

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
Oficina del Gobernador
COMISION DE REORGANIZACION DE LA RAMA EJECUTIVA



ESTUDIO DE LAS OPERACIONES
Y SITUACION ECONOMICA DE
CORPORACIONES PUBLICAS SELECCIONADAS

1979

Volumen I

Organización y Funciones de las Corporaciones Públicas

BIBLIOTECA
OFICINA DE PRESUPUESTO Y GERENCIA
OFICINA DEL GOBERNADOR

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
Oficina del Gobernador
COMISION DE REORGANIZACION DE LA RAMA EJECUTIVA



ESTUDIO DE LAS OPERACIONES
Y SITUACION ECONOMICA DE
CORPORACIONES PUBLICAS SELECCIONADAS

1979

Volumen I

Organización y Funciones de las Corporaciones Públicas



Estado Libre Asociado de Puerto Rico
OFICINA DEL GOBERNADOR
Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva

MIEMBROS DE LA COMISION

Lic. Wallace González Oliver
Presidente

Sr. Luis S. Montañez Reyes
Secretario

Sr. Raymond González

Hon. Oreste Ramos

Hon. Manuel Ramos Barroso

Hon. Juan Cancel Ríos

Hon. José Granados Navedo

Hon. Edison Mislá Aldarondo

Hon. Presby Santiago

OFICINA EJECUTIVA

Sr. Manuel Dones Piñero
Director Ejecutivo

MANAGEMENT AID CENTER, INC.

APARTADO 8273, SANTURCE, PUERTO RICO 00910
TELS. 763-1460 763-1560

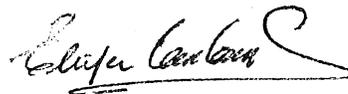
10 de septiembre de 1979

Lcdo. Wallace González Oliver
Presidente
Comisión de Reorganización de
la Rama Ejecutiva
Oficina del Gobernador
San Juan, Puerto Rico

Estimado Lcdo. González Oliver:

Tenemos el placer de someter nuestro informe sobre La Organización y Funciones de las Corporaciones Públicas el cual es el primer volumen del estudio que nos ha encomendado la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva bajo el contrato del 22 de noviembre de 1978.

Cordialmente,



Eliezer Curet Cuevas
Presidente

Volumen I

ORGANIZACION Y FUNCIONES DE LAS CORPORACIONES PUBLICAS

CONTENIDO

	<u>Página núm.</u>
Introducción	1
A. Informe de la Comisión de Reorganización de 1970	3
Consideraciones generales	4
Las corporaciones públicas	6
B. Guías o criterios de la Comisión de Reorganización de 1979	10
Objetivos	11
Nuevo esquema de organización	12
Organización por sectores	14
C. Las empresas públicas	17
Naturaleza	18
Formas de organización	19
Las empresas públicas en Puerto Rico	23
D. Normas para regir la organización y funcionamiento de las corporaciones públicas	29
Importancia y difusión del concepto	30
Aplicación del concepto	36
Gobierno interno	45
Relaciones externas	58
Aspectos económicos y financieros	81
Evaluación del funcionamiento	101
E. Clasificación de las empresas públicas en Puerto Rico	106
F. Conclusiones	116
Apéndice estadístico	127
Bibliografía	140

INTRODUCCION

La Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico nos ha encomendado el estudio de las corporaciones públicas como parte integral de su plan de reorganización, definiendo el ámbito de nuestra encomienda de manera que incluya los siguientes aspectos:

- A. Las normas y criterios generales para regir la organización y funcionamiento de las corporaciones.
- B. La relación actual de las corporaciones a la organización, funcionamiento y política pública del gobierno.
- C. El análisis económico del funcionamiento de las corporaciones y una evaluación de su situación financiera.
- D. Recomendaciones para la integración de las corporaciones en el plan de reorganización.
- E. Corporaciones a incluirse en el estudio:
 - 1. Autoridad de Tierras
 - 2. Corporación Azucarera
 - 3. Autoridad Metropolitana de Autobuses
 - 4. Autoridad de Puertos
 - 5. Autoridad de Carreteras
 - 6. Administración de Terrenos
 - 7. Autoridad de Edificios Públicos
 - 8. Autoridad de Acueductos y Alcantarillados

9. Corporación de Renovación Urbana y Vivienda
10. Banco de la Vivienda
11. Autoridad de Fuentes Fluviales
12. Autoridad de Comunicaciones
13. Administración de Compensación por
Accidentes de Automóviles

De acuerdo a las especificaciones de la Comisión, presentaremos los resultados de nuestro estudio en una serie de informes en volúmenes separados, a saber: este informe sobre las consideraciones generales y normativas, el cual tendrá aplicación a todas las corporaciones públicas; un informe individual para cada una de las trece corporaciones incluídas en el estudio; y un informe de conclusiones y recomendaciones.

A. INFORME DE LA COMISION DE REORGANIZACION
DE LA RAMA EJECUTIVA DE 1970

CONSIDERACIONES GENERALES

Los propósitos del estudio realizado por la Comisión de 1970 fueron revisar la estructura y organización de la Rama Ejecutiva para poner al gobierno en posición de responder mejor a las necesidades del público y mejorar la efectividad y eficiencia de sus programas. Resumimos a continuación la forma como dicha Comisión conceptualizó sus funciones:

Debido a las circunstancias físicas y económicas adversas con que se confronta Puerto Rico, es más urgente la necesidad de acción para fortalecer la capacidad política y administrativa de la sociedad para modificar las restricciones bajo las cuales vive la población. El esfuerzo de reorganización de la rama ejecutiva va dirigido a fortalecer la capacidad administrativa del gobierno para poder enfrentarse creativamente a las limitaciones de su medio ambiente.

La forma en que un gobierno se organiza para llevar a cabo sus propósitos y políticas es un medio de expresar los compromisos de ese gobierno, ordenando sus prioridades y estableciendo la dirección de sus programas. La estructura organizativa deberá reflejar los valores, ideales, necesidades, conflictos y preocupaciones del pueblo al que ha de servir.

Si la rama ejecutiva del Gobierno del Estado Libre Asociado ha de funcionar de esta manera, su estructura y administración tienen que cambiar, adaptarse y modificarse según cambien los problemas, las necesidades y las prioridades de la sociedad.

La estructura de la Rama Ejecutiva, por lo tanto, tiene que ser flexible y evolutiva. Reorganizar tiene que ser una parte integral del diseño organizativo y tiene que constituir un proceso continuo que ocurre en respuesta a circunstancias nuevas o cambiantes. Estos esfuerzos deberán ser un paso en el proceso de desarrollo para ajustar la estructura y administración de la Rama Ejecutiva a los valores, metas y prioridades de la sociedad puertorriqueña según esta evolucione en el futuro.

Partiendo de este punto de vista, consideramos que el estudio que actualmente realiza la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva es una continuación del que llevó a cabo la Comisión de 1970 y debe partir de los hallazgos, análisis y conclusiones de esta. Utilizando como base el esfuerzo y la experiencia de entonces, podemos lograr una adaptación más efectiva a las necesidades y circunstancias de hoy. Al mismo tiempo, el esfuerzo de la Comisión actual deberá sentar las bases para un proceso continuo de revisión y ajuste en la estructura y administración de la Rama Ejecutiva a los fines de alcanzar un punto óptimo en su capacidad y efectividad para atender los problemas y necesidades de la sociedad puertorriqueña.

LAS CORPORACIONES PUBLICAS

Comenzaremos, pues, nuestro estudio con un examen del análisis e informe de la Comisión anterior con respecto a las corporaciones públicas, cuyas principales conclusiones resumimos a continuación:

Cuando la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva de 1970 hizo su estudio, había en funciones 26 corporaciones públicas excluyendo la Universidad de Puerto Rico. La primera de ellas, la Autoridad de Fuentes Fluviales, fue organizada en 1941. Otras ocho fueron creadas en la década de 1940 a 1949; cinco de 1950 a 1959; y trece en la década del 60.

Puede afirmarse que la corporación pública es un concepto relativamente reciente en el gobierno de Puerto Rico, pero se ha proliferado excesivamente. Inicialmente, esta forma de organización sirvió principalmente para proveer la flexibilidad operacional y financiera requerida por empresas públicas generadoras de ingreso y cuyo propósito era promover el desarrollo económico y social de Puerto Rico. Recientemente, sin embargo, las corporaciones públicas han sido usadas indiscriminadamente por casi cualquier programa de alta prioridad, incluyendo muchas que son comparables a programas administrados normalmente por departamentos de gobierno en Puerto Rico y en otros lugares.

Las 26 corporaciones públicas existentes en 1970 representaban una proporción muy alta del empleo total del gobierno y una proporción mayoritaria de los gastos y la deuda pública.

Requerían, además, asignaciones sustanciales de fondos públicos para financiar déficits operacionales e inversiones en mejoras permanentes.

Las guías recomendadas por comisiones anteriores para orientar el establecimiento de corporaciones públicas han sido ignoradas en la organización de las corporaciones que se iniciaron en la década del 60. El problema en Puerto Rico no es el uso de las corporaciones públicas, sino su abuso. Si se analizara el problema únicamente en términos de las necesidades operacionales y requisitos financieros, no habría una base válida para distinguir entre programas tradicionales de gobierno y muchos de los programas corporativos establecidos más recientemente. En verdad, algunos de ellos fueron simplemente transferidos de las agencias regulares del gobierno y las únicas diferencias son que la mayoría de los empleados en las corporaciones reciben salarios más altos y que las corporaciones están exentas de los controles ejercidos por las agencias centrales.

Es innegable que la utilización del concepto de corporación pública le ha permitido al Gobierno de Puerto Rico alcanzar importantes objetivos programáticos más efectivamente de lo que hubiera sido posible bajo las formas tradicionales de organización gubernamental. Pero la proliferación indebida de las corporaciones por no haber observado consistentemente unas normas y criterios de organización ha creado las siguientes condiciones que representan pesadas cargas y costos para las generaciones presentes y futuras de puertorriqueños:

- * Fragmentación y frustración de la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado de Puerto Rico;
- * Castración de las agencias no corporativas y pérdida de prestigio por parte del servicio público;
- * Menor reacción de parte de las agencias públicas al Gobernador y la legislatura y por consecuencia al público;
- * Restricciones impuestas por los contratos de los bonos con respecto a la disposición de fondos, la fijación de aranceles, procedimientos presupuestarios, organización, etc. y
- * Mayores restricciones para redistribuir recursos para afrontar nuevos requisitos debido a que una substancial proporción de los ingresos públicos han sido hipotecados por mucho tiempo para pagar deudas corporativas.

Como materia de alta prioridad, el Estado Libre Asociado de Puerto Rico debería desarrollar unas guías comprensivas y realistas para regir la creación y uso de corporaciones públicas. Estas guías deben tomar en consideración las diferencias entre los diversos tipos de corporaciones que se utilizan al presente en Puerto Rico. Más específicamente, las guías deberían:

1. Proveer criterios para el establecimiento de corporaciones.

2. Definir el alcance de los poderes legales y la exención de controles necesarios y apropiados.

3. Establecer políticas con respecto al pago de subsidios directos o indirectos a las corporaciones.

4. Identificar los tipos de estructuras corporativas convenientes para los diferentes propósitos del programa, con particular atención a las funciones y composición de la junta de directores.

5. Definir y clarificar las funciones y el status de las corporaciones dentro de la estructura de la rama ejecutiva y las relaciones con los secretarios, el Gobernador y la rama legislativa que sean necesarias para mantener la obligación de serles responsables al público y de dar consistencia a la política pública.

En nuestro análisis y estudio de las corporaciones públicas en el momento actual, tomaremos en consideración las sugerencias y recomendaciones de la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva de 1970 que todavía tengan vigencia y aplicación para lograr los fines y propósitos de la presente Comisión.

B. GUIAS O CRITERIOS DE LA
COMISION DE REORGANIZACION DE 1979

OBJETIVOS

La Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva de 1979 ha definido sus propósitos como sigue:

Los problemas que afectan al Puerto Rico de hoy constituyen complejos de condiciones o situaciones que requieren ataques debidamente planificados e integrados. Aunque se utilicen grupos con técnicas y mecanismos diversos, es necesario que estos respondan a una estrategia común, orientada y unificada por una dirección central. La estructura actual del Gobierno de Puerto Rico no se presta para una acción como la señalada.

La organización actual de la rama ejecutiva está compuesta por 104 organismos independientes entre sí y en proceso continuo de proliferación. Esto plantea un problema de supervisión y control por el primer ejecutivo, ya que la línea de comunicación y responsabilidad de estos organismos es con el Gobernador. Por otro lado, está el problema de la fragmentación de los esfuerzos del gobierno para atender los problemas del país.

El principal objetivo de la presente Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva es crear una nueva estructura que:

- a. propicie o facilite la función de dirección y control por el Gobernador de toda la operación de gobierno;
- b. haga viable la formulación e implantación de la política pública; y
- c. facilite la coordinación entre las diversas actividades de gobierno y evite los conflictos jurisdiccionales o que provea los mecanismos para resolverlos.

NUEVO ESQUEMA DE ORGANIZACION

La Comisión ha establecido que, al planificar el desarrollo de un nuevo esquema de organización de la rama ejecutiva, se observen las siguientes guías o criterios:

a. El status constitucional de la agencia y/o requerimientos del organismo de una continua determinación o interpretación de la política pública.

b. El interés del Gobernador de tener contacto con algún organismo o programa por su importancia o grado de sensibilidad.

c. El grado de autonomía deseable al organismo en virtud de la naturaleza de la función que realiza.

d. Los requerimientos federales que puedan tener las agencias en cuanto a su organización.

e. La afinidad de los organismos o funciones que señalen hacia la necesidad de una mayor coordinación en la operación y en la etapa de formulación de política.

f. La posibilidad de que una función o actividad pueda ser llevada a cabo por los gobiernos municipales.

Es necesario, además, para lograr los objetivos de la Comisión, que se apliquen los siguientes principios al diseño del nuevo esquema organizacional:

1. Reducción. Es indispensable reducir el número de agencias existentes, ya sea mediante la consolidación de funciones similares o la eliminación de aquellas que ya no tengan vigencia.

2. Simplificación. Esencialmente, esto significa reducir las líneas de supervisión y responsabilidad entre el Gobernador y las agencias.

3. Delegación. Para hacer posible la reducción en el número de agencias y la simplificación de las líneas de autoridad y responsabilidad, se requiere la agrupación de la rama ejecutiva por sectores, creando un tipo de organismo nuevo que haga posible la delegación de funciones de autoridad y coordinación por el Gobernador. Esto debe hacerse de manera tal que le facilite al Gobernador la formulación de una política pública más integrada y una mayor coordinación de la función de los diferentes organismos. El concepto de organización sectorial que se sugiere para lograr estos fines es el conocido como Departamento Sombrilla, sobre el cual elaboraremos más adelante.

4. Decentralización. La delegación de las funciones de autoridad y coordinación requiere la descentralización del proceso decisional de modo que cada sector pueda asumir mayor responsabilidad en los procesos de planificación, presupuesto, personal, contabilidad, finanzas y sistemas de información.

5. Eficiencia. Deberá considerarse la implantación de estos cambios sin sacrificar los servicios que el gobierno presta al pueblo; esto es, los cambios deben servir para mejorar la eficiencia operacional del gobierno.

ORGANIZACION POR SECTORES

La Comisión define su conceptualización de la organización sectorial de la rama ejecutiva en la forma siguiente:

El concepto de Departamento Sombrilla que estamos contemplando busca desarrollar una modalidad organizacional que permita reducir la proliferación de organismos incorporando varios de éstos en una entidad mayor; que haga posible el funcionamiento de éstos integradamente a la vez que se elimina su dependencia directa del Primer Ejecutivo. Toda vez que la integración de organismos se haría a base de un criterio tal como la interrelación con una misma clientela, el vínculo o participación de un objetivo o propósito común, similitud en técnicas o metodología, la nueva entidad lo que haría sería darle estructura y unidad organizacional a lo que constituye y que ahora se viene denominando como una área o sector programático.

No se contempla diluir los actuales organismos en la nueva entidad para crear una entidad mayor, monolítica y centralizada como son ahora en gran medida los grandes departamentos, sino que cada organismo conservaría en lo máximo permisible, la autonomía y autoridad operacional, pero entendiéndose que cada uno es un componente de la unidad mayor, subordinada en varios aspectos a la autoridad del Secretario del nuevo tipo de Departamento. Se busca con esta nueva modalidad, y en esta etapa, darle integridad a los esfuerzos o acciones de gobierno, trasteando en lo mínimo con las estructuras de operación y el funcionamiento interno de cada organismo, sino proveyendo los mecanismos que viabilicen y hagan funcional dicha integración.

Bajo este enfoque organizacional del Departamento "Sombrilla" se modifica la figura del Secretario de Departamento en cuanto a sus funciones y responsabilidades.

En el sistema actual de organización de los departamentos y agencias se funciona, por lo general, bajo el principio de delegación; es al Secretario a quien las leyes otorgan los poderes, las facultades, la autoridad y fijan en él las responsabilidades. Los secretarios delegan en sus funcionarios subalternos, los poderes y facultades necesarios para que estos descarguen las funciones que se le asignan, pero siempre retienen ellos la responsabilidad por los resultados finales y por las actuaciones de sus subalternos. Esta no-delegabilidad en la responsabilidad final le impone al Secretario una intervención más detallada en los asuntos con que bregan sus subalternos y en una limitación de las acciones que éstos puedan tomar. En otras palabras, los secretarios y jefes de agencias están inmersos en un alto grado en los asuntos administrativos y operacionales de su jurisdicción, con las consecuencias que esto conlleva.

Bajo el concepto de departamento "sombrilla" que estamos considerando, el Secretario no es ya el dirigente máximo de una unidad monolítica donde toda la autoridad y responsabilidad se centralizan en él. Es el dirigente de una entidad mayor, pero que está compuesta por unidades o componentes que tienen a su vez su propia autoridad operacional y cuyos directores asumen responsabilidad por la fase operacional dentro de sus ámbitos.

