cuidadoso y esmerado desde el punto de vista técnico, se realiza a un costo alto, que no debe pasar desapercibido, como quiera que para las transferencias del presupuesto nacional para

el fondo de pasivo social de los ferrocarriles, se prevén \$12.526 millones en 1989, \$15.410 millones en 1990, \$19.290 millones en 1991 y \$25.145 millones en 1992.

En síntesis, el caso de los ferrocarriles ilustra una empresa pública que durante treinta años carece de un marco económico razonable para adelantar sus funciones y que, en consecuencia unido a otros factores, ve gradualmente deteriorar su desempeño económico. Finalmente, el gobierno propone un nuevo esquema empresarial que en principio -sin mayores desarrollos a la fecha-, clarifica conceptualmente la gestión estatal en el sector ferroviario, pero que se sucede después de un largo proceso de deterioro de la infraestructura ferroviaria nacional y a un costo necesariamente elevado.

c) En el caso de ECOPETROL, cabe destacar como sus principales problemas son ante todo de cómo generar un marco coherente, claro de relaciones con el gobierno central. Históricamente esta es una de sus principales dificultades. Así como también lo puede ser su relativa inercia institucional, en cuanto al tipo de actividades que tradicionalmente desarrolla. Como se sabe, el objetivo de esta empresa y del gobierno es obtener el más alto valor presente neto de la apropiación nacional de las rentas del suelo. Cumplir el reto de ECOPETROL exige un esquema racional de inversiones, la búsqueda del desarrollo institucional y la generación de transferencias al gobierno nacional.

Históricamente este esquema ha tenido dificultades para llevarse a la práctica, por cuanto a veces el gobierno por una visión de corto plazo no permite que la empresa haga inversiones en exploración, como ha ocurrido cuando sus ingresos vía participación en el precio de la gasolina no compensan sus costos y transferencias. Es así como la empresa se debilita financieramente en forma considerable a final de la década de los 70's^{9/}. Posteriormente, a mediados de la década anterior, por importantes sucesos petroleros, la empresa volvió a fortalecerse, pero presenta alternativamente el dilema de cómo mantener simultáneamente transferencias al gobierno central y un adecuado nivel de explotación y desarrollo institucional, al tiempo que sabe que su nivel actual de reservas es de sólo 7 u 8 años el nivel del consumo anual nacional. Cabe recordar cómo recientemente la empresa ha sido un claro soporte financiero del gobierno, al financiar el FODEX, los programas de gobierno como el PNR y RESURGIR, participar de la capitalización de empresas en crisis como CARBOCOL y de la regulación monetaria y cambiaria comprando TRENS en el Banco de la República. El reto en el manejo de esta empresa está en determinar

^{9/} Este aspecto fue documentado por Guillermo Perry y Gustavo Esguerra, en "Financiamiento, Precios y Asignación de Recursos en Ecopetrol", documento de la Misión Bird-Wiesner de Finanzas Gubernamentales, véase también, el documento final de la Misión.

cuál es el costo de oportunidad de las transferencias de ECOPETROL a la nación y cuál es la secuencia óptima de inversión y transferencias, que permite que la empresa cumpla la función que se le ha confiado.

d) El IDEMA, definido en sus orígenes como un establecimiento, a partir de la administración Pastrana se convierte posteriormente en empresa. Con respecto a sus objetivos existe una clara confusión del propio gobierno y por supuesto de la empresa de lo que realmente pretende la entidad. En primer lugar, porque es virtualmente imposible manejar en forma empresarial un negocio que no existe: comprar caro (precio de sustentación) y vender barato (política de estabilización de precios y de mercadeo agropecuario con criterio social). En la práctica esto ha dado lugar a distorsiones empresariales bastante debatidas y criticadas en el país, tal como sucedió con la política adoptada por la empresa en 1987, cuando el Instituto generó por primera vez en la década utilidades (que alcanzaron cerca de \$ 1.000 millones) generados ante todo por las importaciones de trigo, pero simultáneamente fue una de las entidades responsables del crecimiento inflacionario de ese año, vía precios de los alimentos, por cuanto la entidad desatendió el mantenimiento de existencias reguladoras de otros productos básicos, como el arroz. Hasta hace unos meses la entidad enfrentaba serias distorsiones institucionales internas, como quiera que privilegiaba las operaciones de importación del trigo, por cuanto ese es su negocio más rentable, pero que en el fondo distorsiona lo que son sus responsabilidades en el ámbito nacional^{10/}.

e) Sin entrar a hacer un análisis completo del IFI, cabe señalar que este Instituto ha confiado en el pasado valiosos recursos de la sociedad, como son los del ahorro privado y de la seguridad social, a empresas que nacen muertas o casi muertas, por cuanto los errores comienzan desde el propio proceso de negociación y la concepción de la empresa. Es el caso de las empresas Forjas y Colar, que han sido mal estudiadas desde el inicio, hasta el punto que con pésimos estudios de prefactibilidad se aprobaron inversiones en su momento cuantiosas, y donde se cometieron errores altamente cuestionables, como el permitir que uno de los gestores del proyecto fuese posteriormente oferente de la maquinaria^{11/}.

^{10/} Este punto fue documentado en, "IDEMA: Evaluación de Gestión 1987", informe financiero, Contraloría General de la República, enero de 1989

^{11/} Este y otros detalles de las inversiones del IFI, son cuestionados por Gabriel Misas A., "Empresas Públicas de Producción en Colombia, Motivaciones y Resultados", en Revista de Planeación y Desarrollo, Diciembre de 1.987.

Un caso reciente donde esta ligereza volvió a presentarse fue en la inversión de Papelcol (participación del IFI 58.6%). Aunque aquí el estudio de factibilidad es muy amplio y fue realizado por una firma internacional, de alto nivel profesional, pero uno de los inversionistas era proveedor también de la maquinaria.

f) El caso del Instituto de los Seguros Sociales es también digno de analizar, y aunque se le ubica como establecimiento público, debe anotarse que padece de un grave error en el diseño institucional, como es haber fusionado en una sola entidad a dos responsabilidades tan disímiles como la seguridad económica (pensiones) y de otro lado la atención del servicio médico y de salud. Es prácticamente imposible cuidar al mismo tiempo las inversiones financieras para pagar pensiones (mediante una adecuada capitalización), simultáneamente con la prestación de un servicio médico a miles de afiliados a nivel nacional. Son dos actividades esencialmente distintas, que exigen de un manejo profesional y especializado, y que desbordan las habilidades de un solo equipo directivo.

En la práctica se puede suponer que un director del Instituto se preocupa prioritariamente del corto plazo, es decir de la parte médica. Este comportamiento puede durar solo unos años, -mientras los gastos pensionales son viables gracias a la dinámica laboral y demográfica del país-. Pero en unos años el problema pensional puede explotar y entonces se demostrará con claridad porque hubo errores y descuidos enormes en la parte pensional y en la capitalización. Cabe destacar el caso de la Caja de retiros de las fuerzas militares, entidad que ha sabido separar la parte financiera de la médica,^{12/}.

g) Otro fenómeno que no es desconocido en el país es el de la tolerancia del sector paraestatal a mantener y manejar carteras que en el sector privado serían consideradas de verdaderamente atípicas. Este no es el caso de una sola entidad pública colombiana, aquí se podrían mencionar varias, como las del sector eléctrico, el ICT, el IFI, la Corporación Financiera de Turismo, entre otras. La explicación tiene las más variadas fuentes. A veces la explicación se busca en falsos ideologismos, señalando que los usuarios de los servicios sociales del Estado no pueden pagar (caso ICT), cuando en la práctica esta fachada ideológica sólo esconde el verdadero desorden administrativo de estas entidades (como quiera que en muchos casos no saben con certeza

^{12/} Este comentario fue realizado inicialmente por la Misión Bird-Wiesner, en "Finanzas Intergubernamentales en Colombia", ONP, Bogotá, 1982, Pág. 326.

quiénes son sus deudores ^{13/}), todo lo que sugiere que es prioritario mejorar los procedimientos administrativos y de registro de las agencias del Estado, o de lo contrario se violaría la justicia intertemporal, al limitar sensiblemente el número de personas que en el futuro pueden disfrutar de los servicios del Estado. En otros casos, se recurre a explicaciones de tipo institucional para entender el por qué de la cartera morosa, al señalar que una vez se crean mecanismos como el FODEX, o que el gobierno demuestra su consentimiento para reprogramar la deuda, o se hace valer la garantía de la nación en los casos de iliquidez de algunas entidades, entonces la indisciplina financiera se impone y la cartera sin cobrar y la pérdida de incentivos económicos de las empresas es la norma ^{14/}.

h) Sin entrar a analizar en detalle los problemas operativos de las empresas públicas, cabe solo mencionar también algunos ejemplos de las rigideces administrativas en las que se desenvuelven. Tomemos el tema de la contratación pública. De acuerdo con el Decreto 222 de 1983 de contratación administrativa las empresas públicas están obligadas (de acuerdo con el valor del contrato) a utilizar este estatuto en las siguientes situaciones: contratación de servicios personales, contratos de vigilancia y seguridad, contratos de obra pública, contratos de endeudamiento. Además, dado que el Decreto ley 222 fijó erróneamente los valores donde aplica el Decreto 222 en pesos corrientes y no en pesos constantes, esto ha llevado a que las empresas deben recurrir hoy al Decreto 222 en la mayoría de los casos, todo por la inflación acumulada, lo cual entorpece la administración.

Pueden mencionarse dos ejemplos para ver que el traumatismo puede ser realmente considerable. Es el caso de las licitaciones internacionales de Telecom para la compra e instalación de equipos de telefonía que pueden durar cuatro años, y si se tiene crédito externo la demora llega a los 4.5 años ^{15/}.

^{13/} En 1989 el ICT se vio obligado a contratar un censo de vivienda, a más de 200.000 usuarios del instituto, con un costo cercano a los \$ 100 millones, con el objeto de actualizar los archivos del instituto.

^{14/} El problema de la cartera morosa ha sido señalado por diversas personas, por ejemplo Luis Ignacio Betancur "Criterios de Evaluación de la Gestión Empresarial del Sector Público", Seminario sobre seguimiento financiero de las empresas públicas, Paipa, julio 8 al 10 de 1987. Ricardo Sala "Situación Financiera del ICT", 1988.

^{15/} Se ha presentado el caso, según lo señaló un gerente anterior, en que una vez aprobada una licitación la firma extranjera declara que el equipo licitado ya había sido

De otro lado, un magnífico ejemplo comparativo de dos regímenes diferentes, el público y el privado, se encuentra también en los archivos de Ecopetrol. Empresa donde se han licitado obras mediante la contratación de obra pública según el Decreto 222 y también donde se han observado procesos de contratación privada, cuando las licitaciones son adelantadas directamente por las empresas asociadas, en virtud de una figura legal que así lo permite. Se observa, por ejemplo, como el oleoducto Caño limón-Coveñas, que inició construcción en 1984 bajo modalidad de contratación privada por una de las firmas en contrato de asociación petrolera y que duró sólo un año en concluirse. Mientras que puede tomarse el caso de otro oleoducto licitado por Ecopetrol en aquella época, como es el de Yopal-Bosconia, y que a la fecha no se ha concluido.

i) Muchas veces el gobierno nacional aprueba proyectos enormes, o permite la creación de grandes empresas en zonas alejadas de nuestro territorio, más por considerar y aceptar que es una justa reivindicación regional, que por su bondad a la luz de consideraciones nacionales. Los grupos regionales, algunas veces sin suficientes estudios técnicos, proponen y defienden vehementemente estos proyectos, con argumentos a veces más políticos que técnicos, al invocar por ejemplo que si no se hace la obra se tendrá una muestra más del "arrogante centralismo" y del "desprecio por la provincia". Ante tales presiones políticas, que además son de muy buen recaudo y manejo político regional, el gobierno se ve con frecuencia a su vez avocado a apoyar empresas comerciales y grandes proyectos de inversión, que a la vez de ser empresas comerciales, pretenden ser también empresas promotoras y lideradoras del desarrollo regional. Y que a la postre, al no cumplir los objetivos económicos, ponen en claro que son la forma más costosa de promover el desarrollo regional, por cuanto casi siempre se promueven empresas intensivas en capital.

En consecuencia, el gobierno debe entrar a considerar y exigir claramente una justificación económica de sus proyectos y empresas públicas regionales que apoye, así sólo sea que se justifique la inversión en el largo plazo. Lo contrario es amenazar el criterio de equidad regional, no para la región que consigue el proyecto, sino para las demás regiones del país.

j) En el país, no obstante su crecimiento y desarrollo institucional, no deja de presentarse, lo que se debería denominar en sano uso del lenguaje "la feria administrativa de los recursos públicos", donde algunas personas que eventualmente llegan a los cargos más altos de la administración, interpretan con cinismo su privilegiada posición, la cual consideran que es un pago por los

descontinuado al tiempo que ofrecía equipos nuevos y más modernos.

servicios anteriormente prestados al gobernante o a su persona de confianza y por tanto asumen la dirección del Estado sin el mas mínimo profesionalismo, introduciendo todo tipo de consideraciones personales, y en algunos casos actúan como si estuvieran privatizando o parcelando, desde las altas esferas del Estado, la gestión pública.