La función del Secretario bajo este nuevo concepto enfatizará el aspecto de integración, concentrándose en la coordinación

interagencial o de los componentes, la planificación en el ámbito sectorial, el desarrollo de política pública para el sector, y la evaluación de las operaciones en cuanto al logro de los objetivos (efectividad), así como de la eficiencia de las operaciones. Todas estas funciones están presentes, en escala menor en la función de un Secretario, al presente, pero con la amplificación del concepto del departamento a uno de dimensión sectorial, se amplían también estas funciones y requieren de una más adecuada institucionalización al nivel del Secretario.

La función del Secretario bajo este concepto de departamento "sombrija" evoluciona reduciéndosele su involucramiento y responsabilidad directa en los aspectos administrativos y operacionales, labor que asumirán en mayor grado los funcionarios dirigentes de los componentes departamentales, para concentrar en la tarea de constituir las operaciones ahora dispersas de numerosas agencias y organismos independientes, en un esfuerzo armónico y coordinado, planificado integralmente y evaluado sistemáticamente en cuanto a sus resultados y logros.

Seguiremos estas guías y criterios en la evaluación y planificación de la organización del sector de las corporaciones públicas que se nos ha encomendado.

C. LAS EMPRESAS PUBLICAS

NATURALEZA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

Es generalmente aceptado el hecho de que los gobiernos de los países en proceso de desarrollo han tenido que asumir un rol activo en la promoción del desarrollo económico. Esto ha requerido algo más que la reglamentación y estímulo de las actividades del sector privado de la economía y ha llevado a dichos gobiernos a la participación directa en la actividad económica. Mayormente, se ha llevado a cabo esta intervención mediante la creación y utilización de un nuevo tipo de institución económica: las empresas públicas, dando margen así a lo que conocemos como una economía mixta. Como resultado, las empresas públicas han adquirido gran importancia en el desarrollo económico de los países en la época moderna. Este fenómeno, en realidad, ha ocurrido como una adaptación de la experiencia de los países más adelantados económicamente.

El concepto de empresa pública se refiere a las empresas en que el gobierno tiene una participación mayoritaria en su propiedad y administración. En términos generales, se organizan cuando el gobierno tiene que proporcionar la iniciativa de desarrollo, inversión y organización; cuando tiene prioridades específicas de crecimiento que no se realizarían si se dejasen enteramente a la iniciativa privada; cuando se desea acelerar la acumulación de ahorros generando recursos a través del sistema de precios; cuando la intervención del gobierno en la actividad económica persigue objetivos de justicia social y redistribución de los ingresos.

FORMAS DE ORGANIZACION

Básicamente, existen tres formas en que se pueden organizar las empresas públicas, a saber:

1. La organización departamental.

La empresa organizada y administrada dentro del marco constitucional de uno de los departamentos del gobierno es la forma tradicional de las empresas públicas. Funcionan como operaciones semi-autónomas y sus principales características son:

a. La empresa se financia por asignaciones presupuestarias y los ingresos que generan entran al fondo general del gobierno;

b. Están sujetas a los controles ordinarios de presupuesto, contabilidad e intervención;

c. Sus empleados son servidores públicos sujetos a la reglamentación de personal del gobierno;

d. Están organizadas como una subdivisión de un departamento central del gobierno y son controladas por el Secretario del departamento;

e. La empresa posee y está protegida por la inmunidad soberana del estado. ^{1/}

Con el tiempo, estas empresas han sufrido modificaciones para darles autonomía de los controles financieros, presupuestarios y de personal a fin de darles la flexibilidad de operaciones comerciales.

^{1/} United Nations Organization: Organization, Management and Supervision of Public Enterprises in Developing Countries, p. 61.

Esta forma de organización tiene algunas ventajas como la claridad en cuanto al grado de responsabilidad pública y la definición más precisa de su relación con otras partes de la estructura gubernamental. Tiene las desventajas de limitar la iniciativa, reducir la flexibilidad y someter la empresa a sistemas y procedimientos que son incompatibles con una operación de tipo comercial.

No obstante, el análisis de la conveniencia de este tipo de organización es relativo a la naturaleza de las actividades que realice la empresa y sus requisitos de flexibilidad e iniciativa para su operación eficiente. Si las actividades son mayormente rutinarias, la organización departamental puede funcionar bien; en una empresa comercial, de manufactura o que opere en un mercado competitivo, tal tipo de organización sería desventajoso.

2. La corporación pública

Es difícil definir el concepto de corporación pública debido a la gran variedad de formas y características que se han adoptado en la práctica. Pero en términos amplios podemos señalar que la corporación pública es "una organización comercial autónoma establecida por el gobierno fuera del marco de organización de los departamentos gubernamentales y de la legislación que rige las compañías privadas". ^{2/} Sus principales características son:

- a. Es propiedad enteramente del estado;
- b. No tiene acciones ni accionistas;

^{2/} Ibid., p. 63.

c. Generalmente es creada por una ley especial que define sus poderes, deberes e inmunidades y que prescribe la forma de gobierno y su relación con los departamentos gubernamentales;

d. Como cuerpo corporativo, es una entidad legal separada con personalidad jurídica propia y, generalmente, tiene mayor libertad en sus funciones que los departamentos gubernamentales;

e. Usualmente se financia independientemente, excepto por las asignaciones para su capitalización o para cubrir déficits;

f. Generalmente está exenta de la reglamentación en cuanto al desembolso de fondos públicos que se aplica a los departamentos regulares del gobierno;

g. Ordinariamente, funciona independientemente con respecto a los controles de presupuesto, contabilidad e intervención aplicables a las agencias gubernamentales;

h. En la mayoría de los casos, sus empleados no son servidores públicos sujetos a las restricciones y reglamentaciones gubernamentales sobre el personal. ^{3/}

Algunas de estas características no son aplicables a todos los casos y cada caso no incluye todas las características.

En la medida en que estas características estén presentes, existirá un marco legal para dirigir eficientemente una organización en que se requiera un cierto grado de iniciativa y espíritu de empresa por parte de la gerencia. De la discusión del tema

^{3/} Ibid., p. 64.

en la literatura profesional, entendemos que lo más importante en la concepción de una corporación pública es que:

- * se dedicará a la operación de proyectos públicos que generan sus propios ingresos o que serán autosuficientes financieramente;

- * estarán libres de presiones políticas partidistas y de las restricciones burocráticas rutinarias;

- * aplicarán en su funcionamiento las mejoras técnicas de administración de una empresa privada; y

- * continuarán siendo responsables por sus servicios al pueblo a través de los representantes electos de este. ^{4/}

3. Empresa conjunta

Este tipo de organización recibe diferentes nombres en la literatura de las empresas públicas: "joint venture", "joint stock company", "state company", "mixed enterprises", etc. Se refiere a una empresa establecida bajo las leyes de corporaciones privadas en la cual el gobierno y empresarios privados participan conjuntamente en su propiedad, capitalización y dirección. La corporación está organizada por acciones. Dos ejemplos típicos de esta forma de organización son, en Estados Unidos, la Communications Satellite Corporation (Comsat) y la National Railroad Passenger Corporation (Amtrak).

^{4/} Tobin, A.J.: Management Structure and Operating Policies in Public Authorities, p. 1.

LAS EMPRESAS PUBLICAS EN PUERTO RICO

El problema de proliferación de agencias y fragmentación de funciones en la rama ejecutiva en Puerto Rico ha sido más crítico con respecto a las corporaciones públicas. Al finalizar la década de 1940, había nueve de ellas en funciones; diez años más tarde, el número había aumentado a 14; durante la década del 60 se elevó el total a 27; y existían 39 corporaciones públicas en el año fiscal 1978-79.

La multiplicación de este tipo de organización se ha debido a distintos factores. El éxito inicial de algunas de ellas llevó a muchos a la conclusión que esta era la forma efectiva de solucionar cualquier problema y así surgieron corporaciones públicas en prácticamente todos los sectores gubernamentales. En años posteriores se pensó igual con respecto a los bancos y así se organizaron el Banco Obrero, el Banco Cooperativo, el Banco de la Vivienda, etc. Cada sector buscaba la solución a sus problemas en un banco y se pedía la creación de un Banco Agrícola, Banco del Comerciante, Banco del Mueblero y otros. Un factor adicional que contribuyó a la proliferación de las corporaciones públicas fue la conveniencia para algunos departamentos gubernamentales de transferir algunas de sus funciones a organismos que estuvieran exentos de los controles generales aplicables a las agencias departamentales tradicionales.

Hemos presentado, en los Apéndices A, B y C al final, una tabulación de las principales características organizacionales

y financieras de las 39 corporaciones públicas existentes en Puerto Rico. Estos datos revelan la siguiente distribución de dichas corporaciones de acuerdo a sus distintos atributos:

	<u>Número de empresas</u>
<u>Propósito principal</u>	
Servicios para la venta comercial	9
Funciones de servicio o construcción	
al gobierno	8
Desarrollo económico, comercial,	
agrícola, etc.	8
Fines culturales, educativos,	
artísticos	6
Productos elaborados para distri-	
bución comercial	4
Servicios financieros al sector	
público y al privado	<u>4</u>
Total	39
 <u>Clientela</u>	
Empresas privadas y/o público en general	24
Agencias de gobierno exclusivamente	8
A los tres sectores	5
Agencias de gobierno y empresas	
privadas	<u>2</u>
Total	39

	<u>Número de empresas</u>
<u>Gobierno</u>	
Autónomas	17
Adscritas a algún departamento o agencia	<u>22</u>
Total	39
<u>Facultad para emitir deuda</u>	
Si	21
No	<u>18</u>
Total	39

De las 39 corporaciones existentes, había cinco que todavía no estaban organizadas o en funciones durante el año fiscal 1978-79, por lo que no tuvieron movimiento financiero. Las 34 restantes emplearon fondos por un total de \$ 3.0 billones, distribuidos por uso como sigue:

<u>Uso</u>	<u>Cantidad</u>	<u>%</u>
Gastos de funcionamiento	\$ 1,685,366,000	55.8
Reducción de deuda pública	505,963,000	16.8
Inversiones y mejoras permanentes	<u>828,484,000</u>	<u>27.4</u>
Total	\$ 3,019,813,000	100.0

Hubo solamente 18 empresas que dedicaron fondos a inversiones o mejoras permanentes y 16 que hicieron pagos a la redención de deuda. Por otro lado, hubo 13 empresas que dedicaron sus recursos exclusivamente a los gastos de funcionamiento.

Las empresas que comprometieron la mayor cantidad de fondos fueron:

	<u>Millones de \$</u>
Autoridad de Fuentes Fluviales	826.3
Banco Gubernamental de Fomento	348.7
Autoridad de Navieras	283.0
Autoridad de Acueductos y Alcantarillados	259.5
Autoridad de Teléfonos	215.2
Autoridad de Carreteras	198.8
Universidad de Puerto Rico	193.4
Corporación Azucarera	188.0

Las que han comprometido mayor cantidad de recursos a la inversión fueron:

	<u>Millones de \$</u>
Autoridad de Acueductos y Alcantarillados	163.7
Autoridad de Carreteras	115.3
Banco Gubernamental de Fomento ^{5/}	96.1
Autoridad de Teléfonos	80.0
Autoridad de Fuentes Fluviales	78.3
Autoridad de Comunicaciones	45.9
Corporación de Renovación Urbana y Vivienda	27.4

5/ Excluyendo financiamiento de mejoras permanentes de agencias, los cuales ya están considerados en estas.

Los fondos para financiar estas actividades provinieron de las siguientes fuentes:

<u>Fuente</u>	<u>Cantidad</u>	<u>%</u>
Ingresos propios	\$ 2,122,658,000	70.3
Asignaciones del E.L.A.	403,421,000	13.4
Emisiones de deuda pública	260,241,000	8.6
Asignaciones federales	198,360,000	6.6
Otras	<u>35,133,000</u>	<u>1.1</u>
TOTAL	\$ 3,019,813,000	100.0

Podemos juzgar el grado de autosuficiencia o dependencia financiera de las distintas corporaciones por los siguientes datos:

	<u>Núm. de empresas</u>
Que dependen preponderantemente de ingresos propios:	
Totalmente de ingresos propios	8
Ingresos propios + de 70% pero menos de 100%	<u>9</u>
Sub-total	17
Preponderantemente sin ingresos propios:	
Totalmente sin ingresos propios	5
Ingresos propios 30% ó menos	<u>6</u>
Sub-total	11
Emitieron deuda pública en el año	8

Las empresas que recurrieron a la deuda pública en mayor cuantía fueron:

	<u>Millones de \$</u>
Autoridad de Fuentes Fluviales	60.0
Autoridad de Acueductos y Alcantarillados	54.2
Autoridad de Teléfonos	51.5
Autoridad de Comunicaciones	43.9
Autoridad de Carreteras	24.5

Las que recibieron mayor cantidad de fondos federales:

	<u>Millones de \$</u>
Autoridad de Acueductos y Alcantarillados	64.3
Autoridad de Carreteras	45.3
Universidad de Puerto Rico	40.5
Corporación Azucarera	13.5

Las que recibieron mayor asignación de fondos del E.L.A.:

	<u>Millones de \$</u>
Universidad de Puerto Rico	152.9
Corporación Azucarera	72.3
Autoridad de Acueductos y Alcantarillados	47.4
Autoridad de Fuentes Fluviales	35.5
Compañía de Fomento Industrial	19.1

Todas las 39 entidades están organizadas legalmente como corporaciones públicas y disfrutan todas las facultades legales como tales.

D. NORMAS PARA REGIR LA ORGANIZACION Y
FUNCIONAMIENTO DE LAS CORPORACIONES PUBLICAS

IMPORTANCIA Y DIFUSION DEL CONCEPTO DE EMPRESA PUBLICA

Uno de los desarrollos más trascendentales en la sociedad moderna ha sido el crecimiento del sector público y la expansión de las funciones del gobierno. En gran medida, se ha logrado este crecimiento por la transferencia de actividades existentes del sector privado al público y por la creación de empresas públicas para realizar actividades completamente nuevas.

Las empresas, autoridades o corporaciones públicas constituyen un instrumento principal en manos del gobierno para llevar a cabo su política no sólo en los países económicamente adelantados, sino también en los que se encuentran en proceso de desarrollo. En las nuevas naciones que se están desarrollando, se están creando numerosas autoridades públicas para rendir los servicios y proveer los recursos básicos al crecimiento económico y social.

Como muy acertadamente señaló en una ocasión la Comisión del Estado de Nueva York sobre Coordinación de las Actividades Estatales: "La autoridad (empresa) pública es uno de los desarrollos más significativos en la administración pública moderna." ^{6/}

En la actualidad todos los estados que existen fuera del sistema socialista tienen en algún grado una mezcla de empresas públicas y privadas. Estos países están evolucionando o han

^{6/} Tobin, A.J.: Management Structure and Operating Policies in Public Authorities, p. 1.

llegado ya a un sistema de economía mixta. Uno de los más sobresalientes analistas de la institución de la empresa pública, Wolfgang Friedman, profesor de la Universidad de Columbia, define el concepto de economía mixta como sigue:

"La economía mixta comprende una gran variedad de formas económicas, las cuales no están totalmente dominadas por empresas del estado - como lo están las economías de la Unión Soviética y otros países de Europa Oriental - ni operan bajo un sistema competitivo de empresa privada sin reglamentación alguna, sistema que, en realidad, ha dejado de existir hace tiempo, excepto en algunos mitos que todavía subsisten. Pero esta es una definición esencialmente negativa. Cualquier economía que excluya los dos extremos es mixta. Se han hecho muy pocos intentos por definirla más precisamente." 7/

El desarrollo del sector público y la utilización del instrumento de la empresa pública ha tenido un gran ímpetu en Estados Unidos también. Las más grandes empresas públicas del mundo se encuentran en Estados Unidos. Es sorprendente la frecuencia con que se utiliza este instrumento a través de todo el espectro gubernamental: federal, estatal y local. Al mismo tiempo, se ha observado una tendencia hacia la creación de unidades más grandes bajo este concepto y al uso del mismo por el Congreso para resolver una variedad de importantes problemas de política pública.

En Estados Unidos se ha difundido rápidamente el uso de la empresa conjunta entre el estado y la empresa privada para desarrollar actividades económicas de importancia nacional muy amplia para dejarlas en manos de empresas privadas exclusivamente, pero que requieren una operación eficiente y económica,

7/ Friedman, W.: Public and Private Enterprise in Mixed Economies, p. 360.

por lo que no se pueden poner en manos del gobierno exclusivamente.

Es en este país, además, donde más se ha generalizado el uso de la forma legal de un contrato gubernamental o contrato administrativo para unir el interés público y el privado. Este es un instrumento relativamente nuevo en la administración pública, pero cuya utilización se va generalizando rápidamente.

"Los contratos a largo plazo entre departamentos del gobierno de un lado y empresas privadas del otro constituyen una forma amplia y de importancia creciente de llevar a cabo las políticas del gobierno a base de acuerdos con la empresa privada.

"El contrato de gobierno sirve con frecuencia como sustituto a la conversión de una empresa privada en pública, o viene a desempeñar la función que haría una empresa conjunta. Así pues, la gigantesca industria de defensa norteamericana depende en gran medida de esta relación íntima entre el gobierno y la empresa privada, la cual se queda corta - en su forma legal, aunque no en su esencia - de la nacionalización o de una sociedad en equidad (equity partnership)." ^{8/}

La forma como se ha extendido la utilización del concepto de la empresa pública en Estados Unidos es indicativa de los profundos cambios que han ocurrido en la naturaleza del sistema económico de este país. Entre los economistas ya se concibe el mismo como una economía pluralista. Veamos lo que a este respecto dicen Arthur S. Miller y Ralph C. Ferrera, profesores de derecho en George Washington University en su análisis del funcionamiento de las empresas públicas en Estados Unidos:

^{8/} Ibid., p. 368-9.

"El sistema de empresa americano dista mucho de ser monolítico. Ni completamente privado, ni enteramente público; es una combinación de ambos. La mayoría de las entidades corporativas tratan de maximizar sus ganancias; pero no todas, ya que existe un segmento importante que no persigue el lucro. La economía americana es, en realidad, cuatro economías en una: a) la de las supercorporaciones gigantescas, constituida por menos de mil empresas que establecen la tónica de y dominan la economía en su totalidad; b) la de los pequeños negocios - esta es la que tradicionalmente, hasta fines del siglo pasado, era el núcleo del sistema, cuyos portavoces se abrazan todavía a las antiguas filosofías del laissez-faire, las cuales han sido abandonadas desde hace tiempo por la gerencia de las supercorporaciones; c) las empresas que no persiguen el lucro privado, ninguna de las cuales puede categorizarse como una supercorporación, pero que establecen en su conjunto un nuevo sector del sistema americano, según lo ha demostrado Eli Ginzberg, sector que podríamos llamar las industrias de la investigación y el desarrollo científico; y d) las empresas públicas, aquellas en que hay una participación directa por el gobierno en su financiamiento o administración.

"La versión americana del estado corporativo se encuentra en proceso de desarrollo, no por fiat instantáneo, sino por un acrecentamiento lento y gradual, como un arrecife de coral.

"En este nuevo orden político-económico que va emergiendo, se pueden percibir mejor las corporaciones y el gobierno como segmentos complementarios de una nueva entidad, que es única a Estados Unidos pero que a la vez tiene analogías cercanas en otros países industriales. No obstante, todavía persiste una separación formal entre la corporación y el estado, excepto en las empresas que son completamente públicas. Esta separación, sin embargo, no está empotrada en la constitución, como la separación de la iglesia y el estado, de manera que probablemente la tendencia hacia lazos más estrechos entre el gobierno y la empresa privada no se vea obstaculizada por limitaciones constitucionales.

"Funcionalmente, son pocas las diferencias entre la empresa pública grande y la firma privada gigantesca. Para usar el término de Galbraith ^{9/}... hay un 'principio de convergencia' operando.

^{9/} Galbraith, J.K.: The New Industrial State.

Excepto en cuanto a la pregunta ¿quién es el dueño?, las empresas privadas y públicas americanas se parecen entre sí. Ambas realizan funciones vitales a la sociedad. Toman decisiones de importancia nacional, estableciendo políticas en áreas significativas, como la distribución de recursos, la naturaleza y dirección de las inversiones, etc. Solas o en acuerdo con otras, establecen precios; el 'mercado' va dejando de ser regulador del mecanismo de precios. Ambas formas de organización interaccionan normal y profundamente con el gobierno; ambas administran programas gubernamentales; ambas son entes políticos en su funcionamiento interno." 10/

Es conveniente, para los fines de nuestra evaluación, señalar aquí que la empresa pública americana funciona en un marco de referencia filosófico de empresa privada. Usualmente, una empresa pública en particular ha surgido en respuesta a un requerimiento de la sociedad que el sector privado: a) no puede o no intenta satisfacer; b) está incapacitado de satisfacerlo eficientemente; ó c) no puede financiar enteramente porque requiere inversiones demasiado grandes o porque el rendimiento sobre la inversión es muy incierto.

Algunas de las principales empresas públicas en Estados Unidos que ilustran estas explicaciones al nivel nacional, excluimos las estatales, son: Communications Satellite Corp., Corporation for Public Broadcasting, National Railroad Passengers Corp., Small Investor Protection Corp., Tennessee Valley Authority, Federal Deposit Insurance Corp., U. S. Postal Service, Federal Savings and Loan Insurance Corp., Federal National Mortgage Association, Federal Crop Insurance Corp., y St. Lawrence Seaway Development Corp.

10/ Miller, A. C. y Ferrara, R. C.: Public and Private Enterprise in the United States - Coexistence in an Unsteady Equilibrium. (Cap. VI de la obra de Friedman, W.: Public and Private Enterprise in Mixed Economies.)

Hemos creído deseable entrar en esta explicación sobre el desarrollo y aplicación del concepto de empresa pública internacionalmente y en Estados Unidos antes de analizar las guías o criterios para su organización y funcionamiento. Estos conceptos no han tenido una divulgación general en Puerto Rico y es conveniente que, al evaluar la importancia y el lugar de las corporaciones públicas en la organización de la rama ejecutiva, estemos conscientes del gran valor potencial y de la aceptación general de esta forma de organización para llevar a cabo las políticas y propósitos de un gobierno en sus esfuerzos para atender efectivamente las necesidades de un pueblo. Esta es una apreciación que no debemos perder de vista al adoptar medidas para corregir la patología de las corporaciones públicas que se ha desarrollado en Puerto Rico en los últimos veinte años.

Procederemos ahora a analizar y evaluar las normas, guías y criterios que debieran observarse en Puerto Rico con respecto a la organización, gobierno y funcionamiento de las corporaciones públicas.

APLICACION DEL CONCEPTO

Proliferación de las corporaciones

Las características deseables y el potencial de las corporaciones públicas para lograr una mayor eficiencia en las funciones del gobierno pueden quedarse truncas debido a fallas en la aplicación del concepto. La más evidente de estas es la proliferación excesiva de los organismos. Podemos encontrarnos ejemplos de esta situación en prácticamente todos los países en proceso de desarrollo que han utilizado esta forma de organización.

"Ciertamente, la proliferación de las corporaciones públicas en algunas partes del mundo ha sido tal que constituyen ahora lo que podría llamarse una cuarta rama acéfala del gobierno. Esto puede ocurrir fácilmente en un país donde la vida política es tan inestable o corrupta que la opinión pública no ve posibilidades de desarrollo económico a menos que los organismos responsables por el mismo sean 'sacados de la política', y en que el aparato administrativo es de tal baja calidad que la sola idea de encomendarle la responsabilidad de dirigir empresas comerciales es espantosa. Muchos de los países de América Central y del Sur llenan ambas condiciones y es en ellos que las corporaciones públicas se han multiplicado más. En algunos de ellos se le asigna, ad hoc, a una corporación pública prácticamente cada nueva función económica que el gobierno asuma. Inevitablemente, esto ha tenido las siguientes consecuencias: a) que los ministerios económicos se convierten en cascarones huecos y b) que la tarea de dirigir y coordinar las actividades de esta creciente multitud de agencias independientes, entre las que se han fragmentado las responsabilidades económicas del gobierno, excede la capacidad de cualquier individuo." 11/

Pero no es solamente en países como Colombia, Filipinas, India, Turquía, Grecia y Puerto Rico que se puede observar este

11/ Hanson, A.H.: Public Enterprise and Economic Development, p. 348.

fenómeno de la proliferación de las corporaciones públicas. Aun en los países altamente desarrollados como Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia nos encontramos con una situación parecida. La experiencia de las distintas comisiones estatales de reorganización de la rama ejecutiva en Estados Unidos confirma dicha aseveración.

En el estado de Maryland, por ejemplo, se encontró que se habían desarrollado severas limitaciones en el rol y los poderes del Gobernador como principal director ejecutivo del estado debido a los persistentes patrones de proliferación, fragmentación y establecimiento de agencias protegidas o autónomas. En la opinión del comité investigador, tales patrones están en conflicto directo con el objetivo de una rama ejecutiva que responda y sea responsable ya que, en última instancia, una estructura que no responda completamente ni sea responsable al Gobernador se vuelve también en una que no responde completamente ni es responsable a la legislatura y al pueblo del estado. Esta comisión concluye que ya no es posible seguir permitiendo el esparcimiento de las funciones y responsabilidades de la rama ejecutiva estatal y que se requiere el establecimiento de líneas claras e inmutables de responsabilidad entre las ramas del gobierno como ingrediente esencial de una organización gubernamental responsable. ^{12/}

^{12/} State of Maryland, Governor's Executive Reorganization Committee: Executive Reorganization - A Comprehensive Plan for Maryland, 1969.

La experiencia en Georgia ha sido similar con respecto a la proliferación del número de departamentos y agencias. Cada una de las 300 recomendaciones que se ofrecen en el estudio de la comisión de reorganización en dicho estado corresponden a una de dos categorías principales: las que se refieren al número y las responsabilidades de los departamentos y agencias, y las sugerencias para reducir los costos o mejorar los servicios específicos. 13/

La comisión de Wisconsin también se queja de la proliferación de las agencias gubernamentales independientes o casi independientes, mencionando una serie de agencias independientes que son equivalentes a nuestras corporaciones públicas. 14/

Igualmente, hemos encontrado experiencias comparables en los informes de los estados de Nueva York, Montana y Virginia. En la mayor parte de los casos, la creación de un gran número de autoridades autónomas o semi-autónomas ha obedecido a propósitos de franquear limitaciones constitucionales a la capacidad de emisión de deuda pública.

Circunstancias favorables al uso del concepto

¿Qué enseñanzas podemos aprender de las experiencias que hemos citado? Una vez más nos referimos a las autoridades en

13/ State of Georgia: Reorganization and Management Improvement Study, 1971; p. 7.

14/ State of Wisconsin: Special Message on State Re-organization, 1967.

la materia. El Profesor Hanson señala unas valiosas conclusiones:

"Aunque el instrumento de las corporaciones públicas no ofrece nada en la naturaleza de una panacea, sí provee un esquema más apropiado que el de un departamento gubernamental para llevar a cabo ciertas actividades económicas. El problema, por lo tanto, es decidir precisamente en que circunstancias se debe usar este instrumento corporativo y asegurarse que el patrón que emerja de estos esfuerzos sea uno debidamente estructurado, no un reguete de llamadas agencias independientes. Las distintas misiones a países en proceso de desarrollo han enfatizado una y otra vez esta necesidad. El más reciente análisis en que se ha señalado este requisito es el del Sr. Paul Appleby quien, consciente del peligro de la excesiva proliferación de corporaciones públicas en la India, ha establecido lo que me parece un excelente principio general de que en cada caso en que no esté bien clara la justificación, la selección del medio para llevar a cabo una función dada debe ser en favor de expandir una organización existente más bien que crear una nueva." 15/

Austin Tobin, Director Ejecutivo de la Autoridad del Puerto de Nueva York, recomienda lo siguiente:

"Ciertamente, yo no creo que una autoridad pública es la solución a todos los problemas gubernamentales. Como ya otros han dicho, es un remedio, no un curallotodo. No se debe usar para desplazar las agencias regulares y permanentes del gobierno. Pero sí puede usarse para subdividir ciertas partes de la función gubernamental total y mejorarlas efectivamente. Este tipo de organización es especialmente ventajoso para el funcionamiento, construcción y administración de grandes empresas públicas. Yo sugeriría, como guías para el uso del concepto de autoridad pública, que es más efectiva cuando el programa que va a llevar a cabo corta a través de jurisdicciones geográficas y políticas; donde las decisiones que hay que tomar son primordialmente de una naturaleza comercial y el programa va a ser autosuficiente, o sus ingresos se basarán principalmente en cargos a los usuarios; donde la continuidad de la política, planificación,

15/ Hanson, A.H.; Op. cit., p. 350.

financiamiento y operación es crucial al éxito del programa; y donde la actividad no es atractiva a la empresa privada ni tan sobrecargada de déficits que sea imposible su operación sobre una base de sostén propio. La libertad de la interferencia política partisana es también importante, pero es más bien una condición necesaria para funcionar efectivamente que una razón para justificar la creación de una autoridad." 16/

La Organización de las Naciones Unidas también hace unos interesantes comentarios sobre la aplicación del concepto de corporación pública:

"A base de una revisión empírica del material sobre este aspecto que se encuentra en los documentos de los planes de 25 países, podemos hacer unas observaciones amplias sin que representen una sugerencia de bajo qué condiciones es deseable el establecimiento de una empresa pública o una medida de nacionalización. En primer lugar, la empresa pública es una institución poderosa, si no inevitable, en países donde se considera una necesidad urgente el librarse del dominio extranjero en las actividades económicas. Segundo, ciertos países que requerían la substitución de importaciones han enfatizado el desarrollo de industrias por el sector público como un medio para alcanzar este objetivo. Tercero, algunos países han ampliado continuamente su sistema de empresas públicas, mientras que otros han transferido algunas de sus empresas públicas a manos privadas o detenido su expansión en determinada etapa, como ha sido el caso de Pakistan, Etiopía y la República de Korea. Cuarto, algunos países han visto las empresas públicas no solamente como un instrumento para el desarrollo económico, o más estrechamente, el desarrollo industrial, sino como un instrumento de política social también, en particular de redistribución de ingresos y de seguridad social." 17/

16/ Tobin, A.J.; Op. cit., p. 6.

17/ United Nations Organization: Op. cit., p. 6-7.

Al examinar la experiencia del uso de las empresas públicas en los países en proceso de desarrollo durante las últimas dos o tres décadas, el estudio de las Naciones Unidas al cual nos hemos referido llega a las siguientes conclusiones que son de interés para los directores de tales empresas, para los funcionarios de gobierno que establecen la política con respecto a su utilización y para los fines del examen que realiza la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva en Puerto Rico:

"(a) Los objetivos principales del sistema de empresas públicas en un país en proceso de desarrollo pueden requerir, a veces, el sacrificio de algunos criterios puramente económicos.

"(b) En muchos de los países en proceso de desarrollo se han creado empresas públicas con objetivos múltiples, algunos de los cuales pueden estar en conflicto entre sí, como por ejemplo: desarrollo de una región y generación de un sobrante financiero.

"(c) Muchas empresas públicas operan como instrumentos disfrazados de seguridad social para beneficio de ciertos grupos de personas o regiones. Probablemente, esto no se pone en conocimiento del público. En muchos de los países en proceso de desarrollo, las empresas públicas han tendido a convertirse en islas de mano de obra excedente y, en consecuencia, de baja productividad. Por ejemplo, el sector público en Uruguay se ha convertido, por la fuerza de las circunstancias, en centros para la absorción de recursos humanos para los cuales una economía estancada no puede proveer empleos.

"(d) La experiencia de las empresas públicas en algunos países indica una confusión sutil sobre el rol de estas en una situación de escasez de capacidad gerencial en el país. Por el mero hecho de crear una empresa pública, el gobierno no va automáticamente a desenterrar una horda de talento gerencial..." 18/

18/ Ibid., p. 7.

Objetivos específicos

Los casos y experiencias que hemos examinado nos demuestran, como señala el Profesor Hanson, que no se deben establecer corporaciones públicas a menos que se pruebe claramente su necesidad y conveniencia y se demuestre una ventaja definitiva en su creación. Idealmente, se debiera definir con la mayor exactitud posible el alcance de sus funciones, al igual que especificar sus relaciones con otras agencias del gobierno, particularmente los ministerios que corresponden al área de actividad que la empresa atiende. ^{19/}

Se desprende de este análisis que, además de criterios genéricos para el uso del concepto de corporaciones públicas, se deben especificar claramente los objetivos de cada empresa individualmente. Es esencial que el gobierno defina y cuantifique qué objetivos específicos se deben lograr a través de las operaciones de una empresa en particular. Al hacer esto, se establece un conjunto de normas para orientar a la gerencia y a la vez para medir y evaluar el funcionamiento de la empresa. Es importante que no haya objetivos en conflicto.

¿Qué entendemos por objetivos específicos cuantificables para una empresa? Algunas posibilidades en este sentido son, por ejemplo:

1. Objetivos de producción
 - a. Metas de producción o ventas

^{19/} Hanson, A.H., Op. cit., p. 350.

- b. Objetivos de diversificación de productos o servicios
 - c. Metas de extensión territorial del servicio
2. Objetivos económicos
- a. Metas de costos
 - b. Metas de productividad
 - c. Política de precios
 - d. Metas de creación de sobrante económico
3. Objetivos sociales
- a. Magnitud y condiciones del empleo
 - b. Metas de exportación
 - c. Sustitución de importaciones

El llenar los blancos a objetivos de esta naturaleza es el contenido de una verdadera planificación de las actividades de las empresas públicas.

En relación con los objetivos específicos que hemos enumerado debemos señalar que uno de los aspectos más importantes en la relación entre empresas públicas y desarrollo económico es la generación de sobrantes económicos por aquellas. Uno de los requisitos básicos del desarrollo es la inversión de capital, la cual sale eventualmente de los ahorros. Las empresas públicas pueden jugar un papel de gran importancia en este proceso al generar ahorros públicos a través del sistema de precios en lugar del sistema impositivo. Estos ahorros pueden estar disponibles para reinversión en la empresa o para inversión en nuevas empresas. La necesidad de que se cumpla esta función económica aumenta

en la medida en que crece la participación de las empresas públicas en la generación del producto bruto total.

En Puerto Rico no ha ocurrido así y esto ha obligado a nuestro sistema de empresas públicas a depender en forma creciente sobre la deuda pública y la importación de capital para el financiamiento de sus inversiones en mejoras permanentes. En el análisis de las empresas individuales investigaremos las causas de este fenómeno.

GOBIERNO INTERNO

Organización y gerencia

Entre otras cosas, los comentarios anteriores indican que, para el buen éxito de las corporaciones públicas, es necesario combinar la naturaleza de servicio público de las empresas gubernamentales con la dirección de sus asuntos sobre una base de negocios típica de una organización comercial. Una organización es un sistema de recursos capaz de producir bienes y servicios. Los recursos son limitados y pueden ser humanos o no-humanos. Para que la organización funcione y se alcancen sus objetivos se requieren gerentes que coordinen y dirijan los recursos heterogéneos de la organización hacia la consecución de sus objetivos.