Tales episodios llevan a cuestionarse la esencia misma de la administración pública y no dejan de generar preocupación. No de otra forma puede entenderse, y tomando un ejemplo concreto, porque en una institución pública hace pocos años y debido a la alta liquidez de la entidad, se expedían grandes depósitos a término a seis meses, devengando corrección monetaria mas intereses. Era uso corriente de esta entidad proceder al retiro de los dineros días antes del vencimiento del término, en perjuicio de las arcas públicas y en beneficio directo de la corporación financiera donde se hacía el depósito. Además, las colocaciones de inversiones se realizaban con una preferencia hacia unas pocas entidades, no obstante los grandes recursos que maneja la entidad. Por último, los contratos con firmas privadas no tenían un buen sistema de veeduría. Estos y muchos otros problemas -analizados en su momento por la Contraloría General de la República- ilustran un tipo de problema del que no está exenta la empresa pública ^{16/}.

k) Cabe mencionar como el Estado ha asumido diferentes responsabilidades, algunas aparentemente sin mayor claridad conceptual. Puede estudiarse con mayor detenimiento el caso de PROSOCIAL, entidad pública dedicada a prestar el servicio de hotelería a los funcionarios públicos, financiada cómodamente a través de las transferencias directas de las demás agencias del Estado. En contraprestación la entidad ofrece un servicio de mala calidad, insuficiente en épocas pico y sin adecuados estímulos para mejorar y ser verdaderamente competitivos y económicos. En consecuencia, cabe preguntarse: no sería mejor que las transferencias que hoy van a PROSOCIAL se distribuyeran directamente entre los trabajadores, para que estos libre y espontáneamente decidieran dónde y a qué hoteles y en qué fechas pasar sus vacaciones? O en su defecto, transferirlos a una caja de subsidio familiar del sector privado, para que mediante convenio ofrezcan el servicio de hotelería a los empleados públicos?

Además, una razón de peso para evitar que el Estado participe de actividades como la aquí señalada, es que se crean sin estar demostrado que el sector privado no puede realizarlas más eficientemente, lo que en la práctica fuera de ser un contrasentido económico, facilita la dispersión administrativa del Estado,

^{16/} Véase informe financiero de septiembre de 1985, Contraloría General de la República. También en Luis Bernardo Florez (compilador), "Economía Pública y Control Fiscal", Contraloría General de la República, julio de 1987, Págs. 136-182.

permitiendo además que el Estado crezca innecesariamente la nómina oficial en actividades que no repercuten en beneficio colectivo.

1) Por último, podemos señalar el caso de la Caja Agraria, entidad financiera que combina metas económicas con metas sociales (servir de banco y democratizar el crédito en la zona rural). Cuando se propone que la entidad desarrolle sólo sus metas económicas (maximizar ganancias como entidad bancaria) puede poner en contradicho sus metas sociales y viceversa. En este caso se requiere entonces un marco gerencial y evaluativo, que permita cumplir el objetivo de la entidad, quizás buscando transferencias de presupuesto nacional y la mayor transparencia para las metas sociales; permitiendo que la entidad tenga un marco gerencial apropiado, que facilite su gestión.

2.5 SINTESIS DE PRINCIPALES PROBLEMAS DE LAS EMPRESAS

En síntesis, podemos afirmar que examinados estos casos las empresas presentan problemas de la mas variada índole. A partir de esa enumeración de casos, puede intentarse el señalar aquí algunos problemas más generales, como los siguientes:

- Diseño institucional que ocurre cuando la empresa por su concepción no tiene un marco económico razonable, que facilite su desarrollo; o cuando tiene desde su creación insuficiencias de su marco operativo, rigideces institucionales, o conflicto de objetivos, que no le permiten alcanzar el desarrollo. (Casos COLPUERTOS, FERROCARRILES, IDEMA, ISS).
- Ausencia de un buen esquema, con visión de largo plazo, para articular y manejar las relaciones financieras y económicas entre las empresas y el gobierno, todo lo que entorpece con frecuencia el manejo y cumplimiento de la razón de ser de varias empresas. Esto ilustra problemas y debilidades del esquema institucional en el que operan las empresas (caso ECOPETROL).
- Permanente rezago tecnológico, descuido de nuevas inversiones y ausencia de un control de costos, pérdida de capacidad competitiva de la empresa pública, en general poca preocupación por la minimización de costos y la eficiencia interna y externa de la empresa. En síntesis, cuestionamiento de la calidad de la gestión y del desempeño gerencial en algunas empresas. (Caso COLPUERTOS, FERROCARRILES, ICT, entre muchas otras).
- Rigidez exagerada del marco normativo, que regula las empresas, sólo se mencionó el tema de la contratación aplicable a todas las empresas públicas nacionales. (Ejemplos en TELECOM y ECOPETROL).

- Posible y eventual incompetencia y deshonestidad de algunos gerentes. (Caso j)).
- Distorsión en la concepción de la empresa por presiones políticas, que desvirtúan la razón de ser de la empresa. (Muchos ejemplos, ver caso i)).
- Equívocada concepción de las empresas desde el punto de vista comercial y económico, desde su misma creación. (Algunas empresas del IFI).
- Dificultad para armonizar dentro de la empresa objetivos y metas dispersas, usualmente metas económicas y metas sociales. Dificultad para desarrollar criterios de evaluación gerencial apropiados para tales empresas. (Caso Caja Agraria).
- Cuando el gobierno adelanta actividades que en algunos casos (sin atentar contra la eficiencia o la equidad) podría, perfectamente dejarlas en manos privadas. (Se sugiere profundizar en el análisis del caso de PROSOCIAL)

En conclusión, no puede hablarse de "el problema de las empresas públicas", son muchos y de distinto origen los problemas que afrontan las empresas.

Los responsables de los problemas no son solamente las empresas o sus gerentes. En los casos de un erróneo diseño institucional, es al gobierno y al legislador a quienes les corresponde la responsabilidad por los desaciertos posteriores. Es también una responsabilidad del gobierno generar esquemas institucionales razonables de articulación empresas-gobierno, que les permita a éstas, en primer término, cumplir eficazmente su objetivo de largo plazo. Asimismo, el gobierno y el legislador deben diseñar marcos normativos ágiles y eficaces para las empresas. Además es al gobierno a quien le corresponde fijar los parámetros apropiados para una evaluación empresarial, que incidan sobre una mayor proyección y control gerencial de estas entidades.

Superados los problemas de cómo contar con un esquema institucional adecuado para articular la gestión de las empresas a las políticas y restricciones del gobierno central, y garantizado el hecho de que las empresas tengan un adecuado diseño institucional que facilite su desarrollo, el proceso de reforma debe: centrarse en mejorar la calidad de la gestión pública; elevar los niveles de desempeño de las empresas y mejorar la motivación y el grado de compromiso de los empleados, funcionarios y directivos de éstas.

III UN MARCO PARA MEJORAR EL DESEMPEÑO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN COLOMBIA ^{*/}

A continuación se sintetizan algunos elementos y criterios principales que podrían tomarse en cuenta para mejorar el desempeño de empresas públicas.

Las áreas de reforma de la empresa pública se centran en: clarificar su razón de ser y su permanente justificación; redefinir aspectos institucionales del marco en el cual se desempeña la empresa pública; considerar algunos elementos para un mejor enfoque gerencial en las empresas de servicios públicos; búsqueda de opciones para elevar la motivación y el compromiso de los empleados. En la Figura No.1 se sintetizan las opciones propuestas.

3.1 JUSTIFICACION DE EMPRESAS PUBLICAS Y DISEÑO INSTITUCIONAL

1. Las consideraciones que dieron lugar a la creación de diferentes empresas públicas pueden modificarse con el tiempo, conforme se desarrollan los mercados de capital, cambian las tecnologías o se reorientan los intereses del gobierno y de la empresa privada. En consecuencia, se debe evitar que por inercia institucional del Estado lo lleven a mantener empresas públicas o programas institucionales que no tienen una razón lógica para estar en manos públicas. Y con mayor razón para entregar o vender aquellas empresas, proyectos y programas institucionales, donde un análisis técnico señale que su traslado al sector privado no afecta negativamente la eficiencia o la equidad. La regla de oro para saber si el Estado debe mantener el control de una empresa pública está en preguntarse si la empresa pública puede ser sustituida en forma más eficiente (calidad, costos) y sin amenazar la equidad o la soberanía por una o varias empresas privadas? En el caso que la respuesta sea afirmativa, la venta de la empresa pública debe hacerse por su valor económico y no su valor en libros, ni su costo de la maquinaria, equipo e instalaciones ^{1/}.

^{*/} En esta parte se tomarán resultados expuestos en el anexo.

^{1/} El valor de la empresa pública refleja más bien el valor presente de los rendimientos futuros de la empresa. Un ejemplo ilustrativo de este criterio se encuentra en la Contraloría General de la República: "Por que vendieron a Corferias, si era tan buen negocio?", en informe financiero, Octubre de 1989.

FIGURA No.1
SINTESIS MARCO PARA MEJORAR EL DESEMPEÑO
DE LAS EMPRESAS PUBLICAS: PROPUESTAS

AREA	RECOMENDACION O POLITICA
Mejorar la concepción de la Empresa Pública	<ol style="list-style-type: none"> 1. Justificar permanentemente la existencia de la empresa y si es necesario devolverla al sector privado. 2. Cuidar el diseño institucional de la empresa que incide en su eficacia y eficiencia. 3. Aprovechar la iniciativa privada y la participación comunitaria en algunas tareas de utilidad para la empresa.
Aspectos institucionales	<ol style="list-style-type: none"> 1. Definir con toda claridad los (el) objetivos de cada Empresa Pública. 2. Hacer eficiente el esquema institucional en el que está inmersa la empresa. 3. Construir instancias sólidas de evaluación de desempeño de las empresas. 4. Considerar los Contratos-Plan.
La Gerencia de la Empresa Pública	<ol style="list-style-type: none"> 1. Entender el papel del gerente en la Empresa Pública. 2. Considerar el enfoque del control total de calidad. 3. Considerar el enfoque gerencial de la planeación estratégica/planeación Operativa.
La promoción de los empleados de la Empresa Pública	<ol style="list-style-type: none"> 1. Considerar con técnicas apropiadas la motivación de los empleados públicos. 2. Promover los fondos mutuos de inversión. 3. Contemplar la participación de los trabajadores en ahorros y ganancias.

2. El diseño institucional debe hacerse compatible con el manejo y la gestión esperada de la entidad. Cuando un determinado esquema obstaculice el desarrollo empresarial y el cumplimiento de la misión confiada a la empresa, ésta debe rediseñarse, para evitar que su desarrollo se vea frenado por conflictos institucionales permanentes e inamovibles, o contradicción de objetivos, dispersión ineficaz de las responsabilidades de la entidad, ausencia de un marco económico y administrativo razonable, entre otras consideraciones.

3. Las empresas deben diseñarse en forma tal que aprovechen en lo posible la iniciativa privada y comunitaria, para incidir efectivamente en la calidad de la gestión pública. A este respecto cabe destacar cómo la iniciativa privada puede participar en muchos casos con gran éxito en tareas y subtareas de la entidad, tales como: contrato para la provisión de servicios, contrato de administración sin participación de utilidades, contrato de administración con participación de utilidades, contrato de arrendamiento de infraestructura, contrato de concesión, participación estatal en la empresa proveedora del servicio ^{2/}, entre otras modalidades. En la mayoría de estos esquemas de privatización parcial se pueden considerar mecanismos de control o regulación para evitar que el Estado pierda el control, los posibles mecanismos son: la determinación de precios o tarifas, fijación de estándares de calidad, otorgamiento de licencias, requerimientos de cantidad (exigencia de ofertas), arbitramento de reclamaciones, diseño de subsidios cruzados, fijación de inversiones forzosas, etc. ^{3/}. En cuanto a la participación comunitaria, ésta se ha usado con éxito en algunos contextos bien delimitados y específicos en la planeación, gestión y control de la acción de algunas empresas públicas.

^{2/} Estas modalidades las cita Jaime Silva, en "El Control de Gestión en Empresas de Servicios Públicos", en Foro Nacional Sobre Servicios Públicos, Contraloría General de la República, Asociación para la Modernización del Estado, diciembre, 1989.

^{3/} Este punto lo menciona, Rodrigo Villamizar, en "Existen Bases para la Privatización de Servicios Públicos", en Foro Nacional de Servicios Públicos, Op. cit.

3.2 ASPECTOS INSTITUCIONALES EN EL PROCESO DE REFORMA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

En el caso colombiano éste es uno de los principales temas en el proceso de reforma de las empresas públicas. Varias son las necesidades más urgentes, a continuación mencionaremos algunas de ellas:

1. El primer aspecto para el gobierno y el poder legislativo en relación con las empresas públicas es el de definir con claridad los objetivos que persiguen las empresas y la forma de hacerlos compatibles con la operación comercial de la empresa. En el caso de que esto no sea natural o espontáneo, el gobierno debe decidir si transfiere o no recursos adicionales para cubrir los costos adicionales de adelantar objetivos no económicos (metas sociales, por ejemplo). En caso en que el gobierno no tenga tales recursos es evidente que si el gobierno está interesado por la eficiencia de la empresa debe entonces olvidarse de las metas sociales. Cuando, por el contrario, se acuerdan transferencias de este tipo, la empresa y el gobierno deben coincidir en indicadores de desempeño muy precisos en sus metas sociales, para evitar que las transferencias erosionen la eficiencia de la empresa^{4/}.
2. El segundo aspecto es definir con toda claridad y rigidez las instancias, instituciones y funciones de quienes intervienen en el análisis de la gestión de las empresas. En esta parte es necesario definir y aclarar quienes son los actores del proceso: Ministerio de Hacienda, Ministerio Sectorial, DNP, empresa que maneja un conglomerado de pequeñas empresas públicas o de economía mixta, junta directiva, presidente de junta directiva, CONPES, CONFIS, programa de seguimiento macroeconómico, etc.