La gerencia es esencial para realizar toda clase de actividad organizada, indistintamente de la naturaleza de la organización, ya sea esta comercial, industrial, gubernamental, educativa, o la que sea. Gerencia es la actividad que realiza ciertas funciones relacionadas con el establecimiento y mantenimiento de un sistema organizacional de insumo-producto para la adquisición, uso y disposición de recursos para alcanzar ciertos objetivos. Las funciones de la gerencia, lo que llamamos el proceso gerencial, son:

a. Planificación, o sea, el establecimiento de objetivos para la organización y sus partes.

b. La creación y mantenimiento de una estructura organizacional, esto es, la creación de un orden o arreglo estructural entre los sistemas que componen la organización. En las organi-

zaciones grandes es necesario subdividir sus responsabilidades entre los sistemas que la componen. El resultado de esta función organizadora es la formalización de una estructura que indica la asignación de responsabilidades a los distintos sistemas (producción, mercadeo, finanzas, etc.) y la interrelación e integración de sus esfuerzos.

c. Control, o sea, el establecimiento y operación de un sistema de controles para asegurarse que el funcionamiento actual de la empresa esté en consonancia con el plan.

d. Administración o liderato, función que se refiere a la interacción con seres humanos para lograr resultados. Este concepto trata de la comprensión del comportamiento humano y la comunicación, motivación y dirección a otros para moverlos hacia los objetivos.

El proceso gerencial pone los sistemas, que son estáticos, en acción o funcionamiento y se desplaza en distintos niveles. El nivel básico de gerencia es el que llamamos de primera línea y se refiere a la supervisión directa de los empleados. Luego tenemos la gerencia intermedia la cual incluye la dirección de los sub-sistemas: gerentes de distrito, gerentes de planta, etc. El próximo nivel de gerencia, en escala ascendente, es el ejecutivo. Este incluye al Director Ejecutivo de la organización y su grupo gerencial, que son los directores de los principales departamentos. Hasta este nivel, la gerencia se ocupa del funcionamiento de la empresa. Por encima de y supervisando a los ejecutivos, está la Junta de Directores, la cual establece

la política a seguirse en los negocios de la organización.

Finalmente, la Junta le responde a la asamblea de accionistas.

Este es, en breves términos, el aparato de organización y gerencia responsable de que una empresa económica privada funcione y produzca resultados, el cual es necesario aplicar también a la operación de empresas gubernamentales que tengan características comerciales en su funcionamiento. Pero, en este estudio de las corporaciones públicas, nuestra encomienda excluye específicamente la organización y funcionamiento internos de las empresas. Por lo tanto, no vamos a entrar en los niveles de gerencia por debajo del ejecutivo ni tampoco en los aspectos del proceso gerencial orientados hacia adentro de la empresa, como lo son la planificación de sus actividades, la estructura organizacional que las lleva a cabo, y los controles y administración de la organización.

En este informe examinaremos solamente los niveles de gerencia del ejecutivo hacia arriba y los aspectos externos de la empresa. La temática de este capítulo, pues, se refiere a la Junta de Directores y su justificación, composición, cualificaciones y funciones; a la relación de la empresa con el departamento gubernamental al cual está adscrita y con el resto del gobierno; y a la delegación de poderes de la Junta al nivel ejecutivo de la gerencia.

La Junta de Directores

En una empresa privada existen tres niveles de jerarquía en la gerencia superior (top management). Estos son la asamblea anual de accionistas, la Junta de Directores y el nivel ejecutivo,

o sea, el equipo gerencial que consiste del gerente general y los oficiales que tienen las principales responsabilidades ejecutivas.

En una empresa pública, los dueños o accionistas son el pueblo o los electores. Hay entonces, entre los accionistas y la empresa unos intermediarios que son los representantes electos o nombrados del pueblo. Estos son la asamblea legislativa y el ministerio departamental. Como resultado, hay cinco niveles de jerarquía en la gerencia superior, a saber:

1. Los accionistas - el pueblo o el electorado
2. La asamblea legislativa, que asume parte de las funciones de la asamblea de accionistas.
3. El ministro departamental, que asume otra parte de las funciones de la asamblea de accionistas y que interviene en una relación más directa y continua con la Junta de lo que hace la asamblea de accionistas en una empresa privada.
4. La Junta de Directores
5. El nivel ejecutivo de la gerencia.

Esta situación ha dado margen a la pregunta: ¿son necesarias las juntas en las empresas públicas? ¿No bastaría con el Ministro Departamental formulando la política y el equipo gerencial poniéndola en ejecución? De hecho, ha habido una tendencia hacia la eliminación de las juntas y algunas de las corporaciones públicas en Puerto Rico están adscritas a un departamento cuyo Secretario viene a ser la junta.

La Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva de 1970 concluyó que la creación de una junta de directores para una

corporación pública es un asunto de preferencia y no un requisito legal. Entendía que las juntas representan los intereses de los accionistas pero que las corporaciones públicas no tienen accionistas que no sean el pueblo de Puerto Rico, y este está representado por sus representantes electos: el Gobernador y los miembros de la Asamblea Legislativa. Señalaba que existe un verdadero peligro cuando una junta de directores se convierte en una mera fachada. En este caso, el control de la corporación pasa, de hecho, al director ejecutivo, quien utiliza los miembros de la junta como sellos de goma.

Antes de dilucidar esta controversia, debemos señalar que existen dos tipos de juntas: la de política, en la cual los miembros no tienen responsabilidades operacionales y se limitan a establecer la política de la empresa; y la funcional en la que los miembros son responsables individualmente por el funcionamiento de algún aspecto, operación o departamento de la empresa. Esta combinación de funciones de política y gerencia operacional no ha resultado muy bien en la práctica en empresas públicas. En muchas de ellas, notablemente la Tennessee Valley Authority en Estados Unidos y la British National Coal Board en Inglaterra, fue probada y descartada.

Los expertos que han analizado el asunto señalan que en ausencia de una junta hay un mayor peligro de una centralización administrativa excesiva, ya sea en el Director Ejecutivo o en el Ministro Departamental. El Profesor Hanson favorece que en los países en proceso de desarrollo se utilicen las juntas y que sean del tipo de política. Esto lo documenta excelentemente en

el capítulo XIII de su obra ya citada en términos de las circunstancias económicas y políticas en dichos países y sus necesidades de autonomía operacional. A igual conclusión han llegado otras autoridades, entre ellas las misiones gerenciales del Banco Internacional.

En el estudio de la Organización de las Naciones Unidas sobre las empresas públicas al que ya nos hemos referido, se señala que las juntas juegan un papel crucial en el funcionamiento de las empresas públicas al establecer su política, aprobar los arreglos para implantarla y evaluar los logros del grupo gerencial ejecutivo. El funcionamiento exitoso de una empresa pública depende en gran parte, según dicho estudio, en la efectividad de la dirección que le imprime la junta.

Funciones de la Junta

La Comisión de Reorganización de 1970 concluyó que en los casos en que se consideren necesarias las juntas, estas deberían ocuparse exclusivamente de la formulación de las políticas corporativas, la revisión de las operaciones y la evaluación de la calidad de la administración. El principal oficial ejecutivo debería ser nombrado por y responderle a la junta. Los miembros de la junta deberían ser nombrados por el Gobernador o por el jefe de departamento en el caso de las corporaciones que estén bajo la jurisdicción de este, y deberán servir a tiempo parcial.

En una empresa privada, la junta de directores tiene, básicamente, dos funciones: representar los intereses de los inversionistas o accionistas y formular la política de la organización

y aprobar las decisiones de carácter más amplio. En el caso de empresas públicas, no hay accionistas. El dueño es el pueblo, quien está representado por los oficiales electos del gobierno. Por lo tanto, la función de la junta de una corporación pública como representante de los intereses de los accionistas es nominal, excepto su responsabilidad de asegurar la coordinación con la política del gobierno.

La segunda función, sin embargo, es más complicada en el caso de las empresas públicas. La responsabilidad por la formulación de la política de la organización y la aprobación de decisiones de carácter amplio debe incluir los siguientes aspectos específicos: a) establecimiento de los objetivos estratégicos de la empresa; b) estudio, aprobación y fiscalización del presupuesto; c) estudio y aprobación de la estructura organizacional y de los problemas fundamentales relativos a la misma; d) responsabilidad por el nombramiento del personal ejecutivo en posiciones estratégicas (esencialmente el nivel superior de la gerencia); e) responsabilidad por los resultados financieros; f) control de los métodos e informes financieros y de la auditoría interna; g) decisiones de inversión y disposición de beneficios o sobrantes; h) evaluación de los logros y funcionamiento de la empresa; y finalmente, i) en términos generales, las relaciones públicas.

Las funciones de la junta son, pues, de formulación de política y directrices generales, evaluación de resultados, y atención al bienestar a largo plazo de la empresa. Estas funciones indican por qué la composición de la junta debe de ser distinta de las personas que actualmente conducen las operaciones. También

contribuyen a esclarecer por qué las empresas que deben funcionar autónomamente deben tener una Junta de Directores pero al mismo tiempo es imprescindible que esta delegue en un Director Ejecutivo los poderes necesarios de administración para que la empresa pueda funcionar eficientemente.

La Junta de Directores debe actuar como un cuerpo, colectivamente, y la corrección de sus decisiones dependerá del conocimiento y experiencia individual de sus miembros.

Composición de la Junta

Generalmente, las juntas de directores de las empresas públicas están compuestas por funcionarios públicos y personas de fuera del gobierno con amplia capacidad y experiencia profesional o en empresas comerciales o públicas. Tienen un término fijo, normalmente escalonado, y sus nombramientos son renovables. Los principales criterios que deben tomarse en consideración en relación con la composición de la junta son:

a) Los miembros de la Junta de Directores no deben tener responsabilidades operacionales o funcionales en la empresa ni ser parte del grupo gerencial.

b) Es preferible que la junta no esté dominada por una mayoría de funcionarios públicos. Cuando hay una mayoría de funcionarios públicos en la junta, usualmente convierten a la empresa en una organización departamental y funcionan sobre la gerencia con el poder del gobierno. Otra desventaja de este tipo de arreglo es que no garantiza que estos funcionarios, que pasan a ser miembros de la junta por virtud de su posición oficial, tengan

las capacidades empresariales que se requieren para dirigir los asuntos de una entidad con características operacionales comerciales. Finalmente, los jefes de departamentos se encuentran generalmente sobrecargados de sus propias funciones oficiales y no pueden descargar eficazmente sus responsabilidades como miembros de la junta. En estos casos se convierten en miembros nominales o se la pasan delegando su responsabilidad en diferentes subalternos. Ha habido casos de jefes de departamentos que son miembros de más de una docena de juntas.

Por otro lado, en los casos en que los funcionarios públicos constituyen una minoría de la Junta de Directores se han observado los siguientes resultados: a) que dichos funcionarios proporcionan un canal deseable de comunicación entre la empresa y el gobierno y mantienen a la junta debidamente informada, pero sin someterla a los dictados o deseos del gobierno; y b) en los casos de empresas importantes y de gran impacto en que hay justificación para la intervención del gobierno al establecer su política de inversiones, precios, técnicas de producción, etc. estas juntas han provisto un mecanismo efectivo para transmitir las directrices del gobierno. 20/

c) No debe prevalecer un criterio de distribución de representación por sectores en la composición de la junta. En los casos en que hay diferentes jurisdicciones gubernamentales o entidades que participan en la capitalización de la empresa,

20/ United Nations Organization, Op. cit., p. 133.

las capacidades empresariales que se requieren para dirigir los asuntos de una entidad con características operacionales comerciales. Finalmente, los jefes de departamentos se encuentran generalmente sobrecargados de sus propias funciones oficiales y no pueden descargar eficazmente sus responsabilidades como miembros de la junta. En estos casos se convierten en miembros nominales o se la pasan delegando su responsabilidad en diferentes subalternos. Ha habido casos de jefes de departamentos que son miembros de más de una docena de juntas.

Por otro lado, en los casos en que los funcionarios públicos constituyen una minoría de la Junta de Directores se han observado los siguientes resultados: a) que dichos funcionarios proporcionan un canal deseable de comunicación entre la empresa y el gobierno y mantienen a la junta debidamente informada, pero sin someterla a los dictados o deseos del gobierno; y b) en los casos de empresas importantes y de gran impacto en que hay justificación para la intervención del gobierno al establecer su política de inversiones, precios, técnicas de producción, etc. estas juntas han provisto un mecanismo efectivo para transmitir las directrices del gobierno. 20/

c) No debe prevalecer un criterio de distribución de representación por sectores en la composición de la junta. En los casos en que hay diferentes jurisdicciones gubernamentales o entidades que participan en la capitalización de la empresa,

20/ United Nations Organization, Op. cit., p. 133.

es deseable que haya participación de tales sectores o grupos de accionistas en la junta. Pero no es recomendable que haya representación a base de consideraciones políticas. Es dudosa, también, la conveniencia de representación de grupos de intereses especiales, como representantes de los consumidores, trabajadores, comerciantes, etc. En estos casos los miembros tienden a consolidarse en núcleos de intereses en conflicto que operan como grupos de presión en negociación.

d) El presidente de la junta debe ser de tiempo parcial y recibir compensación como tal. Se deben definir claramente las funciones y responsabilidades del presidente de la junta y del Director Ejecutivo. Debe haber uniformidad en las escalas de compensación de los miembros de las juntas y de los Directores Ejecutivos.

El presidente de la junta pudiera ser el ministro del departamento más relacionado con la empresa, o un funcionario público de mayor importancia, o un hombre de negocios. Esta última posibilidad tiene en su favor que el presidente: a) le traería a la junta talentos y experiencias empresariales de gran valor, b) promovería el ejercicio de criterios comerciales en el proceso de adoptar decisiones, y c) estimularía la aplicación de normas de mérito en la evaluación de asuntos del personal. En estos casos, sin embargo, hay que tomar precauciones para evitar conflictos de intereses por la participación de esta persona en empresas privadas competidoras y pugnas y controversias con el gobierno debidas a consideraciones ideológicas o políticas. 21/

21/ Ibid., p. 139.

Guías a la junta

Es natural que el gobierno retenga el derecho de control sobre las políticas de la corporación pública. Para lograr esto efectivamente y al mismo tiempo mantener un marco de autonomía en el funcionamiento de la empresa, es recomendable que se especifiquen dos aspectos fundamentales:

1. Los poderes que retendrá y ejercerá el Primer Ejecutivo o el ministro departamental que él designe, los cuales pueden ser, por ejemplo:

a. La aprobación del reglamento.

b. La aprobación de los presupuestos de operación y de inversiones de capital.

c. Las instrucciones a la corporación en cuanto a los informes que debe rendir.

d. La aprobación de tarifas y cargos a los usuarios.

2. Un conjunto de guías para la acción de la junta:

a. Los objetivos y metas para la empresa.

b. Las prioridades en cuanto a su funcionamiento y las consideraciones de carácter público que se deben tomar en cuenta en sus operaciones.

c. El papel que deben desempeñar los funcionarios públicos que sean miembros de la junta.

d. Las restricciones a decisiones fundamentales tales como descentralización, relaciones industriales, etc.

e. Asuntos que deberán requerir aprobación legislativa.

El nivel ejecutivo de la gerencia

Ya hemos indicado que la organización, funcionamiento y administración internos de la empresa están fuera del ámbito de este estudio. Esto excluye los problemas de estructura organizacional, delegación y descentralización de poderes y funciones dentro de la organización, sistemas y procedimientos, métodos de control, procedimientos relativos al personal, la administración financiera y otros aspectos de las operaciones de la empresa. El entrar en todas estas consideraciones alargaría interminablemente nuestra encomienda.

No obstante, hay algunas cuestiones internas de carácter general que son relevantes a los propósitos de la Comisión de Reorganización que debemos mencionar, aunque sea brevemente:

1. Debe haber una descentralización adecuada de las funciones de la empresa, en que la Junta efectúe una delegación bien definida de responsabilidades y autoridad operacional a la gerencia ejecutiva de manera que la Junta pueda concentrar su atención en los asuntos de política y no intervenga en otros asuntos que deben recaer propiamente dentro de las funciones de la gerencia.

2. La delegación de autoridad operacional debería ser a un Director Ejecutivo, similar al principal funcionario ejecutivo de cualquier empresa privada grande, y su equipo gerencial.

3. Uno de los requisitos para la operación efectiva de una empresa pública grande es la continuidad razonable en la gerencia mientras produzca resultados satisfactorios. Si se acepta este criterio, esto significa la terminación de la práctica

de cambios frecuentes en las posiciones de más alto nivel ejecutivo asociados con los cambios de partidos políticos.

Hay varias autoridades públicas en Estados Unidos cuya organización, gobierno y funcionamiento podría servirnos de modelo porque recogen en gran medida los principios que hemos esbozado en este informe y han producido resultados operacionales y económicos extraordinarios. Sugerimos entre ellas que se estudie a la Autoridad del Puerto de Nueva York, la cual se ha ganado una excelente reputación como una empresa de una gerencia efectiva. La organización y administración de esta empresa pública ha sido efectiva porque se ha adherido a las normas y criterios generalmente aceptados para guiar el funcionamiento de una empresa pública y determinar su forma de gobierno. Lo más notable en este caso ha sido la delegación de una autoridad substancial de la junta en el equipo gerencial y el ejercicio efectivo por aquella de sus funciones de evaluación de los logros de la gerencia.

Desde luego que nuestros planteamientos con respecto al gobierno interno de las empresas públicas se aplican en su totalidad solamente a las corporaciones públicas que, por la naturaleza eminentemente comercial de sus actividades, deben funcionar autónomamente. Muchos de los criterios de organización y administración que hemos enumerado no se aplican a la operación de corporaciones que han sido organizadas simplemente como un vehículo para el financiamiento de obras públicas específicas en las cuales no hay en realidad funciones operacionales de gerencia.

RELACIONES EXTERNAS

Nuestro análisis hasta este punto ha girado en torno a la utilidad del concepto de empresas públicas, las circunstancias favorables a su aplicación y la organización y gobierno de unidades individuales. Examinaremos ahora el problema de la organización en general del sistema de empresas públicas en un país. Encontramos una gran variedad de formas en los distintos países que han utilizado este tipo de organización. Hay, en un extremo, los países en que cada una de las empresas está organizada como una unidad independiente sin que exista un mecanismo de control y coordinación. En el otro extremo, encontramos algunos países en que todas las empresas públicas están subordinadas a un solo organismo central. Y hay, entre medio, una serie de distintos patrones de agrupación.