El país requiere precisar el marco institucional (quiénes participan de la gestión de las empresas públicas y cómo lo hacen), para evitar que un gerente tenga 5 jefes distintos, que den órdenes diferentes; o para reducir la posibilidad de duplicidad de funciones entre estas instancias. Además, para lograr que las decisiones se tomen al nivel adecuado y en instancias especializadas para el efecto y sin causar traumatismos innecesarios.

^{4/} Este aspecto lo sugiere Mary M. Shirley, en "The Reform of State-owned Enterprises", The World Bank, 1989.

3. Cabe destacar aquí que la tendencia mundial en cuanto a qué hace quién, es avanzar hacia un esquema institucional, mucho más sencillo y transparente que el colombiano, veamos ^{5/}:
- La Junta Directiva es una junta asesora de la gerencia, sin representación del ministerio sectorial y con la obligación de aprobar presupuesto, contabilidad anual, aprobar compras más grandes, y aprobar el plan de inversión.
 - El presidente de junta es escogido colegiadamente por los demás miembros de junta.
 - El ministerio sectorial fija la política sectorial y revisa el plan de la empresa y su plan de inversiones.
 - La evaluación del desempeño se hace bajo la orientación de un organismo de seguimiento especializado; encargado de evaluar desempeño, revisar el impacto macroeconómico de todas las empresas y mejorar la coordinación entre éstas y el gobierno, etc.
 - El Ministerio de Hacienda revisa y aprueba solamente las subvenciones e inversiones que afectan las finanzas públicas nacionales, por ejemplo aquellas con endeudamiento externo, pero no interfiere en ninguna otra decisión de las empresas.
4. Una enorme debilidad del esquema institucional colombiano es no tener a la fecha unas instancias sólidas de evaluación de desempeño de las empresas. Es necesario consolidar tal esquema y desarrollar los instrumentos de esta coordinación. La discusión internacional sobre como hacer esta evaluación al parecer llega a cierto consenso, tal como parece desprenderse de la revisión de tres experiencias concretas ^{6/}, para el caso colombiano ya hay también una propuesta ^{7/}.

^{5/} Una referencia útil y amplia de estos aspectos la ofrece Mary L. Shirley, "The Reform of State - Owned Enterprises. Lessons From World Bank Experience", Banco Mundial, Washington, 1989.

^{6/} Dae Hee Soy, "A New Performance Evaluation System of Korean Enterprises"; Antonio J. Sosa, "A Mixed-Scanniy Approach to Performance Evaluation of Public Enterprises: The Venezuelan Experience"; Reynaldo Arcirio, "The Brazilian Public Enterprise Performance Evaluation System". Estos Artículos aparecen en un número especial de la revista "Public Enterprise", vol. 8, No.1, pp. 1-120, Biblioteca DNP.

^{7/} Ver a Francisco Azuero y Evamaria Uribe, "Evaluación de las Empresas de Servicios Públicos: Un Enfoque Alternativo", en Foro Nacional de Servicios Públicos, Op. cit.

A grandes razgos, la evaluación de desempeño de empresas públicas retoma diferentes conceptos, tales como: eficiencia estática o productividad pública, que se preocupa por la evaluación económica costo/beneficio de la utilización de los recursos públicos (rentabilidad pública); la eficiencia dinámica, que busca establecer más cualitativamente si la empresa considera un horizonte dinámico y de largo plazo (planeación de largo plazo, investigación y desarrollo, mantenimiento y reposición de equipos, desarrollo gerencial e institucional); consideraciones especiales, como la calidad del servicio ofrecido por la empresa, impacto comunitario, etc. Estos conceptos se miden, se evalúan y se llega a producir indicadores evaluativos de la gestión.

5. Otro tema de amplia controversia en el país, en relación con los aspectos institucionales de las empresas públicas se origina en la Ley 38 de 1989, si bien esta norma es conveniente desde el punto de vista de clarificar el esquema institucional para la elaboración del plan macro, el plan financiero y el plan de inversiones y el programa de caja del sector público; ha sido criticado por haber logrado la universalización de ingresos. Es decir, que el superávit fiscal de los establecimientos públicos es un recurso presupuestal para la nación, de libre asignación. Y que las utilidades de las empresas industriales y comerciales del Estado son propiedad de la nación. El nuevo estatuto cabe agregar previó la concertación entre los representantes legales de las entidades y el CONPES, para el caso de la redistribución de utilidades. Se estima que alguna parte o la totalidad de éstas puedan ser reinvertidas en la misma empresa.

Corresponde ahora al CONFIS realizar el seguimiento de los presupuestos de las empresas industriales y comerciales del Estado.

Algunos gerentes señalan que el nuevo marco introduce una complejidad adicional al proceso de gestión, por cuanto genera gran incertidumbre y demora la negociación con el CONPES, lo cual podría distraer a la empresa y al gerente de sus funciones empresariales normales. Además, algunas personas señalan que se erosionaran los incentivos empresariales para la gerencia y funcionarios de las empresas y que por tanto hubiera sido preferible un impuesto o una generación de dividendos al sector público por el capital invertido en las empresas.

El gobierno ha argumentado que con esto puede consolidar las finanzas públicas y aumentar la posibilidad efectiva de arbitrar recursos entre sectores e impedir que entidades superavitarias sigan creciendo inercialmente, mientras existen simultáneamente sectores claramente deficitarios. Además,

como lo señala uno de sus voceros, es necesario homogenizar los flujos de repago de toda inversión pública, especialmente aquella realizada con deuda externa.

En principio, esta facultad del gobierno debería restringirse al máximo en su aplicación y casi que se hace necesario reglamentar unas condiciones bastante estrictas para llegar a utilizar los superávit de las empresas.

En esta materia el marco colombiano es bastante sui-generis, por cuanto, contrariamente a la tendencia del país, la tendencia mundial avanza hacia aumentar al máximo la autonomía de las empresas y más bien construir mecanismos y escenarios de diálogo para que la empresa aumente su vocación de servicio a la sociedad. A este respecto cabe citar el modelo coreano, donde existe un sistema de evaluación de desempeño de las empresas con indicadores ponderados que permite medir el aporte de la empresa a la sociedad y el grado de solidez y desarrollo institucional. Las mejores empresas reciben un aporte económico del gobierno central. En general muchos países tienen un sistema de escrutinio más estricto, sin necesidad de coartar la autonomía de la empresa.

La fortaleza del esquema colombiano está en la coherencia de las metas macroeconómicas de su programa financiero y las de inversiones del sector público consolidado. Su debilidad está en restringir la autonomía de las empresas y generar demasiadas instancias de concertación empresa-gobierno.

6. En casos de empresas de gran complejidad analítica y técnica y de mayor la tradición gerencial, el país puede utilizar el mecanismo de los contratos-plan. Pero tal como se advierte en el apéndice, este mecanismo no se recomienda para empresas en crisis.

Al parecer, en el caso colombiano esta modalidad sólo parece adecuada, en el corto plazo, para aplicar a TELECOM, sector eléctrico, ICT, ECOPETROL y eventualmente la Caja Agraria (la explicación de estas observaciones se encuentran en el Anexo No.2.

3.3 ELEMENTOS DE UNA GERENCIA MODERNA EN LAS EMPRESAS PUBLICAS

1. Un buen gerente identifica con claridad los objetivos centrales que la entidad debe cumplir, no permite que los objetivos se distorsionen. Entiende y conoce cuáles son las necesidades más precisas que la comunidad demanda de la empresa. Un gerente genera un sólido compromiso institucional

alrededor de los objetivos centrales de la entidad y garantiza el cumplimiento de los resultados propuestos, en forma eficaz y eficiente.

2. El gerente debe manejar en detalle las variables que más pueden incidir en su cumplimiento de los objetivos: su nivel de producto y de costos, la fijación de precios de los productos de la entidad en función de los costos, la promoción de la capacidad gerencial, la toma de decisiones adecuadas en los aspectos de financiación e inversión, de comercialización y de relación con la comunidad.
3. Para el desarrollo de la capacidad gerencial, debe mejorar las prácticas institucionales de selección, rotación de personal; los esquemas de compensación a los funcionarios; el desarrollo de incentivos para mejorar el desempeño; la permanente promoción del recurso humano a través de la capacitación, especialmente para las labores de la empresa, y el desarrollo de ambientes de trabajo estimulantes y dinámicos y acordes con la naturaleza de la entidad y la de sus empleados; finalmente, debe cosolidar esquemas de trabajo que generan un alto grado de compromiso individual y de grupo, entre cada uno de los funcionarios.
4. Para el desarrollo de sus responsabilidades el gerente apropia y desarrolla enfoques de gerencia válidos, en función de la naturaleza de la entidad, de las exigencias del medio externo. Aquí cabe destacar, entre otros: el enfoque de la planeación estratégica - planeación operativa^{8/}; el enfoque del control total de calidad; la gerencia por objetivos.

El gerente debe centrar su atención principal sobre los resultados institucionales y sólo en la medida en que se interesa por los resultados debe preocuparse por las estrategias, procesos y procedimientos y acciones diarias que garantizan el cumplimiento de la visión de los resultados esperados y objetivos de la entidad.

Para introducir el concepto de control total de calidad en el sector de las empresas públicas, los gerentes podían en primer término definir aquellos aspectos de la empresa que exigen una alta calidad en la gestión, para luego enfocar allí en primer término toda la filosofía del CTC. Este proceso podría

^{8/} La aplicación de estos novedosos conceptos gerenciales en el contexto del sector público colombiano tiene algunos meritorios exponentes, tal como sucede en CARBOCOL. Ver a Juan Fernando Rivero, Jefe Oficina de Planeación de CARBOCOL, en "Planificación estratégica en CARBOCOL: una experiencia motivante", presentación al Seminario Sistemas Públicos, Ingeniería Industrial, Universidad de los Andes, Bogotá, Noviembre 27 de 1987.

empezar por el producto final, especialmente para empresas públicas en el área de los servicios, o en un contexto más definido de la institución (la filosofía del CTC y un ejemplo de como podría aplicarse se desarrolla en el Anexo No.3.

5. Un buen gerente público mantiene una visión de mediano y largo plazo, mirando las acciones que son indispensables hoy para mejorar hacia adelante la capacidad gerencial de la institución; el desarrollo de los sistemas de información gerencial que mejor pueden apoyar la entidad; la posibilidad y conveniencia de proponer nuevos esquemas de gestión, con mayor participación de la comunidad o de los particulares; la necesidad de adecuar o reestructurar financieramente la entidad o rehabilitarla; la necesidad de hacer una reforma de políticas o proponer cambios institucionales audaces, que mejor garanticen el cumplimiento de los objetivos, etc..

3.4 PROMOCION Y DESARROLLO DE LOS FUNCIONARIOS DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

En este aspecto se propone privilegiar cinco mecanismos complementarios que buscan un mayor desarrollo profesional y bienestar de los trabajadores.

1. El sector público debería promover la creación de fondos mutuos de inversión, con participación de los trabajadores y la empresas, con el objeto de fortalecer el ahorro y capitalización de los trabajadores. Estos fondos pueden mejorar el dilema de las relaciones laborales de las empresas públicas y hacer más eficiente para los trabajadores (capitalización efectiva) el proceso de negociación colectiva. De otro lado esos fondos deben incidir en una mayor preocupación de los trabajadores por la salud financiera y desempeño económico de las empresas públicas (esta propuesta se amplia en el Anexo No.4.
2. Se propone desarrollar, perfeccionar y utilizar la técnica de participación de los trabajadores en las ganancias (entendidas estas últimas como ahorro en costos o incremento de la productividad de la empresa). Debe advertirse que la participación en ganancias es un mecanismo diferente de la participación en utilidades. La participación en ganancias presenta ventajas para promover el trabajo en equipo, desarrollar un estilo de trabajo más participativo, afrontar la ineficiencia tipo X que se le aduce a las empresas públicas. La filosofía de participación en ganancias es aparentemente indicada para promover un mejor manejo de los inventarios, controlar pérdidas negras y pérdidas técnicas, proponer esquemas para disminuir las cuentas por cobrar, reducir la utilización innecesaria de insumos, problemas

comunes a las empresas públicas, etc.

Es perfectamente factible pensar en desarrollar esquemas mixtos, donde los recursos generados por los trabajadores, mediante la participación en ganancias, sean dirigidos parcialmente por la empresa hacia un fondo mutuo de inversión, incidiendo presumiblemente sobre la capitalización económica de los trabajadores y su motivación y compromiso con la entidad, ver Anexo No.5.

3. Es necesario realizar estudios teóricos y especialmente empíricos para conocer mejor el contexto en el que debería orientarse la motivación laboral y de desarrollo personal de los empleados públicos, en respuesta a sus necesidades e intereses más sentidos y proceder de conformidad. Ver Anexo No.6.

CUADRO No.1

NUMERO DE PERSONAS					
PERIODO	1984	1985	1986	1987	1988
SECTOR CENTRAL	188.139	211.850	233.599	251.665	255.489
ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS	96.499	97.433	97.594	101.233	103.062
E.I.C y E.E.M	72.559	73.334	73.139	77.749	78.346
TOTAL S.CENTRAL + E.P.N	284.638	309.283	331.193	352.898	358.551
TOTAL S.CENTRAL + E.P.N + E.I.C + E.E.M	357.197	382.617	404.332	430.647	436.897

Fuente: Informe Financiero, Junio de 1989, Contraloria General de la Republica.