En términos generales, podemos señalar que la experiencia de la mayor parte de los países ha sido que la proliferación de las corporaciones públicas y agencias autónomas ha tenido el efecto de debilitar la estructura del gobierno central y aquellas se han convertido en una rama aparte del gobierno que no puede ser manejada y controlada efectivamente por el primer ejecutivo. A medida que crece el número de empresas públicas en un país, adquiere importancia la decisión sobre el patrón general de organización del sistema. Eventualmente, esto tiene un impacto sobre el funcionamiento eficiente de las empresas y en la eficiencia de la supervisión del gobierno central.

Surge, pues, la necesidad de un marco moderno de gerencia para las operaciones ejecutivas en gran escala que caracterizan a los gobiernos de hoy. Para funcionar efectivamente en gran escala es esencial la delegación de poderes y el gobierno necesita una estructura en que la gerencia de las unidades individuales tenga funciones claramente definidas por las que se le pueda exigir cuentas o responsabilidad.

Se acepta ahora que se deben organizar las actividades del gobierno a base de propósitos principales en un número mínimo de departamentos y agencias. La experiencia ha demostrado que bajo esta forma de organización se reduce la tarea del primer ejecutivo a unas proporciones controlables y se logra la coordinación de los programas en un nivel inferior al del primer ejecutivo.

El examen de las empresas públicas desde este punto de vista no se refiere ya a la organización y funcionamiento interno de las distintas unidades sino a como están relacionadas entre si y con el resto de la rama ejecutiva y el gobierno. Por eso le hemos dado a esta sección el título de relaciones externas y discutiremos en ella asuntos tales como la ubicación de las empresas públicas en la rama ejecutiva, su grado de autonomía funcional, el control que debe ejercer el gobierno sobre sus operaciones, y la responsabilidad pública de las empresas con respecto al logro de sus objetivos y las formas de alcanzarlos. Este último aspecto es lo que en la literatura económica profesional se ha identificado en inglés como "accountability".

Autonomía

Las empresas públicas son un organismo gubernamental, aunque uno que requiere cierta libertad especial para permitirle desempeñar eficientemente sus funciones. En esta relación especial hay que distinguir entre la administración de las operaciones, en lo cual la empresa tiene que gozar de autonomía, y los asuntos de política general, que es, en última instancia, responsabilidad del gobierno o el organismo gubernamental que a este fin designe el primer ejecutivo. Es esencial, entonces, determinar cuanta independencia debe gozar la empresa de la interferencia del gobierno del cual es parte.

Del conocimiento de las técnicas gerenciales de empresas privadas, sabemos que las organizaciones grandes, o las que hacen un producto complejo, pueden funcionar eficientemente solamente si su director ejecutivo delega la mayor parte de sus funciones a los gerentes de los distintos sistemas de la empresa, los cuales, entonces, le tienen que ser responsables. Esto es aplicable también a las empresas públicas en su relación con sus superiores en la jerarquía política del gobierno.

No obstante, este principio de autonomía al que anteriormente se le daba un énfasis fundamental, ha ido perdiendo importancia recientemente por las siguientes razones:

1. Las empresas públicas usualmente incurren en déficits operacionales y requieren subsidios públicos o asignaciones de fondos gubernamentales. El grado de autonomía, entonces, parece ser proporcional al éxito económico. Como dijera un analista de las empresas públicas en Gran Bretaña: "Es de esperarse que,

al comienzo, la British Steel Corporation goce de un período de luna de miel de mayor independencia del gobierno de la que gozan otras corporaciones establecidas anteriormente... Pero la duración del período de luna de miel... dependerá de los resultados financieros de su operación." 22/

2. La frecuencia con que se encuentran condiciones de operación ineficientes y conflictos laborales en las empresas públicas.

3. Las funciones de algunas empresas públicas son muy vitales a la economía nacional para dejarlas fuera del ámbito de control y dirección del gobierno.

4. En países jóvenes en proceso de desarrollo, en que el parlamento y los partidos políticos se muestran más celosos de retener o ampliar su intervención en los asuntos públicos, el concepto original de autonomía se ha diluído. En India, por ejemplo, se han adoptado medidas legales para debilitar el status institucional de las corporaciones públicas como una forma de organización individual. Se provee un alto grado de control gubernamental. 23/

"Aún en la Gran Bretaña, donde todavía las corporaciones públicas gozan de un grado razonable de autonomía, existen diferencias significativas entre las corporaciones que se establecieron antes de 1939

22/Kelf-Cohen: Twenty Years of Nationalization - The British Experience, 1969; según citado en United Nations Organization: Organization, Management and Supervision of Public Enterprises in Developing Countries, p. 65-66.

23/United Nations Organization: Op. cit., p. 65-67.

y las que se organizaron después de 1945. Ha habido un aumento considerable en los poderes de los ministros departamentales para controlar e intervenir en el funcionamiento de las corporaciones, las juntas de directores gozan de una autonomía estatutoria menor, y las corporaciones post-1945 tienen menor independencia financiera que sus predecesoras." 24/

En vista de estas experiencias y comentarios, es evidente que el problema contemporáneo no es uno de autonomía opuesta al control del gobierno, sino de como establecer el balance entre ambos factores para justificar las razones básicas para el establecimiento de una corporación pública. A este respecto, la Organización de las Naciones Unidas sugiere las siguientes normas:

a. No se le deben encomendar a las corporaciones públicas una mayoría de funciones no-comerciales que automáticamente atraen un alto grado de control gubernamental. Por ejemplo, se cita el caso de Pakistán donde se han creado corporaciones públicas para desempeñar funciones que, de hecho, pueden realizarse fácil y convenientemente por departamentos gubernamentales y que no se salen de la esfera normal de operaciones del gobierno.

b. El gobierno y las corporaciones deben concentrar sus esfuerzos en como maximizar las condiciones para el buen funcionamiento de las empresas sin desperdiciar energías en controversias interminables sobre autonomía y control.

24/ Ibid., p. 67.

c. Un factor principal determinante del grado de autonomía que se le confiera a una corporación es su eficiencia gerencial.^{25/}

Si el gobierno, o el primer ejecutivo, decide delegar la responsabilidad de control de las empresas públicas en funcionarios o ministros individuales, es necesario, para preservar un balance adecuado de autonomía de dichas corporaciones, que se definan claramente las responsabilidades específicas que se van a encomendar a dichos oficiales. Al hacer esta determinación hay que distinguir entre distintas condiciones: a) las diferencias en la naturaleza de las empresas (organización departamental, corporación pública, empresa conjunta) y de sus funciones; b) la naturaleza del poder que tendrá el ministro (de dirección, de aprobación, etc.); y c) la naturaleza de la forma de gobierno del país.^{26/}

Uno de los poderes que más cuidado requiere en su delegación es el poder de nombrar o despedir al director ejecutivo de la empresa. ¿Quién tendrá esta facultad: el Gobernador, el ministro departamental, la Junta de Directores? En manos del ministro, esta autoridad le daría un poder potencialmente superior al que le asigna la ley en sus funciones. Esto puede anular la autonomía que se le desea dar a la corporación, pues podría reducir al director ejecutivo, en la práctica, al rol de un ayudante del

^{25/} Ibid., p. 67-68.

^{26/} United Nations Organization: Organization and Administration of Public Enterprises, p. 34-35.

ministro. En una situación así se dificulta el conseguir personal cualificado y con capacidad gerencial para las posiciones ejecutivas en las corporaciones públicas.

Si hay un ministro responsable por varias empresas públicas, necesitará ayuda y consejo al ejercitar sus funciones en relación con estas, ya que él solo no puede atender todas estas funciones adecuadamente. El "span of control" se le extiende demasiado. Generalmente en estos casos, tiende a buscar esta cooperación entre sus propios ayudantes y funcionarios de su departamento. Esto crea confusión en las líneas de autoridad. Si estos funcionarios adquieren poder delegado por el ministro para dirigir o aprobar decisiones de la gerencia, nos podemos encontrar entonces con servidores públicos sin ninguna experiencia comercial o en los asuntos técnicos especializados de la empresa, evaluando proposiciones de la gerencia, dándole consejo a esta y hasta tomando decisiones por ella.

Es muy ilustrativo a este respecto un caso típico de estas situaciones que se cita por una de las autoridades en esta materia:

"La Autoridad del Valle de Damodar (India) fue establecida en una imitación consciente de la Autoridad del Valle de Tennessee... El Gobierno Central decidió, correctamente, que la Autoridad estaría sujeta a directrices ministeriales en asuntos de política general, como había sido el caso de las corporaciones públicas inglesas después de la guerra. Pero, al mismo tiempo, el gobierno estaba tan ansioso de mantener la autonomía operacional de la Autoridad que prescribió que cualquier disputa que surgiera entre esta y los gobiernos participantes debería ser referida al Juez Presidente del Tribunal Supremo. A pesar de estas buenas intenciones, el grado de independencia gerencial que realmente ha gozado la

Autoridad ha sido extremadamente limitado. Estando bajo la supervisión del Ministro de Finanzas, se ha visto abligada a obtener la aprobación gubernamental en la mayor parte de sus transacciones, y desempeñar sus funciones bajo el ojo crítico, y frecuentemente negativo, de un funcionario fiscal del gobierno, el cual puede referir decisiones que él desaprueba a las autoridades políticas superiores para que las aprueben o rechacen. Aun en el caso de proyectos preparados por sus propios y muy competentes ingenieros, la Autoridad tiene que someterlos a los departamentos de ingeniería de los tres gobiernos locales participantes para que estos los aprueben antes de que se puedan construir. La multiplicidad de aprobaciones que se requieren antes de que se pueda hacer algo y la plétora de estimados, desgloses detallados y justificaciones financieras para proyectos individuales parecen haber liquidado la autonomía de la empresa. En consecuencia, la historia de la Autoridad ha sido una serie de episodios no edificantes en que ha tenido que agotar sus energías para tratar de mantener su autonomía, sin éxito alguno." 27/

El ministro que tenga una corporación pública bajo su jurisdicción será más sabio si observa el siguiente consejo:

"El ministro tiene que aprender por experiencia qué clases de intervenciones ayudan y cuales son dañinas, y tiene que adquirir el hábito de confiar en el juicio de los hombres a quienes ha nombrado a posiciones de alto nivel. De otra forma, la empresa pública está en peligro de ser ahogada y arruinada por la interferencia burocrática y política." 28/

"Probablemente, lo único que puede afirmarse sin temor a contradicción es que el ministro debe resistir fuertemente las demandas de interferencia persistente de su parte en asuntos operacionales. El ministro no debe ser una víctima más de las circunstancias que aquí hemos analizado, sino un forjador responsable de política. La falla del ministro en darse cuenta de lo que esto significa en la práctica le da a él,

27/Hanson, A.H.: Op. cit., p. 346-47.

28/United Nations Organization: Organization and Administration of Public Enterprises, p. 39.

y a la empresa, lo peor de los varios mundos posibles. Al intervenir en asuntos que no debiera permitir que lleguen hasta su escritorio, lo que logra es frustrar a las personas en los niveles subalternos, obstaculizar sus esfuerzos por mantener un curso gerencial consistente, e impedir el desarrollo de una responsabilidad corporativa entre los miembros de la Junta o de la gerencia. El efecto sobre la iniciativa de los gerentes puede ser particularmente nocivo. Como ha comentado la Misión del Banco Internacional a Ceylón:

" 'Los gerentes están imposibilitados de dar lo mejor de su talento mientras los ministros retienen toda la autoridad administrativa. Inevitablemente, las decisiones para las cuales se reclutó su capacidad y juicio, son tomadas para ellos por oficiales del gobierno. La selección y despido de los empleados, la planificación de la producción, la contabilidad, las compras, el mercadeo terminan siendo manejadas a través de la maquinaria inherentemente lenta del gobierno y, como resultado, se le carga un pesado costo adicional a los costos de producción.'

"Al mismo tiempo, al ocupar sus energías en dar innumerables aprobaciones pequeñas y firmar innumerables papeles, el ministro se incapacita él mismo para una intervención inteligente y decisiva en aquellos asuntos de política amplia por los que él es propiamente e inescapablemente responsable. Solamente si rehusa firmemente caer en el pernicioso juego de las firmas, tan característico de la administración pública en países sub-desarrollados, puede librarse para dedicarse a la consideración madura de las cuestiones claves, tales como programas de desarrollo, requisitos de capital, disposición de utilidades y otros asuntos de política general. Necesita, por lo tanto, una capacidad para distinguir lo importante de lo insignificante, y la fuerza de voluntad para evitar entrar en lo segundo... y concentrar en su responsabilidad esencial que es contribuir a formar la política pública." 29/

29/ Hanson, A.H.: Op. cit., p. 378-79.

Control

Luego de examinar los requisitos de autonomía operacional de las corporaciones públicas y su justificación, podemos analizar la necesidad de control de las empresas por parte del gobierno central, estando conscientes de que la prerrogativa de una limita a la otra y, por lo tanto, es necesario lograr un balance entre ambas. Las principales razones para justificar la necesidad de que el gobierno central ejerza un cierto grado de control sobre las corporaciones públicas son:

1. El gobierno y el público deben tener garantías de que se está operando la empresa eficientemente.
2. Es indispensable que el gobierno dirija las políticas de las empresas para hacerlas compatibles con las prioridades nacionales y ponerlas de acuerdo con la distribución de los recursos en los planes de la nación. Mientras más grande y básico sea el sector de las empresas públicas, mayores serán sus implicaciones macro-económicas, y más imperiosa la necesidad de armonizar sus políticas con la del gobierno central.
3. Es necesario el control por el gobierno para asegurar la responsabilidad a la rama legislativa.

Los medios a través de los cuales se lleva a cabo el control son:

- a. La legislación constitutiva de las empresas, en la cual se especifican las funciones, poderes y facultades de la corporación;
- b. El departamento gubernamental bajo cuya dirección se encomienda la empresa, aunque esta no es una práctica universal; y

c. Los organismos de control general de la rama ejecutiva.

La ley que crea una empresa debe asignarle solamente aquellos poderes que son necesarios para llevar a cabo sus propósitos. Hay, generalmente, la tendencia a seguir y copiar el patrón de la legislación constitutiva de las primeras corporaciones. Esto lleva a asignarle a todas los mismos poderes, como si fueran organizaciones iguales. Esto no es lógico y no se justifica ya que el hecho que a una corporación se le hayan otorgado unos poderes no quiere, necesariamente, decir que a otra que lleve a cabo funciones muy distintas se le confieran las mismas facultades.

El control ministerial se ejerce directamente por el primer ejecutivo o por el ministro en quien él delegue. Aunque haya la delegación, siempre habrá algunos asuntos que por su importancia tienen que llegar hasta este nivel o al gabinete.

Hay ciertas ventajas en que el primer ejecutivo delegue la función de control en un ministro departamental. Si hay una agrupación de empresas por sectores, el ministro de cada sector es el que tiene mayor conocimiento general de las actividades del sector. Al mismo tiempo, está en mejor posición para evaluar las consideraciones de interés público relevantes a las operaciones de la empresa. Y, finalmente, le da al staff del departamento la oportunidad de familiarizarse con los asuntos de la corporación.

En algunos países se le encomienda al Ministro de Finanzas la responsabilidad de supervisar la inversión de fondos de las empresas y su justificación en términos económicos y financieros.

Tiene, además, este funcionario la obligación de observar los resultados económicos de la operación de las empresas por su probable impacto sobre el presupuesto central.

También se acostumbra en algunos sitios nombrar comités interdepartamentales para resolver conflictos jurisdiccionales y coordinar políticas.

Puede ejercitarse el control ministerial de la empresa por una combinación de formas. El ministro puede: a) participar en la Junta de Directores como miembro o presidente; b) tener el poder de nombrar y despedir a los miembros de la junta y el director ejecutivo; c) formular las directrices generales de política para la empresa; o d) tener el poder de aprobar o vedar ciertas categorías especificadas de acción y políticas. Se espera que el ministro no intervenga en la administración operacional de la empresa y sí que tenga el poder para emitir directrices de un carácter general para su funcionamiento.

La relación de las empresas con los organismos de control de la rama ejecutiva se refiere a las funciones de presupuesto, planificación y auditoría o intervención de cuentas. Toda asignación de fondos públicos a las empresas debe seguir el procedimiento normal a través del presupuesto general y debe haber un mecanismo para el examen de la situación financiera de las empresas y de sus presupuestos operacionales. Pero este es un aspecto que veremos en más detalle en la sección sobre finanzas. A través de este informe ya hemos abundado ampliamente en la necesidad de coordinar las actividades de las empresas públicas con las prioridades y objetivos establecidos en el plan de desarrollo del

gobierno central. Esta función es más urgente con respecto a los programas de mejoras permanentes de las empresas y el mecanismo para lograr este fin es que dichos programas de construcción deben requerir la aprobación del organismo responsable por la planificación.

La auditoría o intervención de cuentas es un instrumento de control constructivo y un medio para asegurar la responsabilidad pública de las agencias. Hay tres conceptos de este tipo de examen:

1. La intervención interna, la cual es esencialmente de carácter financiero y es un instrumento gerencial. De hecho, se establece por decisión de la gerencia. La auditoría interna es de importancia vital para el buen funcionamiento de cualquier empresa. No solamente debe existir en todas ellas, sino que se deben asegurar las condiciones para que tenga buen éxito.

2. La intervención externa es también de naturaleza financiera y se le encomienda a técnicos cualificados de fuera de la empresa. En la mayoría de las empresas públicas es un requisito legal. Es un instrumento de control de los dueños (en este caso el gobierno) y de los acreedores sobre la gerencia. La auditoría externa es a posteriori.