COSTOS DE EMPLEO (MILLONES DE PESOS)					
PERIODO	1984	1985	1986	1987	1988
SECTOR CENTRAL	70.548	99.902	130.351	179.544	217.984
ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS	47.058	62.426	75.995	92.557	113.070
E.I.C y E.E.M	38.223	51.065	62.939	93.250	117.123
TOTAL S.CENTRAL + E.P.N	117.606	162.328	206.346	272.101	331.054
TOTAL S.CENTRAL + E.P.N + E.I.C + E.E.M	155.829	213.393	269.285	365.351	448.177

Fuente: Informe Financiero, Junio de 1989, Contraloria General de la Republica.

COSTOS PROMEDIO DE EMPLEO (PESOS)					
PERIODO	1984	1985	1986	1987	1988
SECTOR CENTRAL	374,978	471,570	558,012	713,425	853,203
ESTABLECIMIENTOS PUBLICOS	487,653	640,707	778,685	914,297	1.097,107
E.I.C y E.E.M	526,785	696,335	860,540	1.199,372	1.494,945
TOTAL S.CENTRAL + E.P.N	413,177	524,853	623,039	771,047	923,311
TOTAL S.CENTRAL + E.P.N + E.I.C + E.E.M	436,255	557,720	666,000	848,377	1.025,818

CUADRO No. 2

PRINCIPALES RECURSOS COMPROMETIDOS INCORPORADOS EN EL PRESUPUESTO NACIONAL Y DESTINADO A LAS EIC Y A LAS EEM (MILLONES DE PESOS)

P E R I O D O	1.980	1.981	1.982	1.983	1.984	1.985	1.986	1.987	1.988
IMPUESTO CIF A LAS IMPORTACIONES	6.661	7.904	11.595	10.657	17.395	22.825	35.337	54.847	71.981
DESTINADO A:									
Caja Agraria	0	0	0	0	2.340	3.018	4.147	5.672	7.577
IFI	0	0	0	0	2.306	3.047	4.152	5.975	7.577
Proexpo	6.661	7.904	11.595	10.657	12.749	16.760	27.038	43.200	56.827
IMPUESTO AD VALOREM A LA GASOLINA Y AL A.C.P.M	16.973	22.234	24.808	24.081	27.499	39.840	46.493	59.600	78.463
DESTINADO A:									
Ferrocarriles Nales	1.697	2.223	2.481	2.408	2.458	5.266	5.480	6.334	7.846
Corporacion Financiera del Transporte	849	1.112	1.240	1.204	1.229	2.632	2.741	3.167	3.923
IMPUESTO PROTURISMO	345	512	738	823	241	213	327	542	3.059
DESTINADO A:									
Corporacion Nal de Turismo	345	512	738	823	241	213	327	542	3.059
IMPUESTO A BOLETAS DE CINE	0	0	0	0	0	0	221	505	449
DESTINADO A:									
Focine	0	0	0	0	0	0	221	505	449
TOTAL RENTAS DE DESTINACION ESPECIFICA A LAS EIC Y EEM	9.552	11.751	16.054	15.092	21.323	30.936	44.106	65.395	87.258
TOTAL RENTAS DE DESTINACION ESPECIFICA	115.962	153.790	201.681	245.888	312.543	406.827	542.043	695.966	923.995
PARTICIPACION EIC Y EEM	8,2%	7,6%	8,0%	6,1%	6,8%	7,6%	8,1%	9,4%	9,4%

CUADRO No.3

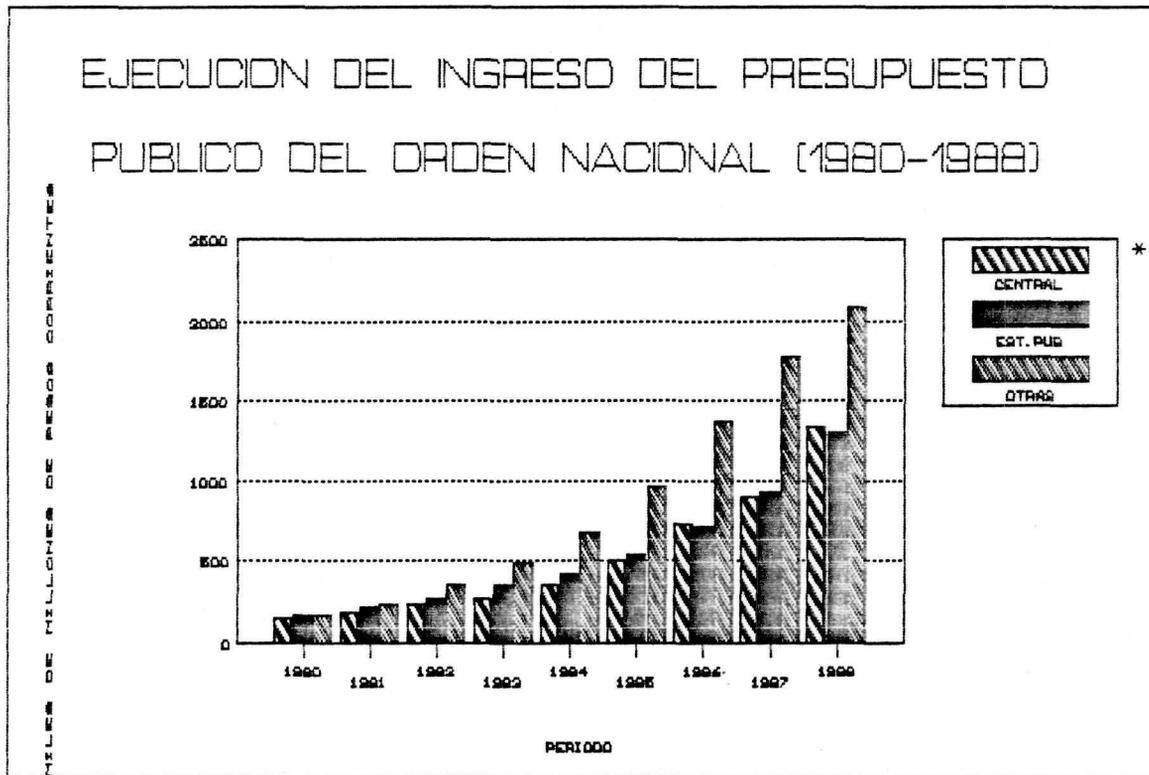
INVENTARIO DE EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES DEL
ESTADO Y DE ECONOMIA MIXTA DEL ORDEN NACIONAL
VIGILADAS POR LA CONTRALORIA

EMPRESAS INDUSTRIALES Y COMERCIALES:

	NUMERO DE EMPLEADOS	FECHA DE CREACION	ACTIVOS (MILES DE PESOS)	UTILIDADES
MINISTERIO DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO:				
-Banco del Estado		1,928	\$145,706,000	\$2,889,000
-Banco Popular		1,950	\$311,448,666	\$1,733,090
MINISTERIO DE MINAS Y ENERGIA:				
-FEN		1,982	\$297,864,305	\$4,462,148
-CARBOCOL	481	1,976	\$439,240,000	(\$6,588,000)
-ECOMINAS	149	1,968		\$146,261
-ECOPETROL	11,842	1,951	\$810,854,000	\$54,178,000
-CORELCA	1,662	1,969	\$285,946,948	\$4,012,036
-ICEL	362	1,967	\$304,282,530	(\$3,220,592)
MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL:				
-SATENA	336	1,968	\$7,928,079	\$47
-INDUMIL	1,260	1,954	\$13,401,260	\$1,804,712
-Servicio Naviero de Colombia	94		\$696,057	(\$11,741)
MINISTERIO DE AGRICULTURA:				
-Banco Cafetero		1,953	\$430,518,424	\$426,401
-IDEMA	2,887	1,944	\$50,781,000	\$1,906,000
MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO:				
-Corporación Nacional de turismo	408	1,968	\$13,553,244	\$343,962
-PROEXPD	414	1,967	\$217,453,802	\$16,904,962
MINISTERIO DE COMUNICACIONES:				
-FOCINE	73	1,988	\$49,655	\$3,192
-TELECOM	14,359	1,945	\$219,445,908	\$3,973,532
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTE				
-COLPUERTOS	8,472	1,959	\$54,002,963	(\$1,545,207)
-FFNN	7,558	1,931	\$44,044,270	(\$10,200,036)

	NÚMERO DE EMPLEADOS	FECHA DE CREACION	ACTIVOS (MILES DE PESOS)	UTILIDADES
MINISTERIO DE TRABAJO:				
-PROSOCIAL	376	1,974	\$1,301,118	\$133,998
EMPRESAS DE ECONOMIA MIXTA				
MINISTERIO DE DESARROLLO ECONOMICO				
-ALCALIS de Colombia	2,151	1,967	\$20,384,975	\$1,453,936
-Artesanías de Colombia S.A	142	1,964	\$431,191	\$19,830
-Corporación financiera del Transporte	383	1,964	\$9,664,234	\$111,140
-IFI	336	1,940	\$85,832,901	(\$1,147,108)
-FRIGORÍFICA	48	1,974	\$278,356	\$4,613
-Concesión Salinas	1,086		\$5,996,892	\$4,364
-Emp. de desarrollo urbano			\$2,351,000	\$60,000
MINISTERIO DE AGRICULTURA				
-Caja Agraria		1,931		
-ALMAGRARIO		1,965		
-Banco Ganadero		1,959	\$319,967,000	\$1,158,000
-CORABASTOS	560		\$99,437	\$58,325
-VECOL	265	1,968	\$3,748,864	\$1,011,460
-COFIAGRO		1,957	\$13,528,476	\$235,319
-EMCOPER		1,973		
MINISTERIO DE HACIENDA				
-Banco de Colombia			\$431,538,113	(\$9,920,155)
-Banco Central Hipotecario		1,932		
-La Previsora S.A		1,954	\$22,670,941	\$2,122,997
MINISTERIO DE DEFENSA				
-Hotel Tequendama	928	1,967	\$4,347,969	\$776,526
MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y TRANSPORTE				
-EMCANALES		1,980		
-Empresa Marítima y Fluvial Colombiana S.A		1,980		
MINISTERIO DE SALUD				
-Empresas de obras sanitarias	4,407		\$2,763,000	(\$1,143,000)

NOTA: Todos los datos son del periodo contable de 1.988 excepto el de empresas de obras sanitarias, cuyos datos corresponden al periodo contable de 1.987 y el del Banco de Colombia cuyos datos son a junio de 1.988.



* Central: sector central del orden nacional.
 Est.Pub: Establecimientos públicos del orden nacional.
 Otras: Empresas industriales y comerciales del estado y empresas de economía mixta del orden nacional.

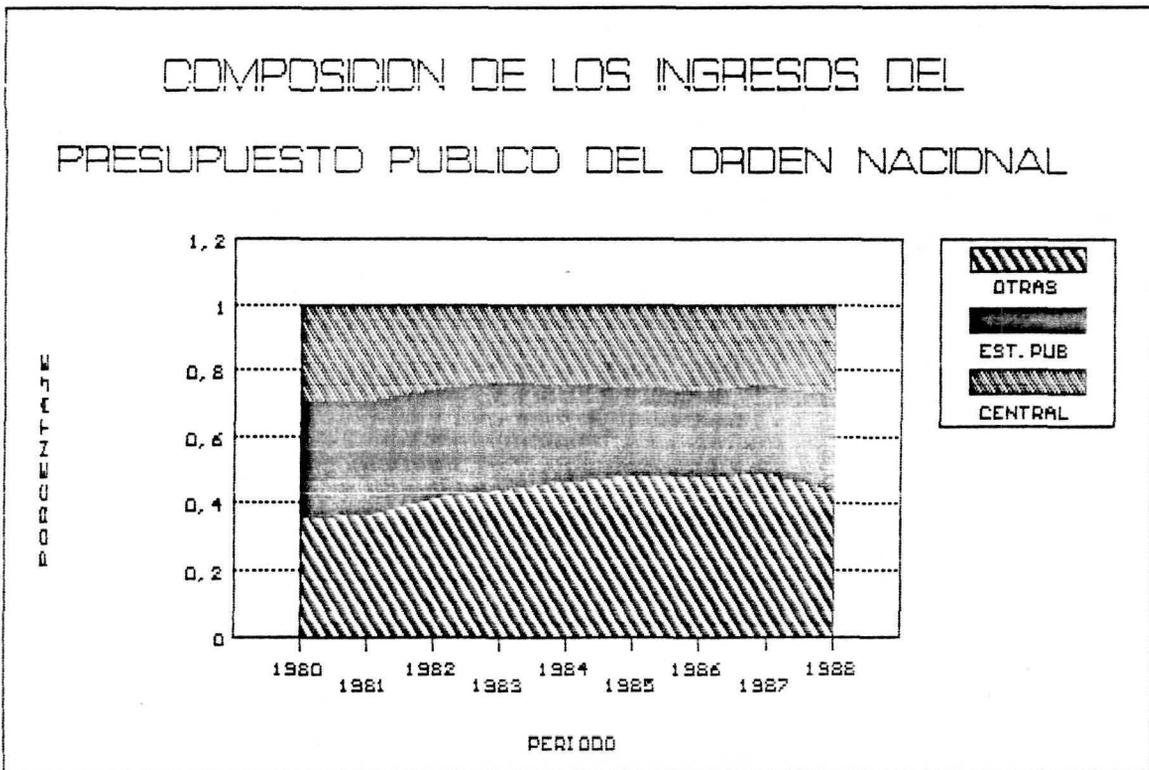
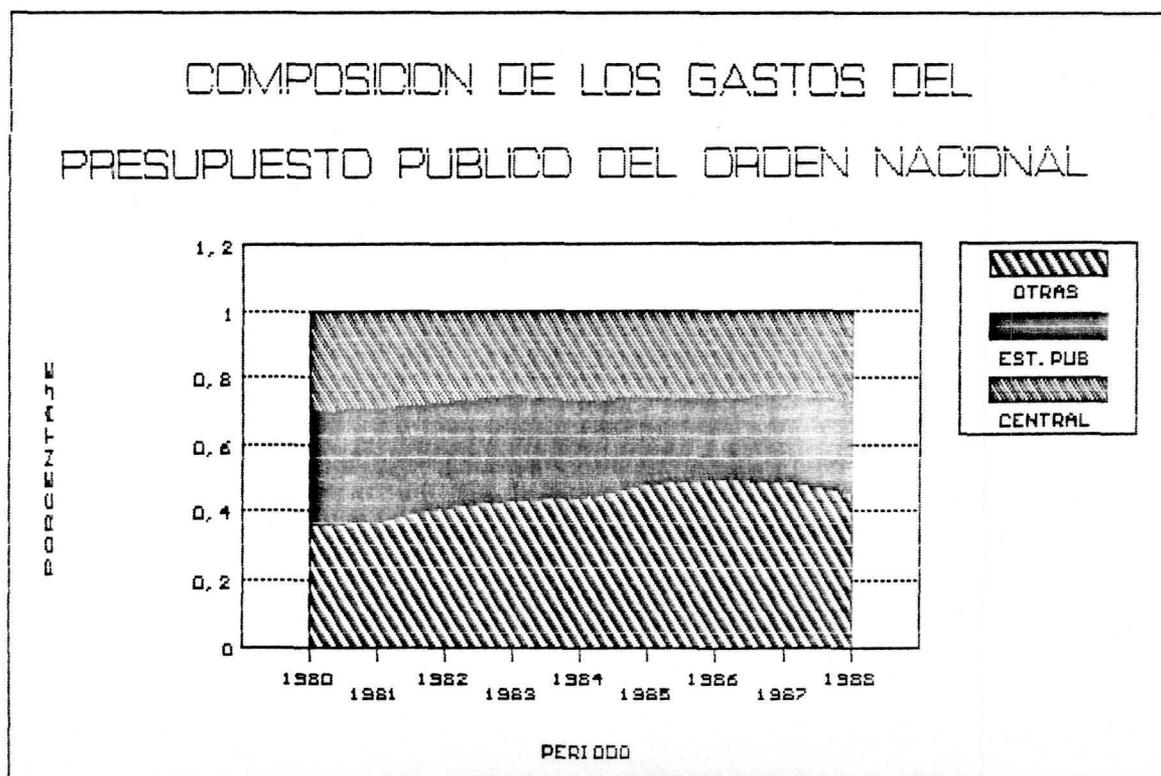
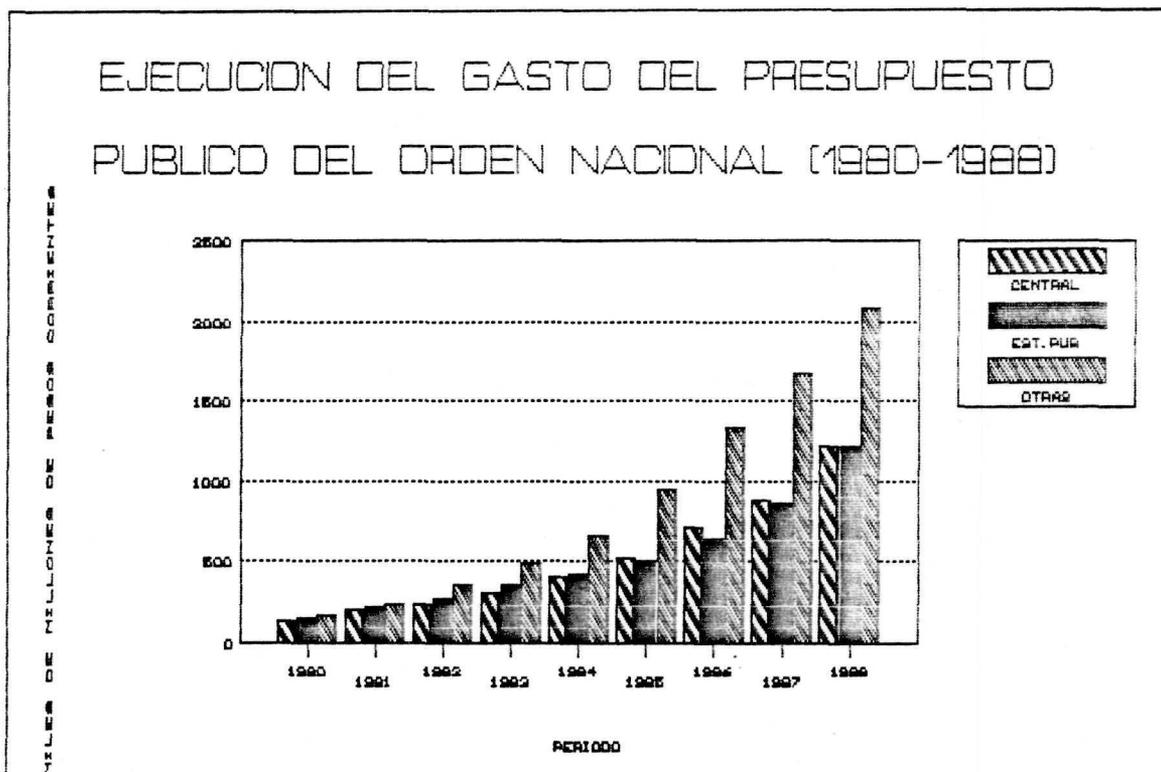
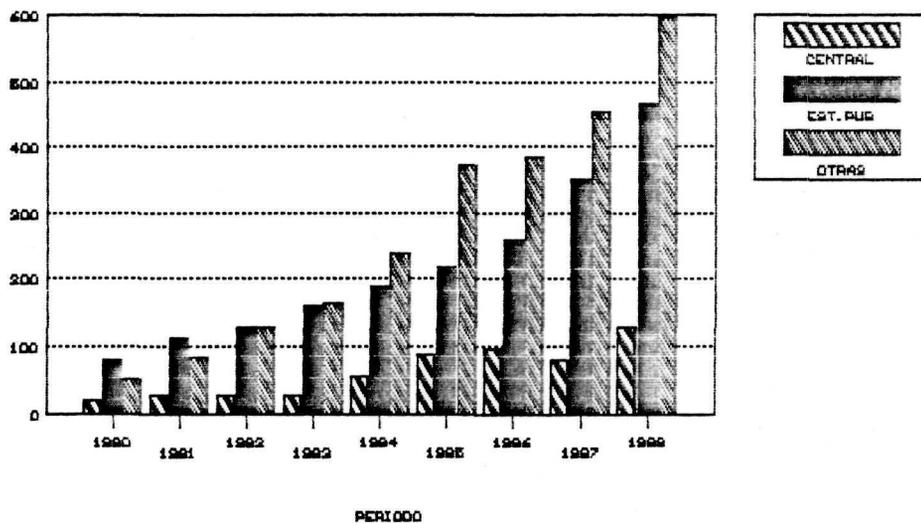


GRAFICO No.2



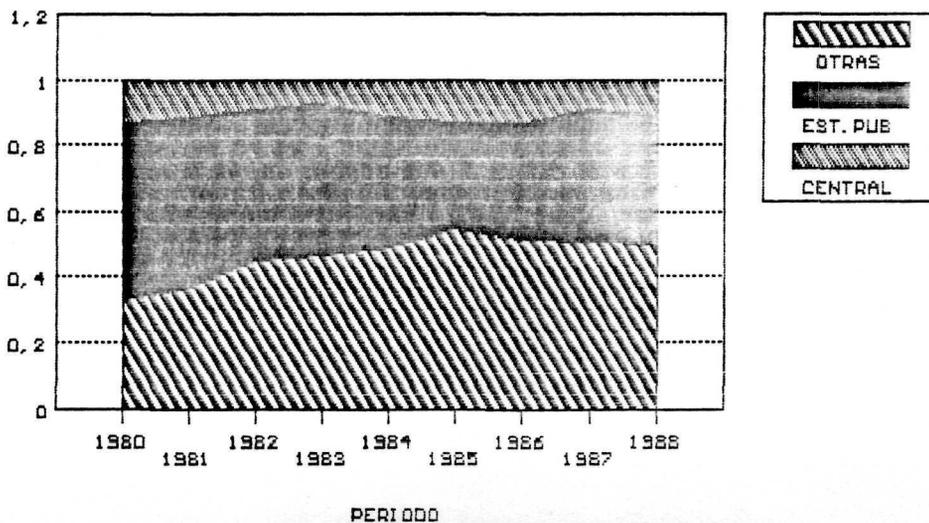
EJECUCION DEL GASTO POR INVERSION DEL PRESUPUESTO PUBLICO (1980-1988)

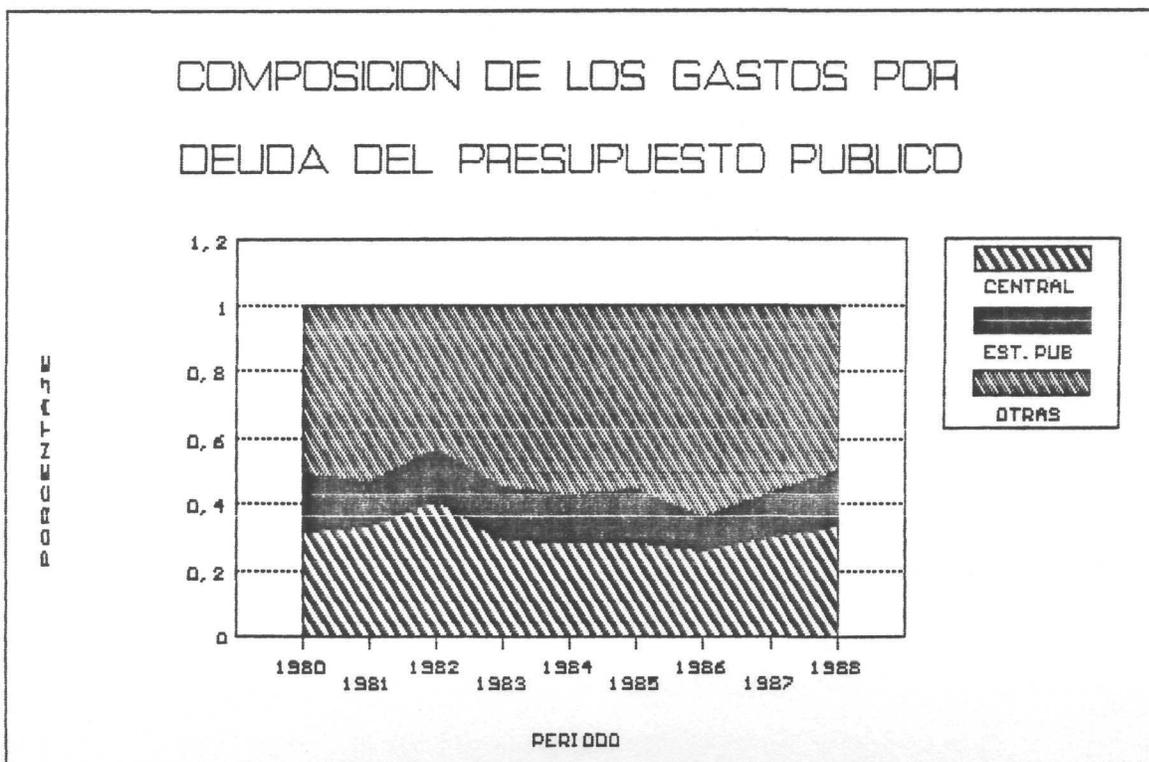
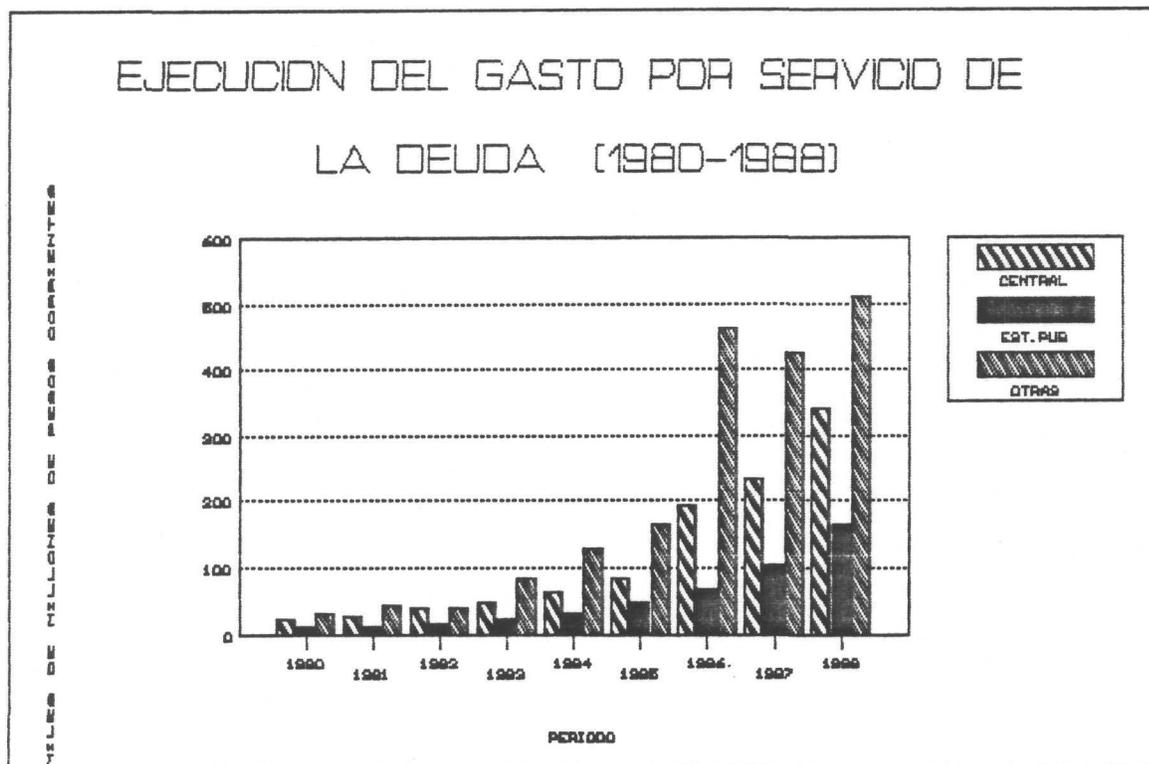
MILLONES DE DOLARES



COMPOSICION DE LOS GASTOS POR INVERSION DEL PRESUPUESTO PUBLICO

PORCENTAJE





ANEXO No. 2

SOBRE "LOS CONTRATOS - PLAN" O LOS "CONTRATOS DE DESEMPEÑO"

Los contratos plan son acuerdos negociados entre el gobierno, y la empresa pública; el gobierno que actúa como dueño y la empresa pública como gestor. El concepto de contrato-plan intenta definirle derroteros claros a la empresa y de esta forma ataca varios problemas comunes en el sector público: (i) persistencia objetivos confusos en la empresa, (ii) una gerencia usualmente dispersa y sin claridad de objetivos y que desconoce la forma como el gobierno evaluará su desempeño, (iii) ausencia de espacios cordiales, permanentes y constructivos para el diálogo entre el gobierno y las empresas.