3. El examen de eficiencia es una técnica gerencial desarrollada recientemente. Trasciende el área financiera de control de los otros dos tipos de examen, esto es, va más allá de la corrección legal y contable de las transacciones, entrando en consideraciones de juicio. El examen de eficiencia es, en realidad, uno de los medios de evaluación social de las operaciones

de las empresas públicas y, por esta razón, diferimos su consideración más detallada para la sección sobre evaluación del funcionamiento de la empresa.

Habíamos comentado ya que era necesario buscar un balance entre los requisitos de autonomía y control. Este balance es posible solamente desarrollando entre las partes entendidos y especificaciones en la práctica sobre los asuntos y decisiones que requieren la acción del ministro responsable. La naturaleza de estos asuntos reservados al ministro dependerá del grado de planificación o control por el estado sobre la actividad económica, de la naturaleza del sistema político, del calibre de las personas disponibles para nombramiento en las juntas, la existencia y características de los grupos de presión, los alcances de las responsabilidades de las empresas públicas, la sensibilidad política de sus operaciones, y sus relaciones fiscales con el gobierno.

Ubicación

Una vez se ha llegado a la decisión de que el primer ejecutivo debe delegar su control y responsabilidades sobre las empresas públicas, es necesario determinar en quien. La forma usual es ponerlas bajo un departamento en el cual el ministro tomará las decisiones en el nivel político, aunque refiriéndolas en ocasiones al gabinete o al primer ejecutivo.

La próxima pregunta es qué ministro ejercerá el control. En relación con las corporaciones públicas hay varias alternativas, pero las mejores posibilidades son ponerlas bajo la jurisdicción del departamento del sector al cual corresponden

o ponerlas todas bajo un ministerio especialmente organizado para este fin. El patrón generalmente aceptado es que se asigna cada empresa pública al ministro bajo cuya esfera de jurisdicción caen naturalmente las funciones de la empresa. Por ejemplo, las empresas con funciones agrícolas se asignan al Departamento de Agricultura; las que se dedican a la manufactura, al Departamento de Industrias; las que tienen funciones financieras, al Departamento de Hacienda. La empresa tendrá relaciones con otros departamentos y agencias, pero tendrá un solo superior en la jerarquía político-administrativa.

Esto puede funcionar bien cuando el número de corporaciones en un sector no es grande. Cuando estas son muchas, las responsabilidades de un ministro en particular podrían volverse demasiado amplias, esto es, el "span of control" sería excesivo. Además, hay muchas empresas que cubren más de una jurisdicción. Para tomar una decisión sobre estos problemas, hay que considerar los siguientes factores: a) el número e importancia de las empresas, b) el estado de desarrollo del país, c) la calidad de la maquinaria gubernamental, y d) el papel que el gobierno le ha asignado a las empresas públicas. ^{30/}

Tomando en cuenta todos los factores, el patrón de organización sectorial parece ser el más conveniente. Las empresas en determinado sector de actividades se agrupan bajo una organización pública especializada. Esto es particularmente deseable

^{30/} Hanson, A.H.: Public Enterprise and Economic Development, p. 367.

cuando se trata de empresas de producción. Se ha desarrollado el tipo de organización sectorial con mayor éxito en México, Egipto, Siria, Ghana e Italia. Se observa, además, una tendencia hacia la organización de unidades grandes en el sector público en lugar de permitir el establecimiento de muchas unidades independientes. Las principales razones para esto son:

1. Las unidades más pequeñas pueden ser anti-económicas; una organización grande puede representar el tamaño óptimo para una industria.

2. En algunos países hay escasez de talento empresarial y gerencial.

3. Los gobiernos que adoptan la planificación para el desarrollo económico se ven más obligados a coordinar las distintas actividades en cada sector y entre los diferentes sectores.

4. Por medio de las empresas grandes se facilita el control por el gobierno.

5. Es factible para una organización grande subvencionar las empresas más débiles en el sector.

La observación más pertinente que derivamos de estos comentarios es que hay una necesidad para una agrupación lógica y consistente de las actividades de las empresas públicas, ya sean estas de carácter comercial o no-comercial. No obstante, esto no quiere decir que hay que tratarlas igual a todas. Dependiendo de las circunstancias, se pueden ubicar algunas de las empresas fuera por completo de la estructura departamental, otras bajo la dirección de un ministro, y se pueden integrar otras por completo dentro de un departamento.

Algunas funciones específicas que sean comunes a todas las empresas podrían quedar sometidas a la jurisdicción de un solo ministro, como por ejemplo: decisiones de inversión en mejoras permanentes, presupuestos, evaluación de resultados financieros, etc. Pero esto no implicaría darle a dicho funcionario una autoridad operacional directa.

Con respecto a las relaciones de las empresas públicas entre si, surge una necesidad imperiosa de coordinación y sujeción a los planes de desarrollo nacional y a las directrices de la política pública de manera que no se de el caso de empresas moviéndose en direcciones conflictivas. Es indispensable, además, la formulación de objetivos por sectores económicos bajo la dirección de un departamento y que los esfuerzos de cada empresa vayan dirigidos hacia esos objetivos. En los casos en que diversas empresas bajo distintos departamentos tienen impacto sobre un sector, se requerirá un comité interdepartamental de coordinación.

Responsabilidad pública

Hemos dejado para el final la discusión de los aspectos de responsabilidad pública, o "accountability", por el funcionamiento de las empresas públicas porque este es un principio que ha surgido recientemente, pero al que se le está dando una importancia extraordinaria en la administración y funcionamiento del gobierno en general. Nos referimos aquí a la forma como la aplicación de este concepto afecta la operación de las empresas públicas.

En la situación moderna de multiplicidad de empresas públicas, empresas mixtas y asignación de funciones gubernamentales mediante contratos de administración, los issues de independencia operacional y responsabilidad pública han adquirido una nueva dimensión. Hay, como dice Harold Seidman, quien fue Director Auxiliar para Gerencia y Organización del Negociado del Presupuesto de Estados Unidos, "una urgente necesidad de poner las operaciones de las corporaciones públicas en armonía con las acciones relacionadas del gobierno. Deben existir los medios por los cuales las corporaciones públicas tengan que rendir cuentas (held accountable) por sus actos ante aquellos que llevan la carga de la responsabilidad política - el primer ejecutivo, el gabinete y el congreso." 31/

Esto es así porque se ha desarrollado una conciencia en el pueblo y en el electorado de que estas empresas y el gobierno tienen una responsabilidad hacia el público: los consumidores, los empleados, los contribuyentes y los ciudadanos, para beneficio de los cuales operan. Las empresas públicas y el gobierno están sujetas a un control público también, el cual es más amplio que el control del gobierno.

Los gobiernos de hoy están bajo presión constante para proveer más y mejores servicios, mayor participación en sus asuntos internos y una creciente atención a las demandas de los ciudadanos. La tremenda expansión en el tamaño del gobierno

31/ Seidman, H.: Organizational Relationships and the Control of Public Enterprise; capítulo VI en United Nations Organization: Organization and Administration of Public Enterprises, p. 158.

crea las dudas de que esta responsabilidad pública se haya perdido en el laberinto de una burocracia gigantesca.

Veamos, entonces, que es lo que entendemos por este concepto de "accountability", el cual hemos traducido como responsabilidad pública. Esta es la obligación de revelar, explicar y justificar lo que uno hace; como uno descarga sus responsabilidades, financieras o de otra clase, cuyo origen puede ser político, constitucional, jerárquico o contractual. Esta responsabilidad pública requiere declaración y discusión abierta ante legos y los representantes del pueblo. Se basa en la creencia que los ciudadanos que pagan las contribuciones tienen ese derecho. ^{32/}

Para cumplir con el requisito de responsabilidad pública no basta con presentar informes financieros anuales. Para ser responsables hay que, además, dar explicaciones y razones para las acciones que se han tomado. Esta iniciativa no puede partir de los funcionarios, sino de los que hacen las preguntas. Estos necesitan, por lo tanto, una fuente independiente de información que asegure que ningún problema vital se quede sin mencionar o evaluar.

En esencia, lo que se está planteando es el problema más amplio de la reconciliación en un gobierno de la responsabilidad democrática con la delegación de poderes. Como señalaba el Profesor Smith en la Conferencia Anglo-Americana sobre este tema

^{32/} Normanton, E.L.: Public Accountability and Audit - A reconnaissance; Cap. 14 en Smith, B.L.R. y Hague, D.C.: The Dilema of Accountability in Modern Government, p. 311.

celebrada en Ditchley, Inglaterra en 1969:

"La realidad del gobierno es que se entrega a alguien el poder, los recursos y la autoridad en la expectativa de que rendirá ciertos servicios. En el gobierno moderno, se ha ampliado considerablemente el ámbito de las responsabilidades públicas y han surgido nuevos tipos de entidades para llevar a cabo las funciones públicas. Donde se ha delegado la autoridad a través de la nacionalización de la industria, la formación de corporaciones públicas, la creación de nuevos departamentos ejecutivos independientes, la expansión de departamentos ejecutivos existentes, la contratación con instituciones establecidas en el sector privado, la organización de nuevas instituciones en el sector privado vía el contrato administrativo entre la institución y el departamento gubernamental que la auspicia, la creación de empresas mixtas públicas-privadas, o la facultad a paneles o juntas de expertos para decidir cierta clase de cuestiones - en todos estos casos surge el problema de velar porque aquellos que desempeñan la función dada estén eventualmente sujetos al control popular a través del proceso político." 33/

Una forma en que se concibe la solución práctica a esta disyuntiva es buscando el balance adecuado entre tres formas diferentes en que se manifiesta la responsabilidad pública, a saber:

1. Responsabilidad fiscal - se refiere al uso de los fondos públicos en forma legal y siguiendo normas adecuadas de contabilidad y procedimiento.

2. Responsabilidad programática - se refiere a la determinación de si se están alcanzando los resultados que se esperaban a través del programa. Esta es una responsabilidad cualitativa.

33/ Smith, B.L.R. y Hague, D.C.: The Dilema of Accountability in Modern Government, p. 53.

3. Responsabilidad procesal u operacional - se refiere a los procedimientos y métodos que se están siguiendo en la operación de la empresa, o sea, la forma en que se está llevando a cabo la responsabilidad delegada. Este es un criterio de eficiencia. ^{34/} Para determinar si se está cumpliendo esta responsabilidad, toda empresa pública debe estar sujeta a exámenes de eficiencia (efficiency audits).

El objetivo es que el público obtenga un rendimiento razonable por sus inversiones, tanto en términos financieros como de satisfacción de sus necesidades y provisión de los servicios en calidad y cantidad.

Otro autor ve los objetivos específicos del control y la responsabilidad pública en el sentido de que los oficiales políticos responsables tengan los medios adecuados para asegurar que:

- a. se implanten las directrices de política pública;
- b. la operación y las políticas de las empresas públicas sean consistentes con los objetivos básicos establecidos por el gobierno;
- c. se coordinen efectivamente los distintos programas que operan en el mismo sector y tienen los mismos propósitos;
- d. se lleven a cabo las operaciones con la máxima eficiencia y economía y de acuerdo a la ley; y
- e. se provea suficiente información para facilitar a las autoridades correspondientes y al público la evaluación de la efectividad de las operaciones. ^{35/}

^{34/} Ibid., p. 29.

^{35/} Seidman, H.: Op. cit., p. 159.

Antes de concluir con esta sección debemos cuidarnos de que no se entienda que el problema surge exclusivamente por la transferencia de funciones a organismos y empresas nuevas. El hecho de que una función sea manejada por un departamento regular del gobierno no garantiza que exista la responsabilidad pública. Las más grandes fallas de responsabilidad y funcionamiento se encuentran en los departamentos regulares.

Debemos guardarnos de no caer en la posición inversa de que como el ministro departamental es responsable (accountable), se le deben asignar a su control lo más que se pueda de las funciones de las empresas públicas. El someter un gran número de empresas que tengan características comerciales a esta subordinación de autoridad puede tener efectos contrarios a lo que se busca. La responsabilidad nominal del ministro por las consideraciones estratégicas de política y, además, por las operaciones ejecutivas pueden resultar en que no haya ninguna responsabilidad en la práctica. El hacerlos responsables por funciones de las que no tengan experiencia ni conocimientos de primera línea conduce a decisiones erróneas o a un exceso de cautela, procrastinación, etc. En este caso, la aplicación de la teoría de responsabilidad ministerial puede conducir a una resistencia a delegar autoridad y resulta en ineficiencia gerencial sin que produzca beneficios compensatorios de mayor responsabilidad pública.

Nuestra tendencia es a ver el cumplimiento de la responsabilidad pública como el resultado de un proceso que consiste en

1) la identificación de funciones delegables; 2) la asignación del cumplimiento de estas funciones a las unidades y agencias específicas que puedan desempeñarlas con la mayor eficiencia; y 3) la exigencia de responsabilidad a estas por el cumplimiento de las funciones en sus respectivos campos.

ASPECTOS ECONOMICOS Y FINANCIEROS

Consideraciones generales

Desde que se originó el concepto de empresas públicas, ha habido un debate sobre si estas deben comportarse como empresas comerciales siguiendo criterios comerciales. Hay quienes sostienen que las empresas gubernamentales son igual que cualquier otra empresa, excepto que el dueño es el gobierno, y deben comportarse como un negocio ordinario. Por otro lado, hay quienes alegan que no son un negocio ordinario en el cual el gobierno tiene capital invertido, sino una agencia de desarrollo económico. El irse a cualquiera de ambos extremos puede tener consecuencias perniciosas.

En el primer caso, se pueden tomar decisiones a base de consideraciones de maximizar las ganancias que serían contrarias a los mejores intereses del pueblo. Por ejemplo, en una empresa privada que opera tres plantas de producción de cemento, se podría decidir cerrar una de ellas porque sus costos de producción son muy elevados y se incurre en pérdidas. Pero en una empresa pública que se dedica a la generación de electricidad no se podría tomar igual decisión con respecto a una planta que sea ineficiente si ello implica dejar a un segmento de la población sin servicio de electricidad. O la empresa pública que provee el servicio de acueductos no podría negarse a extender el servicio de agua potable a la zona rural porque los costos allí sean más altos y le resulte en una pérdida. En el segundo caso, si se entiende que

la empresa no tiene que operar sobre bases comerciales, puede conducir a un uso escandalosamente improvidente de los recursos o a funcionar rígidamente como una agencia del gobierno. Los ejemplos de este segundo tipo han sido más frecuentes en los programas económicos de países en proceso de desarrollo.

Creemos que, en términos generales, se deben concebir las empresas públicas como un negocio, aunque concedemos que de una clase muy especial, y que deben organizarse en la forma que permita la mayor eficiencia y funcionar en muchos de sus aspectos como una empresa comercial. Tiene, por ejemplo, que estar atenta a las proyecciones de la demanda y los cambios en la misma, responder rápidamente a estas fluctuaciones, mantener una contabilidad de costos, y conducir sus actividades de acuerdo a un presupuesto de manera que use los factores de producción a su disposición en la forma más económica y eficiente posible. Si en algo es más evidente esta observación es con respecto a las decisiones de inversión, en las cuales se debe mantener una relación bien estrecha entre la escala de producción, el mercado y el abasto de materia prima. Los casos de mayor despilfarro de recursos que se han experimentado en los países en proceso de desarrollo han sido aquellos del establecimiento de empresas de un tamaño excesivo para la demanda por sus productos o para las fuentes de suministro resultando, inexorablemente, en enormes pérdidas operacionales. El desarrollo económico no debe convertirse en desperdicio económico.

Por lo tanto, es aconsejable, en la mayoría de los casos, establecerse como objetivo de la empresa pública que alcance un

punto de paridad de ingresos y gastos (break-even) o realice un beneficio en sus operaciones a base de un sistema de precios que no represente un subsidio de unos consumidores a otros. Este último punto lo que significa es venderle bajo costo a algunos de los usuarios. En los casos en que se viole este objetivo por consideraciones sociales o políticas, la empresa debe recibir un pago compensatorio.

Las consideraciones en que la empresa deja de actuar sobre bases comerciales son aquellas en que la política y decisiones de la Junta de Directores no deben depender de criterios de maximizar las ganancias, o en que este fin sea el primordial, sino en un balance en que la deseabilidad de realizar un beneficio se debe supeditar a los intereses del pueblo desde el punto de vista del servicio que recibe y la contribución de la empresa al desarrollo económico del país.

Desde luego que al aplicar estos criterios a situaciones específicas, tenemos que tomar en consideración que hay diferencias fundamentales entre las empresas públicas comerciales que operan en sectores competitivos, los servicios o utilidades públicas (public utilities) y las corporaciones públicas que no constituyen empresas comerciales.

Queda establecido, mediante este análisis, que los objetivos de las empresas públicas deben ser definidos en parte por la gerencia y en parte por el gobierno. Cuando se conciben las empresas públicas como instrumentos de acción económica, necesitan, para llevar a cabo su misión, que se le especifiquen sus objetivos en la política de acción económica. El proceso de formulación

de metas es esencial y debe realizarse sobre una base continua, de manera que mientras la empresa se va ajustando a las circunstancias cambiantes, pueda ir relacionando sus decisiones a corto plazo con los objetivos a largo plazo.

Los objetivos de las empresas públicas son generalmente de carácter económico, como por ejemplo: el desarrollo económico general del país, o de una región, o de un sector de la economía; el control de algunas actividades económicas privadas; el realizar algunas actividades de lucro para beneficio del estado; la creación de empleos; la operación de servicios o utilidades de interés público; etc. Pero estos objetivos deben expresarse en términos de metas bien definidas y precisas para que resulten relevantes a las decisiones de la gerencia y, sobre todo, no deben ser contradictorias. Específicamente, deben expresarse como metas de producción e inversión, prioridades entre servicios, nivel de precios y beneficios, e indicar los casos en que las operaciones estarán dirigidas hacia la productividad máxima por persona o la mayor satisfacción de las necesidades de la población.

Finalmente, debemos señalar que entre los factores responsables del fracaso de empresas públicas, uno de los más frecuentes ha sido la administración financiera inadecuada. Se ha tendido a darle mucho énfasis al control financiero, pero muy poco a la administración financiera.