Los primeros ejemplos de contratos plan se suceden en Francia en 1969 y 1970. Desde entonces alrededor de 100 empresas públicas en países en desarrollo usan o han usado contratos-plan. El Banco Mundial ha apoyado cerca de 50 contratos-plan en países en desarrollo.

El concepto de contrato-plan se ha modificado con el tiempo. Inicialmente se propuso que el fuese un instrumento para mejorar la productividad y eficiencia de las empresas públicas ^{1/}. Veinte años después, el contrato plan se cita más como un instrumento para clarificar "las reglas del juego" entre el Estado y la empresa; definir mas claramente los objetivos de la empresa; precisar obligaciones mutuas entre el gobierno y la empresa y sobre todo mejorar y hacer más realista el clima y esquema de trabajo entre la empresa y el gobierno.

Ubicados los contratos-plan en estos términos, especialmente en cuanto a mejorar la relación empresa-gobierno, la evidencia sugiere los contratos logran ser útiles. Además se ha visto que inciden en mejorar los sistemas contables de las empresas, los sistemas de auditoría y los sistemas de información gerencial.

A la fecha no existe una evaluación sistemática del alcance de los contratos-plan, razón por la cual expertos del Banco Mundial advierten con claridad que los contratos-plan no deben ser una

^{1/} Esto se evidencia analizando el reporte realizado por una comisión especial del alto nivel, comisionada por el entonces presidente frances De Gaulle, con el objeto de estudiar la delicada situación financiera de varias empresas públicas de ese país.

condición de las operaciones de ajuste del Banco, al menos mientras no sean probados y demostrados sus resultados en el país en cuestión.^{2/}

Varios años de experiencia con los contratos plan, aunque aun sin una evaluación sistemática, permiten sugerir algunas recomendaciones para su mejor utilización:^{3/}

- a. Los contratos deben ser simples y sencillos. Los contratos se entienden hoy como documentos generales de política más no de detalle. Excesivo énfasis en la fijación de detalle puede ser contraproducente. Aquí cabe resaltar cómo los contratos franceses tienden a ser simples y generales.
- b. Los contratos deben ser flexibles. Los parámetros de referencia de un contrato plan pueden cambiar (por ej. el precio del petróleo, o las tecnologías disponibles) y con ello el contrato debe ajustarse con facilidad o perdería vigencia.
- c. Los contratos plan tienen efectivamente valor, pero su utilidad no debe sobreestimarse: Se señala reiteradamente en la literatura, en especial al examinar el caso francés, que su utilidad está más en el proceso de diálogo, negociación y entendimiento entre las partes que propicie el contrato-plan, que en el documento formal y los resultados específicos. En esta medida el proceso es quizás más importante que el producto.
- d. Se argumenta que los contratos exigen condiciones especiales en las empresas a las que se les aplica. En particular se estima que su efecto y utilidad tiende a su más nítido en empresas que tienen una base gerencial apropiada y un objetivo comercial más claro. Para empresas en crisis, es muy alta la dificultad de negociar y llevar a feliz término un contrato plan.
- e. Los contratos plan necesitan un grupo supervisor de alta calidad, para la preparación del acuerdo, su periódica revisión y particularmente para garantizar su cumplimiento.
- f. Los contratos plan deben enmarcarse claramente dentro de un programa integral de reforma de las empresas públicas. En particular debe entenderse que es poco lo que puede hacerse con los contratos plan si simultáneamente no logra incidirse

^{2/} John R. Nellis "Contract Plans and Public Enterprise Performance"; World Bank Discussion Paper, No. 48, Washington 1989.

^{3/} A continuación y a manera de síntesis se utilizará fundamentalmente el trabajo de Jhon R. Nellis, *op.cit.*

en una mejor orientación de la política pública, una mayor disciplina y consistencia fiscal y un desarrollo de la capacidad gerencial.

- g. Los contratos plan exigen un marco diferente de relaciones administrativas y fiscales del gobierno, donde se destaca el cumplimiento del gobierno y empresa en las metas pactadas y, por supuesto, de crear correlativamente condiciones para la mayor autonomía de la empresa, que le garanticen una mayor posibilidad de cumplir las metas pactadas.
- h. Cabe resaltar el enfoque de Marruecos, país que ha decidido no confiar el proceso de definición de contratos-plan a consultores nacionales y muchos menos a consultores internacionales. Allí, han considerado que es mejor tener documentos imperfectos, cuya preparación y aprendizaje beneficie para los nacionales responsables, y no confiar en documentos técnicamente mas sólidos, pero que son preparados, entendidos y apoyados exclusivamente por un selecto grupo de consultores externos.
- i. Muchos contratos establecen con claridad que el gobierno debe compensar a la empresa por los costos incurridos en el cumplimiento de metas no comerciales. En consecuencia definen la rentabilidad económica como un objetivo fundamental.
- j. Para la fijación de un buen contrato plan evidentemente se exige de adecuada documentación sobre información financiera y de desempeño de las entidades y del sector público en su conjunto, así como de los otros contratos plan existentes. De lo contrario podrá presentarse inconsistencia en las metas o incumplimiento del gobierno.
- k. Las metas de los contratos-plan incluyen usualmente definiciones sobre niveles operacionales, sobre objetivos financieros y sobre objetivos productivos. Sin embargo, el aspecto financiero es al parecer el tema principal.
- l. Finalmente, el cumplimiento de un contrato plan exige cuando menos un esquema para honrar los compromisos, tanto los del gobierno como los de la empresa. Con frecuencia esto no logra garantizarse y por lo tanto surge una pérdida de credibilidad en este mecanismo.

Los contratos plan pueden ajustarse a diferentes particularidades de la empresa en cuestión: en algunos casos, pueden enfatizar aspectos de reducción de costos y su recuperación, así mismo de mejoramiento del desempeño de la empresa; en otros puede simplemente concentrarse en clarificación de objetivos, tal como es el caso de los contratos plan para empresas no comerciales de desarrollo rural de Senegal, donde más que utilizar contratos-plan, tienen una "declaración de objetivos"; de otro lado, hay contratos

bastante estrictos, que establecen que si los objetivos no son alcanzados en un tiempo razonable (por ejemplo 3 años) entonces que el gobierno considerará la opción de liquidar la empresa.

En la figura No. 2 se presenta, a manera de ejemplo, los detalles de un contrato-plan de la empresa telefónica de Senegal. De este contrato cabe destacar: la precisión con la cual se establecen los objetivos de la empresa en el período del contrato; el detalle de los indicadores de desempeño; las metas de productividad del personal y calidad del servicio; las proyecciones financieras deseadas; la definición exacta de los compromisos del gobierno y el esquema previsto de seguimiento del contrato.

Este ejemplo, así como lo anteriormente expuesto, permiten formarse una idea del posible alcance de esta metodología en el caso colombiano. Puede afirmarse que la metodología podría aplicarse sólo en forma selectiva y reconociendo rigideces y limitaciones propias de las empresas públicas en Colombia.

En nuestro medio la relación entre el gobierno central y las empresas más grandes ha sido en ocasiones conflictiva, y ha llevado en varias oportunidades a imponer coyunturalmente sobre las empresas o sobre el propio gobierno enormes presiones y restricciones. En consecuencia, el espíritu de los contratos-plan, así como su preocupación por la clarificación de objetivos y su impacto en estimular el diálogo es de enorme interés en el país. La reciente creación del CONFIS podría llenar un vacío en el liderazgo de este proceso. Debe advertirse, sin embargo, que los contratos-plan exigen empresas con un desarrollo gerencial adecuado, que haga viable las restricciones propias de este mecanismo. Además, debe tenerse presente que la experiencia internacional indica cómo la negociación de un contrato-plan puede durar 1, 2 o 3 años, por lo cual cabe observar que ciertamente no es un proceso que puede fabricarse en serie y que tampoco conviene forzar.

FIGURA No. 2

SINTESIS DE UN CONTRATO-PLAN: EL CASO DE SONATEL (*)

Sección No 1

Se sintetizan las leyes y decretos que crean y regulan la empresa y sus relaciones con los ministerios de Hacienda y comunicaciones.

Sección No 2

Se precisan los objetivos del ejercicio del Contrato-Plan: se determinan los criterios de evaluación de desempeño de Sonatel, se determina la estrategia y acciones de la empresa las obligaciones del gobierno:

Sección No 3

Precisa los objetivos de la firma durante el período del contrato:

- (i) Mejorar la calidad del servicio.
- (ii) Completar de acuerdo con el cronograma las inversiones y proyectos propuestos.
- (iii) Mejorar la utilización de los recursos humanos de la empresa.
- (iv) Establecer una agenda y cronograma para ofrecer fácilmente el acceso generalizado al servicio.
- (v) Mejorar la imagen del servicio nacional de telefonía.

* SONATEL es la empresa pública de Telefonía del Senegal.

FIGURA No. 2
(Continuación)

Sección No 4

Señala los criterios de evaluación de desempeño:

- (i) Mantener constante el número de trabajadores vinculados a la firma.
- (ii) Limitar a un 10% el crecimiento anual de los gastos de nómina.
- (iii) En cuanto a calidad, con parámetros y metas precisas, se establece: la reducción esperada en el tiempo de reparación de una línea; la disminución en el tiempo de obtención del tono de marcación; la reducción de las llamadas equivocadas e incorrectas debidas u ocasionadas por problemas con el equipo.
- (iv) En cuanto a productividad del personal, se señala la meta de reducir los costos del personal del 5% al 4.4% de los costos operativos de la empresa.
- (v) Las proyecciones financieras se detallan (Ingresos, flujo de caja, utilidades, y coeficientes de operación). Igual se hace con las inversiones de la empresa.
- (vi) Se establecen tanto metas de recuperación de costos: así como del tiempo transcurrido entre medición y distribución y entrega a los usuarios de la facturación.

FIGURA No. 2
(Continuación)

Sección No 5

Establece los compromisos de gobierno en relación con Sonatel:

- (i) El gobierno se compromete a pagar a Sonatel de acuerdo con fechas pactadas, sus cuentas por pagar como usuario que es del servicio de telefonía.
- (ii) El gobierno acepta no imponer a Sonatel cargas financieras por la expansión del servicio a zonas rurales remotas.
- (iii) El gobierno se compromete a programar mejor en su presupuesto los gastos de funcionamiento, para evitar que mantenga cuentas por pagar con Sonatel.

Sección No 6

Define el esquema de Monitoreo de la ejecución del contrato Plan, integrado por el Director de Sonatel y 8 altos funcionarios del gobierno (entre los que sobresalen el Ministro de Planeación y el Ministro de Comunicaciones y varios funcionarios del Ministerio de Hacienda). Se establece que este equipo evaluador se reunirá por lo menos dos veces al año, la primera en enero para evaluar el desempeño del año anterior.

ANEXO No. 3

SOBRE EL CONTROL TOTAL DE CALIDAD EN LAS EMPRESAS PUBLICAS

El control total de calidad-CTC es un enfoque de gerencia que ha dado lugar a varios equívocos. En primer lugar, se piensa que es un enfoque solamente adecuado para las firmas privadas, y especialmente para las japonesas o del sudeste asiático. En realidad, las ideas no necesariamente son para el sector privado y tampoco son un monopolio de firmas japonesas. De todos los pioneros de este enfoque sólo uno es japonés, además las experiencias de aplicación del CTC son amplias y existe evidencia de grandes éxitos del CTC en todo tipo de organizaciones, sin excluir a las organizaciones y empresas del sector público.