La administración financiera es algo distinto de la contabilidad, el control y la intervención de cuentas y sus principales aspectos incluyen la preparación y administración de los presupuestos, la administración de los costos y, la más reciente,

la administración del efectivo. Consideraremos estos factores en el análisis de los aspectos económicos y financieros de la empresa que presentamos en esta sección.

Estructura de capital

Las fuentes de fondos para el financiamiento de la inversión de las empresas públicas son:

1. El gobierno

a. Préstamos de fuentes presupuestarias

b. La asignación de fondos o propiedades gubernamentales como inversión o donación a la empresa. Este es el capital contribuido, equivalente al capital en equidad en una empresa privada.

2. Las emisiones de deuda

a. Bonos u otras obligaciones emitidas en los mercados privados de dinero.

b. Préstamos de gobiernos extranjeros o de organismos internacionales (a las cuales Puerto Rico no tiene acceso).

3. La reinversión de los beneficios realizados en la operación de las empresas.

Las empresas públicas, al igual que las privadas, tienen que mantener un balance entre los recursos propios y los préstamos. Muchas empresas han experimentado crisis financieras por tener una proporción muy alta de fondos a préstamo, especialmente si son a corto plazo. Si se quiere evitar una desproporción entre financiamiento en equidad y a préstamo, este último tiene que hacerse ordenada y responsablemente. Los principios saludables de finanzas se aplican a las empresas públicas tanto como a las privadas.

¿En qué grado deben ser auto-suficientes financieramente las empresas públicas? Esto es algo que no se puede contestar categóricamente. En términos generales en los países que se están desarrollando, es vital que una proporción elevada de los recursos necesarios para la expansión del sector provengan del propio sector público. En este sentido, no es conveniente para las empresas públicas una política de que meramente alcancen el punto de paridad (break-even point). Es necesario, entonces, que se genere un sobrante en su operación, incluyendo un pago al estado por el uso del capital que éste ha provisto.

Los fondos provistos por el gobierno son, en realidad, la única fuente de capital inicial de las empresas públicas. A pesar de esto, si la empresa es de carácter comercial o industrial requiere una base financiera separada, distinta y diseñada específicamente para sus requisitos. Posteriormente, cuando se requieran nuevas inversiones de acuerdo a las necesidades operacionales y el programa de desarrollo, la empresa podrá utilizar las otras fuentes de fondos.

Las aportaciones de capital del gobierno pueden ser por medio de asignaciones directas del fondo general o por medio de un impuesto especial destinado a ese fin. La segunda forma tiene las ventajas, según sus favorecedores, de que si el producto del impuesto es suficiente y estable, es un método tan bueno como cualquier otro; y, además, reduce las posibilidades de interferencia política. Por otro lado, tiene las desventajas de que si el rendimiento es excesivo, hay un desperdicio de recursos; si es insuficiente, se requerirán asignaciones adicionales; y

la legislatura siempre tiene el poder de variar el tipo contributivo, o aplicar el producto a otros usos. Desde el punto de vista de la administración fiscal del gobierno, esta forma de financiamiento tiene la desventaja adicional que si se hace esto con otros impuestos, cada uno asignado a los requisitos de capital de una empresa en particular, el sistema fiscal del país se encontrará muy pronto en un estado caótico y el gobierno perderá su capacidad de control financiero general.

Una alternativa al financiamiento directamente del presupuesto es la de un banco gubernamental que le haga préstamos a las empresas, el cual, a su vez, obtendría los fondos de asignaciones gubernamentales, de los préstamos que obtenga de otras fuentes, de los sobrantes que acumule y de los depósitos que reciba.

Con respecto al uso de los préstamos y el crédito bancario en el financiamiento de las empresas públicas, solamente formularemos unas advertencias generalmente conocidas y aceptadas. Este tipo de financiamiento está contraindicado para cubrir déficits operacionales. Se debe evitar tomar prestado a corto plazo para financiar inversiones. Se deben mantener los recursos propios en una proporción razonablemente alta para evitar una carga demasiado pesada de servicio de la deuda.

Todas las autoridades en la materia están de acuerdo en que las empresas públicas deben generar un sobrante neto que sea suficiente para permitir su expansión y desarrollo, y para contribuir al de otras actividades en el sector público.

Las condiciones en que se obtenga el financiamiento de fuentes externas a la unidad son también un factor de importancia en los aspectos financieros de las empresas públicas. En el caso del financiamiento en los mercados privados de dinero, los términos y condiciones están fuera de control de la empresa y el gobierno, por lo que el alcance de sus decisiones será si lo utiliza o no y en qué magnitud. Pero en el caso de los fondos provistos del presupuesto gubernamental hay diversas opciones, a saber:

- a. Préstamos reembolsables con intereses
- b. Préstamos no-reembolsables con intereses
- c. Préstamos reembolsables sin intereses
- d. Donaciones
- e. Capital en acciones con derecho a participar en los beneficios de operación

En términos generales, se considera que el gobierno debe recibir una remuneración por el uso del capital que aporte. Hay pocas cosas menos saludables económicamente que darle gratis los fondos de capital a las empresas públicas. El dinero fácil lleva consigo algunos peligros para el buen funcionamiento de la empresa, ya que puede estimular la irresponsabilidad. Si se comienza por capitalizar la empresa haciendo claro que no se espera nada a cambio, se desarrolla también la actitud de que no es necesario esforzarse por obtener resultados positivos, pues el gobierno absorberá el impacto de todas las consecuencias desfavorables.

Es preferible la inclusión de un cargo contra las operaciones por intereses o amortización por los fondos recibidos del

gobierno. El efecto de esto a largo plazo es un estímulo a la eficiencia. Podrían considerarse los siguientes criterios para formular la política pública a este respecto:

a. Que la empresa no se vea obstaculizada con cargos financieros excesivos, particularmente durante los años iniciales. Se podría establecer un cargo moderado por intereses, pero con una moratoria durante un período especificado de tiempo al principio.

b. Que se le den a la empresa los incentivos necesarios para asegurar que alcance la eficiencia máxima en el menor tiempo posible.

c. Que tan pronto como se alcance este punto, la empresa contribuya al proceso de formación de capital en una magnitud a determinarse de acuerdo a los planes corrientes y las proyecciones.

Resultados de operación

Es imprescindible un sistema de contabilidad que permita determinar con exactitud el resultado de operaciones de las empresas públicas. El producto final de tal sistema deberá ser un conjunto de informes financieros debidamente intervenidos y certificados. Esto parece demasiado obvio para que haya que decirlo, pero nos sorprenderemos por la frecuencia con que ocurren situaciones en que esto no es así.

Cuando hay subsidios, ya sea para cubrir déficits operacionales o para completar el financiamiento de inversiones, se deben medir con claridad y no extenderse en una forma velada o que distorsione el verdadero resultado de operaciones.

El funcionamiento de la empresa debe cubrir todos los costos de operación, incluyendo un cargo anual por depreciación de la planta física. Debe también realizar un beneficio o sobrante de operaciones como una remuneración al capital invertido y para la formación de capital que es necesaria para avanzar hacia la autofinanciación.

La actitud general en los países en desarrollo es que las empresas de servicio público o utilidades públicas deben por lo menos cubrir sus costos (break-even), mientras las empresas comerciales y de manufactura son o deben ser fuentes de formación de capital. En la práctica, sin embargo, lo que se encuentran es el problema de como hacer frente a las pérdidas en lugar de como disponer de las ganancias.

En el sector privado, cuando una empresa pierde dinero consistentemente, su destino es la quiebra y liquidación. Igual suerte debieran correr las empresas públicas, pero esto ocurre muy raras veces. Se asume que nunca se debe permitir que una empresa pública quiebre y se mantienen indefinidamente con subsidios de fondos públicos.

Cuando una empresa pública realice beneficios, debe pagar al gobierno una compensación por el uso del capital contribuido. En algunos países se dispone que la totalidad de los beneficios pasen al Tesoro Público y que este determine su mejor utilización. Esto tiene la ventaja de que los sobrantes estarán enteramente a la disposición del gobierno para su uso de acuerdo al plan de desarrollo económico. Esto, desde luego, no es la mejor práctica

por su efecto nocivo y desalentador sobre el espíritu de la gerencia; pero hay diversidad de arreglos para dividirse la ganancia.

Hay otras circunstancias que tomar en consideración en la determinación de si la empresa debe estar orientada a operar con beneficios. En un mercado competitivo, la empresa pública debe tratar de lograr una tasa de ganancias normal a base de una política de precios que refleje los costos reales. En casos de monopolios, principalmente los servicios públicos, hay dos posibilidades:

a. No hacer ganancias, esto es, operar al punto de paridad y pasarle los beneficios de precios más bajos a los consumidores. Sin embargo, esto no necesariamente significa que los consumidores ahorrarán más debido a estas economías, de manera que es dudoso que se logre alguna formación de capital.

b. Hacer ganancias para facilitar la expansión proveyendo fondos de la reinversión de las ganancias. Esto reduce la dependencia sobre préstamos y la necesidad de que el gobierno la financie mediante asignaciones.

Al adoptar una política pública con respecto a la realización de beneficios en las operaciones de las empresas públicas, el gobierno tiene que tomar en cuenta las siguientes consideraciones generales: 36/

36/ Hanson, A.H.: Op. cit., p. 422-29.

1. A corto plazo - las empresas nuevas y necesarias no deben tener como requisito la realización de un beneficio o sobrante, por lo menos en los primeros años. No se pueden juzgar las decisiones de inversión del gobierno con los mismos criterios que en las empresas privadas. El gobierno no establece una empresa con el propósito de realizar un rendimiento sobre el capital que pueda juzgarse adecuado, sino para añadir una unidad nueva y presumiblemente necesaria al equipo de producción del país. En este caso, las relaciones financieras entre la empresa y el gobierno tienen que basarse en una perspectiva de fomento económico. El primer requisito, pues, es que la empresa debe recibir la oportunidad de establecerse, aunque esto represente pérdidas financieras considerables al principio. La expectativa de un rendimiento es una consideración secundaria en los comienzos del proyecto. En un país en proceso de desarrollo, el rendimiento porcentual no es un criterio útil y sensato a corto plazo. El estado tiene que tomar esta iniciativa porque es el único que puede iniciar y mantener proyectos que echan las bases fundamentales para el crecimiento económico, pero que no son atractivos como inversión para la empresa privada. El estado tiene que ignorar el criterio del inversionista privado asignando capital a empresas públicas sin la expectativa de recibir dividendos, o con una expectativa menor. Es incorrecto pensar que todo el capital que el gobierno destine a estas organizaciones tiene que recibir un tipo de interés o generar una ganancia, y es más incorrecto aún esperar que tal rendimiento sea equivalente al rendimiento normal del capital privado en el mercado. Hacer tal demanda equivale a que

el gobierno se desentienda de su responsabilidad por el impulso del desarrollo económico. (Esto ha sido ampliamente demostrado por el Profesor Gunnar Myrdal en su obra Economic Theory and Underdeveloped Regions.)

2. A largo plazo - las empresas públicas deben ser generadoras, además de absorbedoras, de capital si es que el país interesa aumentar la proporción del ingreso nacional que se ahorra e invierte. Hay que considerar este factor, conjuntamente con el anterior (a corto plazo), para comprender cabalmente la función del gobierno de proveer fondos de capital. La formación de capital es esencial al desarrollo económico; de hecho, es su principal factor determinante. Las empresas públicas que son exitosas financieramente pueden contribuir a la formación de capital en distintas formas, a saber:

a. Mediante la reinversión de sus beneficios en la expansión y mejoras de la empresa.

b. Transfiriendo el sobrante (total o parcialmente) al gobierno en la forma de intereses, dividendos, impuestos o transferencias de fondos. El gobierno entonces lo utiliza para financiar nuevas empresas o aumentar los recursos de las existentes, incluyendo la que generó el sobrante.

c. Funcionando sobre una base de paridad de ingresos y costos (break-even) y pasarle los beneficios de la mejoras en eficiencia a los consumidores. Esto, en realidad, es útil solamente cuando se trata de una empresa medular cuyo producto pasa a ser la materia prima o el combustible para otras empresas

cuyo desarrollo es esencial para el continuado crecimiento económico del país. (Este es el caso de industrias interdependientes que se establecen a través de eslabonamientos entre los productos de las industrias medulares y los insumos de las satélites.)

Precios

Existe una interrelación inseparable entre precios y beneficios. No obstante, con frecuencia encontramos a gobiernos criticando sus empresas porque no realizan beneficios pero, al mismo tiempo, les impiden, por razones políticas, que carguen precios suficientes para cubrir los costos. Los cargos a los consumidores deben basarse, por lo menos, en los costos totales de la empresa, incluyendo depreciación e intereses.

La política de precios de las empresas públicas refleja las prioridades y políticas económicas generales del país, aunque a veces lo que refleja es la ausencia de estos criterios.

Cuando la política económica del gobierno dicta la política de precios de las empresas, lo que se está considerando es las prioridades en cuanto a los sectores de la economía que se desea impulsar y cuales serán los mecanismos a utilizarse hacia este fin. Esto quiere decir que los criterios normales de precios no aplican y que estos no serán determinados a base de consideraciones micro-económicas. En este sentido, el mecanismo de precios de las empresas públicas puede usarse como un complemento del sistema impositivo y su nivel estará sujeto a las decisiones de política económica que estén dirigidas a alcanzar determinados objetivos primarios, como por ejemplo:

- a. la utilización óptima del capital existente;
- b. la acumulación de capital a determinado ritmo;
- c. el estímulo de ciertos tipos de consumo a expensas de otros; y
- d. el proveer las mayores iniciativas posibles a la eficiencia. ^{37/}

Al establecer los precios de las empresas públicas de acuerdo a este criterio, el gobierno no está tratando de dispensar justicia entre productores y consumidores. Este es un lujo que se lo pueden dar los países plenamente desarrollados. Pero en un país en proceso de desarrollo, el criterio básico es la política indispensable para promover el desarrollo económico, en cuyo caso el proceso de formación de capital tiene prioridad.

Administración financiera

Los principales aspectos de la administración financiera son:

1. La administración de los costos

En las empresas públicas no se le da, generalmente, la misma importancia al funcionamiento económico de los costos y al concepto de costos por unidad que en las empresas privadas. Muchas empresas públicas se sienten impotentes para afectar ciertas categorías de costos, particularmente los salarios. Por lo tanto, no desarrollan los datos de costos unitarios porque saben que van a resultar muy elevados y, como quiera que sea,

^{37/} Ibid., p. 438.

entienden que no podrán hacer nada para bajarlos. En estas circunstancias, prevalece la tendencia a enfatizar los aspectos de producción física en sus actividades sin darle atención a los costos a los cuales se logra esa producción.

El propósito de medir los costos es establecer su magnitud y facilitar la determinación de medidas para reducirlos al mínimo. Esto requiere un cálculo exacto de los costos; incluyendo las remuneraciones de todos los factores de producción a los precios del mercado en aquellos casos en que se obtienen recursos de producción libremente (como por ejemplo: el capital contribuido). Esta determinación es más importante en los casos en que los precios son una función de los costos, de manera que se asegure el establecimiento de un precio justo y razonable.

Cuando se intenta evaluar el funcionamiento de una empresa a base del comportamiento de sus costos, hay que distinguir entre:

- a. aquellos costos en que el esfuerzo y la iniciativa gerencial pueden surtir un efecto; y
- b. aquellos que ya están predeterminados por políticas públicas establecidas y por las decisiones originales de localización, escala y tecnología de producción.

2. La administración del presupuesto

Debe distinguirse entre el presupuesto operacional (de ingresos y gastos) y el presupuesto de mejoras permanentes o de inversiones de capital; y debe retenerse la práctica de separarlos.

Con respecto al presupuesto operacional puede adoptarse la práctica de concederle autonomía a la empresa para su adopción o que se refiera al departamento gubernamental correspondiente para su aprobación. Pero, a nuestro juicio, es imprescindible que se requiera la aprobación del gobierno para el presupuesto de inversiones de capital de manera que se armonice con las prioridades de asignación de recursos del país, se determine la corrección de las proporciones entre recursos internos y externos de acuerdo a la política gubernamental, y se coordine con el itinerario de emisiones de deuda del gobierno en el mercado de dinero.

Algunas de las empresas son tan grandes que, a menos que sus presupuestos se formulen en relación a segmentos individuales del funcionamiento de la organización, no hay control financiero relevante. Esto es lo que conocemos como presupuestos funcionales. Esta técnica permite la descentralización de autoridad gerencial y la creación de condiciones propicias a la iniciativa gerencial de parte de los ejecutivos que son responsables por los diferentes niveles de operación de la empresa.

3. La administración del efectivo

El propósito de esta función es retener en efectivo exactamente lo requerido en un momento dado. Si se retiene de más, se incurre en una pérdida de posibles ingresos por tener fondos desocupados; si se retiene de menos, se incurre en un costo mayor al tener que pagar intereses o se puede reducir la producción por tener un capital de trabajo insuficiente. Como puede observarse, esta es una función gerencial aplicable a

organizaciones grandes que movilizan grandes cantidades de fondos. En estos casos se requiere una proyección y planificación del flujo de fondos y la preparación de un análisis diario de los mismos (cash flow report) en el cual se provea para la inversión de fondos excedentes y su retiro en situaciones de déficits de fondos. Este es un instrumento de gerencia operacional, distinto del informe de contabilidad conocido como estado de fuentes y aplicación de fondos, el cual es de naturaleza histórica.

Relación al presupuesto del gobierno central

Las finanzas de las empresas públicas son parte de las finanzas del gobierno. Por lo tanto, los resultados financieros de las empresas deben integrarse adecuadamente con las políticas y presupuestos financieros del gobierno. Esto requiere la presentación de un cuadro claro de la estructura de las inversiones públicas por sector económico y de acuerdo a la naturaleza de las inversiones; indicándose, además, los itinerarios de reembolso de las mismas y los cambios anuales en los balances de las inversiones por empresas. Esto sería el equivalente de una hoja de balance o estado de situación consolidado de las inversiones del gobierno en las empresas públicas.