El CTC tiene como finalidad satisfacer las necesidades de los clientes de la organización (sea esta pública o privada). Los clientes pueden ser internos o externos. Los clientes externos son los que reciben los productos o servicios de la organización en cuestión, y los internos quienes tienen la responsabilidad de llevar a cabo el trabajo de la entidad ^{1/}.

La calidad es sencillamente darle satisfacción a las necesidades del cliente. La buena calidad está dada en función de los requerimientos o necesidades de los clientes (tanto internos como externos). El control de calidad es garantizar el sostenimiento de la calidad actual y su mejoramiento gradual y permanente.

Varios criterios o principios son utilizados por el enfoque del CTC y como veremos esto, son igualmente aplicables al sector privado como al sector público:

- El objetivo del Control Total de Calidad es la satisfacción total del cliente, tanto interno como externo.
- El control de trabajo, bajo los conceptos de CTC, se basa en una actividad continuada de cuatro pasos: planear en función de las necesidades y expectativas del cliente, implementar,

^{1/} Como referencias básicas a esta parte sobre CTC se señala a:
"Control Total de Calidad. Conceptos y Aplicación" Oficina de Calidad Total, Carvajal S.A. Mimeo.
Jorge E. Morales, "Algunos Conceptos Sobre Calidad y Control Total de Calidad", Mimeo 1989.

lo planeado, verificar lo ejecutado, actuar sobre lo verificado.

- En el contexto de una división o departamento de una empresa, el siguiente paso en el proceso productivo o de servicios de la división o departamento es justamente su cliente.
- Para entender efectivamente el concepto de calidad es necesario ponerse permanentemente en el lugar del cliente, y entender así las exigencias y responsabilidades del servicio de la empresa o del servicio del departamento o división.
- Cuando se identifican las causas de la mala calidad, el énfasis debe recaer en el control de las causas y no en el resultado (v.g. cuando un río está muy contaminado se busca disminuir las fuentes de la contaminación).
- Se debe verificar que cada una de las etapas del proceso productivo o de servicio garantice la calidad que requiere el cliente. Es decir se debe: a) Mejorar la calidad en el diseño de su respuesta a las necesidades e investigación de mercado; b) mejorar la calidad en la producción; c) mejorar la calidad del proceso de venta y de servicio y d) recoger las observaciones de sus clientes y tomar las decisiones pertinentes.
- En el enfoque de CTC los recursos institucionales y humanos se dedican prioritariamente a las pocas cosas importantes y no a las muchas triviales. En este sentido el CTC implica identificar permanentemente y en forma dinámica la situación actual, la situación a donde se quiere llegar (en función de la empresa y el cliente) y el camino para lograrlo, así como anticipar y prepararse para afrontar los problemas mas críticos.
- El CTC implica un cambio de actitud a todo nivel, que exige trabajar con hechos y datos y no con supuestos y vagedades. En otras palabras el CTC insiste en evitar palabras y frases tan comunes, tales como: creo que sí, yo dí la orden, yo opino, ya casi, o medir con unidades tales como chirringos, diminutos, enormes, etc.

Estos principios son aplicables al sector público y al universo de las empresas públicas. Sin embargo para su utilización en el sector público es necesario realizar acciones complementarias de promoción del CTC en el sector público, cabe mencionar: ^{2/}

^{2/} Carolyn Burstein y Kathelen Sedlak, "The Federal Quality and Productivity Improvement Effort", en Quality Progress, octubre 1989.

1. Que exista un compromiso gerencial e institucional al más alto nivel para la promoción y el desarrollo de la calidad.
2. La orientación hacia el cliente (interno y externo) se señala como definitiva para empresa pública. Esto exige conocer las necesidades del cliente interno y externo. Su satisfacción con el servicio se convierte en la base para definir los esfuerzos de mejoramiento institucional.
3. Se provee de una adecuada capacitación y entranamiento en gerencia y manejo de calidad a todo el personal de la empresa.
4. Se establecen medidas e indicadores de productividad y desarrollo de la calidad, las metas y estándares son fijados en forma estricta para todos los servicios y programas de la empresa.
5. El personal es constantemente estimulado para mejorar la calidad y la productividad. Esto incluye sistemas ágiles de documentación y comunicación en esta materia; así como talleres, circulares, boletines, y mecanismos de inducción y promoción, etc.
6. Se crean sistemas de reconocimiento e incentivos en toda la empresa y en función de los esfuerzos de mejoramiento del producto o servicio.
7. En el sistema de la evaluación de desempeño de los gerentes se introduce una mayor responsabilidad en el desarrollo de la calidad y fomento de la productividad de la empresa.
8. El trabajo en equipo a todos los niveles es visto como un mecanismo importante para mejorar los procesos y servicios.

Diseñar una estrategia de gobierno para fortalecer el CTC en empresas y establecimientos públicos exige, obviamente:

- 1) Crear conciencia e implementar el enfoque de CTC y productividad con sus prácticas administrativas y gerenciales.
- 2) Garantizar que año a año se logren avances en la calidad, ahorro en tiempo y eficiencia de los productos y servicios.
- 3) Garantizar y extender el desarrollo del CTC como un esfuerzo estable de largo plazo para el mejoramiento de la calidad.
- 4) Ofrecer Los esquemas de educación amplios para desarrollar una cultura de la calidad en el sector público.
- 5) Desarrollar esquemas que garanticen una amplia promoción y reconocimiento de empresas y funcionarios que realizan los mayores logros.

Como puede verse, un enfoque gerencial del CTC se concibe como un esfuerzo por comprometer a todos los empleados y funcionarios de una empresa con los resultados y la satisfacción del cliente. Para que funcione exige que se logre efectivamente desarrollar una cultura de la calidad, donde todos sean participes del proceso. Un prerequisite es crear mecanismos que le originen demanda al CTC en el sector público.

Estas ideas desde luego son un reto para las entidades públicas, que tienen en algunos casos su propia estructura corporativa, muchas veces cargada de sus propias inercias, y propios intereses y fuerzas de tipo político.

La aplicación de estas ideas en el sector público exige por lo tanto de gran experiencia y enormes esfuerzos. Es absurdo pretender cambiar toda una entidad en un tiempo limitado. Pero es perfectamente factible introducir el enfoque de calidad en áreas críticas de las empresas, lograr posteriormente que su ámbito e irradiación vaya extendiéndose en la organización o hacia otras organizaciones afines. La aplicación del enfoque exige también seleccionar instituciones públicas de mayor desarrollo y madurez gerencial y administrativa, por cuanto sus directivos y empleados estarían mas dispuestos a afrontar el cambio institucional.

Dentro del amplio concepto de calidad es evidente que la mera tarea de producir unos indicadores globales de la calidad del servicio para los usuarios ^{3/} sería de utilidad. Esto por cuanto tales indicadores favorecen el sencillo ejercicio de comprometer permanentemente las empresas con unos estándares de servicio, fijados públicamente, que luego permiten que la comunidad y el propio gobierno entren a verificar su permanente cumplimiento.

En resumen, es amplio el campo de aplicación del CTC en el sector público para contribuir a elevar la calidad de la gestión en las empresas públicas colombianas.

^{3/} La Figura 3 presenta de manera sugestiva cuales podrían ser esos indicadores para cuatro tipos diferentes de empresas públicas, tales como servicio telefónico, servicio eléctrico, servicio portuario, administración postal nacional.

FIGURA No. 3
EJEMPLOS DE INDICADORES OPERACIONALES DE CALIDAD DEL
SERVICIO PUBLICO:
EL PUNTO DE VISTA DE LOS USUARIOS

Servicio telefónico (1)

Facturación equivocada: porcentaje de facturas o recibos con errores.

Indice de reparación : Porcentaje de reparaciones que se resuelven con menos de 24 horas desde su anuncio a la empresa.

Oportunidad del tono : La relación entre el número de veces que se obtiene tono antes de tres segundos frente al número de intentos

Relación de llamadas locales : Porcentaje de las llamadas locales que se completan efectivamente.

Relación de llamadas de larga distancia : Qué porcentaje de las llamadas de larga distancia se completan efectivamente.

Servicio eléctrico (2)

- Indice de duración de la interrupción : Tiempo sin energía por el usuario promedio.

- Indice de frecuencia de la interrupción : Número total de interrupciones para el usuario promedio.

FIGURA No. 3
(Continuación)

Servicio portuario

Permanencia de buques y mercancías en puerto:

Índice por tipo de buque y mercancía del tiempo promedio en puerto.

Estimación de riesgos por daños:

Índices por tipo de mercancía (frecuencia y costo por medio de daños)

Estimación de riesgos por pérdidas de carga:

Índices por tipo de mercancía y costo promedio por daño.

Estimación de recargos portuarios:

Índice de sobre-costos por demoras del proceso portuario.

Administración postal

Tiempo empleado para cumplir el servicio (agregado o desagregado por rutas y tipo de servicio):

Índice de tiempo empleado por envío promedio
Índice de daño y errores.

(1) y (2) Fuente: Reynaldo Arcirio, "The Brazilian Public Enterprise Performance Evaluation System", en Public Enterprises, Vol. 8, No.1, Págs. 43-55

ANEXO No. 4

SOBRE CAPITALIZACION DE LOS TRABAJADORES

Los fondos mutuos de inversión son una de las opciones para lograr simultáneamente el fortalecimiento de la capacidad de ahorro nacional y su destinación prioritaria hacia nuevos frentes de desarrollo empresarial y de promoción de los trabajadores mediante su capitalización y la democratización accionaria.

Desde el punto de vista macroeconómico los fondos contribuyen a concentrar pequeños ahorros y convertirlos en volumen de ahorro apreciables para la promoción del ciclo ahorro-inversión nacional. Además, su concepción y regulación especial, permite generar una inversión permanente y estable y por supuesto orientada a actividades productivas. Desde el punto de vista político, los fondos son un instrumento privilegiado de la democratización empresarial y de la democratización de la propiedad accionaria ^{1/}.

Estos fondos de inversión, de carácter privado, constituidos con base en aportes provenientes de los salarios de los empleados y contribuciones concomitantes de las empresas, de ahí precisamente su carácter mutual, fueron creados legalmente en Colombia desde 1960 ^{2/}.

Desde el punto de vista operativo y según la norma, los trabajadores pactan su contribución hasta por el diez por ciento del salario mensual, a lo cual la empresa debe aportar -en beneficio exclusivo de los trabajadores- una contribución equivalente al 50% de los aportes de estos. Es decir, por cada peso de los trabajadores la empresa aporta 50 centavos. Los aportes adicionales voluntarios no dan derecho a contribución correlativa por parte de la empresa.

La historia de los fondos mutuos en Colombia muestra como entre 1960 y 1985 sólo se crearon 25 fondos. Sin embargo, con las reformas introducidas en el decreto No. 1705 de 1985, el régimen se flexibilizó, todo lo que ha permitido que en la actualidad

^{1/} A este respecto es importante señalar que el Fondo Mutuo de Inversiones del Banco de la República, FIMBRA, es quizás el mayor inversionista de la Bolsa de Bogotá.

^{2/} Creados en 1960, mediante decreto No.2968, y reformados mediante el decreto No.1705 de 1985.

existan más de 80 fondos, y que deja ver hoy con algún mayor optimismo este instrumento de capitalización de los trabajadores.

Los fondos son una figura ampliamente conocida en otros países. En los Estados Unidos, por ejemplo, el Centro Nacional para la propiedad de los trabajadores estima que a finales de 1987 existían no menos de 8.777 de tales fondos, con una cobertura de cerca de 7 millones de trabajadores^{3/}. En Suecia, por ejemplo, el 70% de las acciones que se cotizan en la bolsa pertenecen a fondos mutuos de inversión de empleados^{4/}.

Desde el punto de vista microeconómico e institucional, los fondos mutuos en Colombia tienen enormes ventajas, dentro de las cuales cabe resaltar: i) estímulo del ahorro individual de los trabajadores, sustituyendo consumo por ahorro^{5/}, ii) disminuye el riesgo de los ahorros del trabajador, al generar una inversión más especializada, con diversificación del riesgo-portafolio, iii) estímulo para la racionalización de las prestaciones sociales en mutuo beneficio de empresa y trabajadores -en tanto que los aportes de la empresa al fondo no se consideran factor de salario-, iv) el ahorro canalizado a través de un fondo mutuo en principio recibe un manejo más especializado, lo cual mejora la colocación de recursos en la economía, v) la Junta Monetaria incluyó a los fondos mutuos de trabajadores como beneficiarios de posibles créditos de la línea de capitalización empresarial, vi) por último, y quizás lo más importante, los fondos mutuos pueden ayudar a mejorar el clima de las relaciones industriales en el país, en cuanto a que racionalizan las prestaciones, al observarse que hay una maraña de prestaciones extralegales, que en el fondo no benefician mayormente al trabajador y que en cambio podrían sustituirse fácilmente hacia la consolidación de fondos mutuos de inversión, con mayor impacto sobre el bienestar de los

^{3/} En Michael A. Conte y Jan Sueyhan, "The Performance Effects of Employee Ownership Plans", publicado en Alan S. Blinder (editor), "Paying for Productivity: A Look at The Evidence", The Brookings Institution, Washington, 1989.

^{4/} Ver a Juan Camilo Restrepo, "Los Fondos Mutuos de Empleados - El Gran Instrumento para la Transformación Social y la Capitalización Empresarial", Mimeo, Bogotá.

^{5/} Cabe agregar que usualmente producen tan buenos resultados estos fondos que los trabajadores al retirarse de una empresa obtienen más recursos por sus ahorros en el fondo mutuo que por sus cesantías.

trabajadores de las empresas públicas y privadas del país ^{6/}.

Las experiencias de los fondos mutuos en el sector público colombiano son todavía limitadas. Se conocen los ejemplos del Banco Popular (FIMEBAP), del Banco Central Hipotecario (BCH), de Telecom (FECOM), del Banco de la República (FIMBRA).

Dada la diversidad de los objetivos: macroeconómicos, políticos, microeconómicos e institucionales que cumplen los fondos, y que benefician principalmente a los trabajadores, se concluye que este es un mecanismo de gran utilidad y que el gobierno debería reforzar y apoyar en el caso de las empresas públicas en Colombia.

^{6/} Al respecto puede consultarse la siguiente bibliografía: "Fondos Mutuos de Inversiones: Aspectos de su Evolución Económica en el Período 1975-1983", Comisión Nacional de Valores, 1985; Luis Fernando Uribe, "Aspectos Centrales de la Legislación de los Fondos Mutuos de Inversión en Colombia", Comisión Nacional de Valores, marzo, 1989; Juan Camilo Restrepo, "Los Fondos de Inversión en las Empresas y los Inversionistas Institucionales como Alternativa para el Desarrollo del Mercado de Capitales", 1983.

ANEXO No. 5

SOBRE PRODUCTIVIDAD Y EFICACIA LABORAL

A las empresas públicas se las cuestiona por su menor disposición a cuidar de la minimización de costos: a diferencia de las empresas privadas, a las empresas públicas se les atribuye la ineficiencia-X, es decir, su incapacidad para controlar sus costos y para disponer sus insumos en forma óptima, en función del nivel de producto que se desea producir. Este concepto se basa en la afirmación de que las empresas públicas no tienen que pasar la prueba del mercado en forma tan estricta como una firma privada (por ejemplo por ausencia de la competencia o porque rara vez un gobierno deja que sus empresas públicas realmente se quiebren) ^{1/}. Por esta razón es que se propone la supervisión en la empresa pública para evitar que se presenten algunas de las siguientes situaciones ^{2/}:

- Una inadecuada estructura del capital. Aquí cabe examinar como se manejan los activos, los pasivos y el capital; por ejemplo el manejo de las cuentas por cobrar, el uso y eficiencia de las distintas fuentes de financiamiento, etc.
- Malas decisiones de inversión (sobre su dotación de planta, distorsión o composición ineficiente de planta y equipo dependencia exagerada a las importaciones).
- Desenfoque gerencial (elevados costos, ausencia de controles y laxitud en gastos, mal manejo de planta, mantenimiento inadecuado del equipo).
- Selección ineficaz del personal, especialmente de gerentes, directores, funcionarios; así como errores en la concepción de los productos o subproductos de la empresa.

^{1/} El detalle de esta discusión se encuentra en Gillis Malcom: "The Role of State Enterprises in Economic Development", Social Research, 47, 1980, págs. 258-266

^{2/} Algunos de estos puntos los señala Mary Shirley, "The Reform of State - Owned Enterprises, Lessons From World Bank Experience", Banco Mundial, Washington, 1989.

Ante esta preocupación generalizada por las empresas públicas, la pregunta es si es posible construir mecanismos institucionales que desarrollen una mayor preocupación por la eficiencia y eficacia en las empresas públicas.

Hay varias formas de intentar el resolver este asunto, aquí se hará énfasis a aquellas que se dan exclusivamente a través de incentivos laborales, concretamente aquellos para los cuales la forma de pago de los trabajadores se relaciona en forma contingente con resultados de la firma.

Se distinguen tres tipos principales de esquemas para este propósito: i) los planes de incentivos, ii) los planes de participación en utilidades y economía compartida, y iii) los planes de participación de los trabajadores de las "ganancias" de la compañía. Cabe agregar que aquí las ganancias hacen referencia a ahorro de costos, y a los nuevos avances y desarrollos en la productividad de la empresa, etc.

De estos tres diferentes mecanismos sólo se recomienda para las empresas públicas el último, el de participación en ganancias, por cuanto es el que parece más idóneo dado el carácter de estas empresas.

Cabe antes precisar que los sistemas de incentivos se usan para relacionar lo pagado a un individuo o a un pequeño grupo con el nivel de producto de la empresa. Los incentivos pueden ser simplemente a destajo, o pueden ser más elaborados, permitiendo que la recompensa o remuneración no sea estrictamente proporcional, sino por ejemplo creciente con el nivel de producción. Este mecanismo, que ha sido históricamente muy utilizado, es criticado por ser excesivamente mecánico y con excesivo sesgo conductista, que lo hace poco atractivo para los trabajadores, especialmente en compañías de un alto nivel profesional y de alta calificación de su recurso humano.

La participación en utilidades provee por ejemplo bonos en efectivo, contingente al desempeño de las utilidades de la empresa. Los sistemas de participación tienen algunas críticas pero también algunas virtudes. Sobre este último respecto conviene señalar: primero, pagar en función del desempeño de la empresa tiene en principio la virtud de transmitir a los trabajadores simbólicamente el valor del esfuerzo cooperativo. En segundo lugar, ayuda a mantener con mejor información a los trabajadores de la situación empresarial y financiera de la compañía, lo que puede incidir en su nivel de compromiso. En tercer lugar, la participación en utilidades puede hacer de los costos laborales un parámetro flexible ajustable a la situación financiera de la empresa, lo que en principio permite la reducción de costos laborales sin necesidad

de afectar el número de trabajadores ^{3/}.

Sin embargo, la crítica más de fondo a los sistemas de participación en utilidades resulta de señalar que son poco idóneos para utilizar en grandes compañías, donde el esfuerzo de un trabajador particular difícilmente puede reflejarse en las utilidades corporativas y se corre por tanto el riesgo del eventual abuso por parte de empleados poco motivados y disciplinados. Además, en el caso específico de las empresas públicas, no parece razonable proponer que sus empleados disfruten de las rentas colectivas de toda la sociedad, como son sus utilidades, por cuanto ésto equivaldría a desvirtuar el objetivo mismo de la empresa pública.

Finalmente, como última opción, queda la participación de los trabajadores en las "ganancias" (bien por ahorro de costos o por incremento de la productividad). Se debe destacar que bajo este esquema los empleados son motivados para realizar sugerencias sobre formas de mejorar las ganancias de la empresa.

Usualmente se considera como un incremento de las ganancias a cualquier reducción de la relación de costos laborales o de cualquier otro insumo con relación a las ventas de la empresa. Así mismo, puede sustituirse el valor de las ventas por el valor agregado de la producción. En el cálculo de los anteriores cocientes es necesario garantizar que las cifras se ajustan por modificación de inventario, en caso de que existan cambios en el periodo de referencia.

La evidencia internacional alrededor de la conveniencia de este último mecanismo en el sector privado es satisfactoria, sin embargo no se conocen de referencias concretas para el caso del sector público. No obstante esta limitación, y por considerarlo pertinente, cabe agregar algunas de las virtudes conocidas de dicho mecanismo y señalar el único inconveniente que se ha reportado de éste.

Entre las bondades deben citarse ^{4/}: estimula la disposición de los trabajadores hacia la solución de problemas; fomenta el trabajo creativo y exige de mayor inteligencia por parte de los trabajadores; incentiva mediante presiones sociales y de grupo a los trabajadores para mejorar el desempeño; fortalece objetivos organizacionales que faciliten la cooperación y el trabajo de equipo; entre otros argumentos favorables.

^{3/} Estos puntos los citan: Daniel J.B. Mitchell, David Lewin y Edward E. Lawler III, "Alternative Pay Systems, Firm Performance and Productivity", en *Paying For Productivity*, Op. cit.

^{4/} Ibid, Op. Cit.

El sistema de participación en ganancias exige de una estructura adecuada y flexible en el diseño de la fórmula como se calcula el incremento de productividad o elevación de ganancias y de un serio compromiso institucional entre el gerente, el equipo ejecutivo y los empleados para llevarlo a la práctica.

Como aspecto negativo cabe citar la resistencia que puede generar en el nivel de supervisores de trabajo y jefes de sección y algunos ejecutivos, en la medida en que algunos de ellos pueden no estar dispuestos a perder su autoridad y a ver como antiguas jerarquías institucionales se diluyen por un ambiente más participativo en la empresa y derivado del mecanismo ^{5/}.

Para su aplicación en empresas públicas, debería precisarse con claridad el alcance del mecanismo, en función de las prioridades y naturaleza misma de la empresa en cuestión. Cabe agregar que en algunos casos puede aplicarse exclusivamente este mecanismo a algún aspecto crítico de la empresa pública en particular, por ejemplo relacionando con el aspecto de mayor interés institucional, Como podría ser:

- El manejo de inventario.
- La eficiencia del proceso productivo.
- La reducción de cartera.
- El control de pérdidas negras (en el caso de empresas de energía).
- El control de pérdidas técnicas.
- La disminución de indemnizaciones por accidentes de trabajo.
- La disminución del costo de reposición de equipos, por adecuado mantenimiento.
- Otros aspectos críticos de las empresas públicas.

En resumen, puede pensarse seriamente en crear mecanismos e incentivos laborales que propicien una mayor preocupación de los trabajadores por los resultados de las empresas y por su desempeño en ciertas variables críticas y de mayor interés en la empresa en cuestión. Construir tales mecanismos e incentivos mediante la participación de los trabajadores de una parte de las ganancias y ahorros es una posibilidad real, que exige de conocimientos y cuidado en su diseño, tal como lo ilustra la Figura No. 4, pero que efectivamente puede contribuir a mejorar el desempeño de la empresa pública.

^{5/} En la Figura No. 4 se sintetiza el planteamiento que sobre el particular tienen Mitchel, Lewin y Lawler, en la referencia ya mencionada.

FIGURA No. 4 *
LA PARTICIPACION EN GANANCIAS

<u>ASPECTOS POSITIVOS</u>	<u>PROBLEMAS-EXIGENCIAS</u>
<ul style="list-style-type: none"> - Fortalece la coordinación y el trabajo de equipo. - Se promueve el interés por el ahorro de costos y no exclusivamente por el nivel de producción. - Mejora la disposición al cambio, a la tecnología y ajuste a las tendencias del mercado. (Se aumenta en virtud de que una mayor eficiencia resulta en bonos). - Los empleados producen tanto ideas como esfuerzo. - Los empleados desarrollan un cambio de actitud, demandando una mejor planeación y gerencia. - Los empleados se esfuerzan por reducir sobre costos y demoras, no por trabajar más rápido o mas fuerte. 	<ul style="list-style-type: none"> - La estructura de la fórmula debe medir con claridad lo que sucede en la organización. - La fórmula debe ser flexible en la medida que los productos, la tecnología y la organización cambia o se modifica. - Los gerentes deben estar dispuestos a adecuarse al estilo gerencial que exige este sistema. - Debe existir excelente comunicación y entendimiento del sistema. Una comunicación abierta y en las dos direcciones se necesita. - El sistema requiere estructuras participativas congruentes.

* Tomado, aunque con algunos ajustes de Mitchel, Lewin y Lawler, Op. Cit.

ANEXO No. 6

SOBRE MOTIVACION DE LOS TRABAJADORES

La teoría de la motivación ocupa un lugar destacado en la teoría de la psicología empresarial y el desarrollo de la teoría de las organizaciones. Son diferentes los postulados teóricos y los mecanismos y sistemas de trabajo que se invocan con el fin de mejorar la motivación de los empleados de una empresa.

Lo que es singular en la aplicación y desarrollo de tales teorías en el caso del sector público colombiano en que ésta va siempre a la zaga de lo que acontece en el sector privado y del desarrollo teórico sobre esta materia.

En particular, usualmente no hay una teoría desarrollada a la luz de la propia evidencia, y las expectativas y el análisis específico del ambiente sector público. A veces utilizan, eso sí, esquemas existentes para el sector privado y quizás útiles para otras latitudes y culturas.

Son escasos, por no decir inexistentes, los estudios colombianos que establezcan con claridad qué es lo que realmente motiva y demandan con mayor interés los trabajadores de las empresas públicas en nuestro medio.

Esto desde luego es una deficiencia de las oficinas de personal y de organización y métodos de las empresas públicas, así como del escaso desarrollo de la investigación académica en este campo en el país.

Estudios empíricos de evidente simplicidad, pero de gran utilidad, tal como el que a continuación se expone ^{1/}, demuestran con un ejemplo de otro país, la necesidad de avanzar más nuestros conocimientos en este campo.

En el trabajo de P.B. Johnie se propuso identificar las técnicas de motivación adoptadas por gerentes y ejecutivos públicos nigerianos y confrontarlas con aquellas que realmente eran demandadas por los funcionarios y empleados, no ejecutivos de ese país.

^{1/} P.B. Johnie, "Towards a Diagnostic and Prescriptive Model for Motivating The Nigerian Workmen - A study of Two Public Sector Organizations", Public Enterprise, 1988, Volumen 8, No.4.

En el estudio se señalan las contradicciones e inconsistencias existentes entre las percepciones ex-ante de los ejecutivos, al compararlas ex-post con las necesidades señaladas por los trabajadores. Un cuestionario sencillo a ejecutivos y empleados diseñado para identificar los 6 principales factores de motivación entre una larga lista de 21 factores, se utiliza en el estudio (ver Figura No. 5). No es este el lugar indicado para señalar los resultados del mencionado estudio, simplemente para resaltar que es necesario realizar estudios empíricos sobre estos temas y otros afines para el caso colombiano. Sólo de esa forma se llenaría el vacío de conocimientos en esta materia, lo que facilitaría, en alguna medida, el desarrollo de una cultura corporativa, y de mayor compromiso de los empleados públicos con el desarrollo de sus instituciones.