El área en que se hace más estrecha la relación funcional entre el presupuesto del gobierno central y las finanzas de las empresas públicas es en relación con los impuestos y los subsidios. Generalmente, las corporaciones públicas están exentas del pago de impuestos. Además, el resultado financiero de las operaciones de dichas empresas tiene implicaciones de una imposición indirecta,

cuando los beneficios son mayores que la tasa de interés aplicable al caso; o de subsidio disfrazado, cuando hay pérdidas operacionales que son absorbidas por el gobierno central.

El aspecto contributivo de esta relación requiere un comentario adicional. La justificación que comúnmente se ofrece para que las empresas públicas estén exentas de impuestos es que es absurdo que un órgano del estado le transfiera fondos a otro. La fragilidad de este argumento es obvia a la luz del análisis que hemos hecho anteriormente sobre las empresas públicas como agencias para impulsar el desarrollo económico y su posible aportación a la formación de capital en el sector público. El argumento en favor de la exención tiene validez solamente cuando la corporación pública ha sido creada para desempeñar una función convencional del gobierno y se financia principalmente mediante asignaciones de fondos públicos.

Pero cuando la empresa depende mayormente de ingresos por la venta de bienes y servicios al público, el argumento en favor de la exención pierde validez por dos razones:

1. que ya no se trata de una transferencia de fondos públicos de un órgano del gobierno a otro; y
2. que existe la posibilidad de utilizar el mecanismo de precios de las empresas públicas como una forma indirecta de imposición.

Esta última es una importante fuente potencial de recursos para el gobierno ya que haría posible la transferencia de sobran-tes al gobierno por los mecanismos que ya hemos discutido.

Cuando las empresas públicas pasan sus beneficios al Tesoro nacional, el aplicarle impuestos sería absurdo. Pero cuando se les permite retenerlo, el hecho de no pagar impuestos, o no pagar intereses sobre el capital contribuido, oscurece la verdadera magnitud de sus ganancias, sobreestimándolas. En muchos casos, esto ha abierto el camino para unos sobrantes artificiales que las uniones han podido apropiarse por medio de demandas salariales que el gobierno ha estado imposibilitado de resistir.

Criterios comerciales

En términos generales las empresas públicas de naturaleza comercial deben funcionar sobre bases estrictamente comerciales.

Esto significa que:

- a. deben operar con eficiencia y productividad similar a la de empresas privadas comparables;
- b. sus tarifas no deben estar infladas por costos innecesarios o prácticas ineficientes; y
- c. no se deberán utilizar sus sobrantes para cubrir costos corrientes de operación.

EVALUACION DEL FUNCIONAMIENTO

La evaluación de las operaciones y el funcionamiento es un aspecto importante de las empresas públicas como una institución designada para alcanzar propósitos específicos del gobierno y el pueblo. Este tipo de evaluación representa una revisión comprensiva de la forma en que una organización dada ha satisfecho las necesidades y expectativas del pueblo a través de un período de tiempo. Por lo tanto, lo que se trata de determinar es el uso eficiente del conjunto de recursos de una empresa: humanos, financieros y físicos (edificios, equipo y otros activos). En otras palabras, evaluamos la calidad y eficiencia de la gerencia. Incidentalmente, esto debe contribuir, a su vez, a desarrollar el talento gerencial.

Eficiencia es un término económico. Se entiende por esto cuando el valor de lo que se produce por un conjunto de recursos excede por el máximo posible el valor de esos recursos (rendimiento máximo); o, en otros términos, cuando se utiliza el conjunto de recursos de menor valor posible para producir un determinado valor (costo mínimo).

Obsérvese que este tipo de examen va más lejos que la intervención convencional de cuentas que usualmente hace un contador. Esta se limita a la corrección legal y contable de las transacciones. Pero el examen de eficiencia intenta juzgar la calidad y sabiduría de las políticas y las decisiones ejecutivas. No se trata ya, por ejemplo, de si determinada inversión se hizo siguiendo los procedimientos legales, sino que, además, si

representaba un buen negocio para la empresa, si el valor total era razonable, si no había alternativas mejores, etc. Reconocidamente, esto es algo sumamente complejo y delicado. ¿Por qué intentarlo?

Los argumentos en favor de la evaluación son: que el público necesita confirmación de que sus empresas funcionan eficientemente; que nunca se ha evaluado su funcionamiento; y que la evaluación representa un juicio imparcial y comprensivo por expertos. Por otro lado, la evaluación tiene en su contra serias limitaciones, a saber:

1. Algunos de los asuntos objeto de evaluación pueden encomendarse mejor a agencias técnicas o concilios de consumidores;
2. Un organismo permanente para examen de eficiencia podría convertirse en un super-jefe de las empresas;
3. Es difícil reunir los talentos que se requerirían para hacer esta labor. Si se consiguen, sería preferible ponerlos a administrar las empresas; y
4. Pueden surgir grandes fricciones entre los examinadores, las empresas y los departamentos.

Para que pueda haber evaluación, tienen que fijarse metas de antemano ya que la evaluación tiene que ver con el logro de las metas y la eficiencia en su cumplimiento. Le corresponde al gobierno establecer los criterios de precios, inversiones, reclutamiento de personal, etc. y los objetivos financieros y metas sociales de las empresas públicas para que los examinadores puedan evaluar su cumplimiento.

El rendimiento financiero es una buena vara para medir la eficiencia pero no es necesariamente la mejor en las empresas públicas. Si el rendimiento es positivo o negativo puede estar determinado por la política de precios, la estructura del mercado, o decisiones de política adoptadas por el gobierno que no son una función de la gerencia de la empresa. Hay otra posible medida: el costo por unidad, esto es, si se están realizando las actividades al costo más bajo posible. En este caso es necesario aislar las consecuencias financieras y técnicas de las decisiones originales de inversión al crear la empresa, tales como el tamaño o escala, la ubicación y las técnicas de producción.

Pero, en último análisis, el punto crucial es quién hará la evaluación. Para que la evaluación tenga éxito se requiere:

a. Un staff de expertos genuinos - ingenieros industriales y ejecutivos de amplia experiencia administrativa, industrial, comercial y financiera.

b. Utilizar métodos de trabajo que les permitan obtener la información necesaria con un mínimo de inconveniencias a la gerencia.

c. Mantener sus funciones en un nivel puramente asesor, sin asumir responsabilidad operacional.

En verdad, la evaluación de algunos de los aspectos podría corresponder más eficazmente a la empresa misma, por sus propios técnicos o por consultores expertos en gerencia contratados por la empresa. Tales aspectos serían los relacionados con la productividad del trabajo, los costos de producción, los procesos tecnológicos y las combinaciones de los factores de producción.

Es preferible que la evaluación de las decisiones de inversión y precios se haga por una comisión de expertos independientes. Ni aun el departamento gubernamental al cual esté adscrita la corporación debe participar en este examen, ya que ellos también son parte.

Los auditores financieros pueden participar en las evaluaciones pero en una forma limitada ya que su entrenamiento es para examinar los aspectos de intervención de cuentas que ya hemos mencionado.

Como ya hemos indicado, la responsabilidad del sector público es hacia la ciudadanía en general y no hacia los accionistas de la empresa como ocurre en el sector privado. Por lo tanto, la evaluación de la organización es distinta y debe incluir efectos subsidiarios, generalmente de carácter social, que son más difíciles de medir. Considerando estos requisitos, se ha desarrollado la técnica de análisis de beneficio-costos desde el punto de vista amplio de la sociedad en su totalidad. El análisis de beneficio-costos se basa también en el principio de eficiencia económica y consiste en la identificación y medición de todos los impactos favorables (beneficios) y desfavorables (costos) de las inversiones públicas.

Dicho análisis incluye las siguientes estimaciones para una serie de años histórica y futura:

1. Medidas de la producción física o uso de la facilidad empresa o programa.
2. Estimados del valor social a generarse por unidad de uso.

3. Cómputo paralelo de los costos en el período:
 - a. Costos corrientes - gastos típicos de operación y mantenimiento
 - b. Costos de capital - amortización de los gastos de construcción e instalación y los intereses sobre el capital.

La proporción de los beneficios anuales brutos a los costos totales anuales es lo que llamamos la razón de beneficio-costo. Esto, desde luego, es más difícil de lo que parece ya que requiere unas determinaciones técnicas sumamente complejas, como los valores sociales específicos a tomarse en consideración, la tasa de interés para la amortización del capital, los beneficios secundarios (que mayormente son intangibles), los efectos sobre la distribución de ingresos, etc. Sobre todo, la mayor parte de las actividades del gobierno corresponden a situaciones en que no existen precios o en que estos difieren significativamente de los valores sociales. Por lo tanto, no se pueden utilizar los precios de mercado para evaluar su contribución social.

No obstante, si se someten los proyectos públicos, actuales o propuestos, a la disciplina de comparar costos económicos y sociales medibles con beneficios económicos y sociales medibles, se pueden hacer las decisiones públicas en forma más racional y consistente. Hace falta esta base económica y social para decidir cuales empresas del gobierno valen la pena que se realicen y cuales no.

E. CLASIFICACION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS
EN PUERTO RICO

Para cumplir los propósitos de este estudio es necesario ahora clasificar las 39 empresas públicas de Puerto Rico en categorías que sean relevantes al plan de organización de la rama ejecutiva. Debe hacerse esta clasificación a base de sus propósitos, funciones y características operacionales, organizacionales y financieras según los hemos descrito en el apéndice. Se trata, pues, de una clasificación funcional en términos de su naturaleza real. Al establecer las categorías es necesario, además, tomar en consideración las normas y criterios para regir la organización y funcionamiento de las corporaciones públicas que hemos discutido en el capítulo anterior.

Cualquier intento de clasificación de un número tan grande de empresas de naturaleza tan variada tiene, necesariamente, que basarse en una combinación de elementos o criterios objetivos y juicios subjetivos. Esto es así por la gran diversidad de actividades desempeñadas por este grupo de organismos, por sus características organizacionales y funcionales tan variadas, y por la imposibilidad de definir categorías con una precisión matemática. Como ya hemos visto, la definición de los dos conceptos en la literatura profesional es muy amplia e incluye características que no son aplicables a todas las empresas. Por otro lado, tenemos numerosos casos que, de acuerdo a su ley constitutiva, gozan de todas las características legales de una corporación pública, pero que sus funciones reales son limitadas y no son las que normalmente justifican la creación de tal tipo de organización. Estos son casos de funciones gubernamentales que se ha considerado más conveniente prestarlas a través de un organismo más flexible.

Dado el caso que la situación que tenemos en Puerto Rico es una en que se ha abusado del concepto de corporación pública, aplicándolo a organismos con funciones de un ámbito estrecho, de importancia menor o que no requieren independencia económica en su operación, creando así una proliferación inmanejable de empresas, aplicaremos nuestra clasificación siguiendo una categorización estricta del concepto de corporación pública. No obstante, esto no quiere decir que la clasificación sea simplemente para determinar cuales tienen el nombre correctamente. Lo importante no es el nombre sino la función y la forma de tratarlas. Esto requerirá, a su vez, que se subdivida el concepto de empresas públicas en grupos que resulten más significativos para las determinaciones que deberá hacer la Comisión.

Recomendamos el siguiente esquema de clasificación de las empresas públicas en Puerto Rico, indicando los criterios y características principales que hemos tomado en consideración para constituir cada categoría:

A. Corporaciones de agencias.

1. Estas son las empresas que tienen la responsabilidad de proveer servicios o de administrar las funciones de compra, construcción o mantenimiento a una o varias agencias del gobierno.

2. Se incluyen, además, empresas que prestan o venden algún servicio al público o a entidades privadas, pero dentro del marco de las funciones de un departamento gubernamental y sin fines de lucro.

3. No se espera que estas empresas funcionen sobre bases comerciales o que sean autosuficientes económicamente.

4. Cada una de estas empresas pasará a formar parte de un departamento sectorial dentro del plan de organización de la rama ejecutiva. La Comisión recomendará individualmente el departamento al que debe adscribirse cada una.

5. La Comisión hará una recomendación para cada empresa con respecto a su forma de organización, esto es: si retendrá la forma de corporación pública o si debe cambiar a la forma de una organización gubernamental.

6. En los casos que se retenga la forma de corporación pública, se establecerá como norma general que su gobierno interno será responsabilidad de una Junta de Directores, pero la Comisión retendrá la flexibilidad para recomendar que se encomiende esta responsabilidad al Secretario del Departamento en los casos que se considere más conveniente hacerlo así.

B. Corporaciones departamentales programáticas.

1. Estas son las empresas que tienen la responsabilidad de realizar alguna función básica relacionada con algún programa de gobierno orientado hacia el sector privado, esto es, hacia afuera del gobierno. Principalmente, están relacionadas con actividades de desarrollo económico o social, y su propósito básico es complementar y dar sostén al programa.

2. No se espera que estas empresas funcionen sobre bases comerciales.

3. Puede establecerse como meta que sean autosuficientes financieramente en su operación, aunque no en cuanto al financiamiento de las mejoras permanentes.

4. Cada una de estas empresas pasará a formar parte del departamento sectorial que la Comisión recomiende en el plan de organización de la rama ejecutiva.

5. Generalmente, estas empresas retendrán su forma de organización como corporación pública, aunque en algunos casos específicos la Comisión podrá recomendar su cambio a una organización gubernamental.

6. Genralmente, su gobierno será responsabilidad de una Junta de Directores, aunque en algunos casos específicos la Comisión podrá recomendar que se encomiende esta responsabilidad al Secretario del Departamento.

C. Instituciones no pecunarias para fines culturales, educativos o de investigación a nombre del gobierno.

La definición, forma de organización y gobierno, y las recomendaciones sobre la integración de este grupo de empresas al plan de organización de la rama ejecutiva son objeto de un estudio separado realizado por la Comisión. Por esta razón, hemos omitido este grupo del análisis.

D. Corporaciones públicas comerciales autónomas.

1. Estas son las empresas que son responsables de la venta de bienes o servicios al público sobre bases comerciales, incluyendo seguros y el otorgamiento o garantía de préstamos a individuos o empresas.

2. Se espera que estas corporaciones funcionen como empresas comerciales y que sean autosuficientes económica y financieramente en sus operaciones y en sus inversiones en mejoras permanentes.

3. Estas empresas retendrán su forma de organización de corporación pública y su gobierno será responsabilidad de una Junta de Directores.

4. Se recomienda que no se adscriban estas empresas a un departamento sectorial del gobierno sino que se integren a un sector aparte que se conocerá como el sector de corporaciones públicas comerciales autónomas.

La agrupación de las empresas públicas en estas cuatro categorías es la siguiente:

A. Corporaciones de Agencias

1. Administración de Terrenos
2. Corporación del Nuevo Centro de San Juan
3. Agencia de Financiamiento Municipal
4. Autoridad de Edificios Públicos
5. Compañía de Fomento Recreativo
6. Autoridad de Carreteras
7. Corporación de Renovación Urbana y Vivienda
8. Administración de Servicios Médicos (anteriormente Corporación de Servicio del Centro Médico)
9. Autoridad de Conservación y Desarrollo de Culebra
10. Autoridad para el Manejo de Desperdicios Sólidos
11. Corporación para el Fomento de la Recreación y Descanso de los Trabajadores
12. Administración de Fondos de Compensación al Paciente
13. Corporación de Empresas Correccionales
14. Corporación de Industrias de Ciegos
15. Autoridad Metropolitana de Autobuses

B. Corporaciones departamentales programáticas

1. Compañía de Turismo
2. Compañía de Fomento Cooperativo
3. Compañía de Fomento Industrial
4. Corporación de Crédito Agrícola
5. Corporación de Desarrollo Rural
6. Compañía de Desarrollo Comercial
7. Banco de la Vivienda
8. Corporación de Recursos Minerales
9. Administración de Financiamiento de Facilidades Industriales y de Control de Contaminación Ambiental
10. Autoridad de Tierras
11. Corporación Azucarera

C. Instituciones públicas no pecuniarias

1. Universidad de Puerto Rico
2. Instituto de Cultura Puertorriqueña
3. Festival Casals Inc.
4. Instituto Puertorriqueño de Artes e Industrias Cinematográficas y de Televisión
5. Compañía de Variedades Artísticas

D. Corporaciones públicas comerciales autónomas

1. Autoridad de Fuentes Fluviales
2. Autoridad de Acueductos y Alcantarillados
3. Autoridad de Teléfonos
4. Autoridad de Comunicaciones
5. Autoridad de las Navieras

6. Autoridad de los Puertos
7. Administración de Compensación por Accidentes de Automóviles
8. Banco Gubernamental de Fomento

La clasificación de algunas de las empresas requiere comentarios explicativos.

La Autoridad Metropolitana de Autobuses es una empresa de naturaleza comercial. No obstante, debido a que su operación está tan sobrecargada de déficits que requiere subsidios operacionales continuos pero que no se puede contemplar la suspensión de sus servicios debido a consideraciones económicas solamente, no sería realista establecer una política pública para la operación de esta empresa sobre bases comerciales. Por esta razón consideramos preferible ubicarla organizacionalmente como una actividad gubernamental en un departamento sectorial.

La Autoridad de Tierras y la Corporación Azucarera son también empresas de naturaleza comercial. Actualmente, la Autoridad es autosuficiente económicamente en sus operaciones, pero la Corporación Azucarera incurre enormes déficits operacionales que no se anticipa se puedan reducir substancialmente. Tampoco es factible considerar el cierre de sus actividades. Por otro lado, ambas empresas llevan a cabo operaciones de gran importancia para la agricultura de Puerto Rico y que son vitales a la política pública sobre el desarrollo agrícola. Por estas razones, es preferible considerarlas como corporaciones departamentales programáticas, constituyendo un instrumento para realizar programas importantes del gobierno en la agricultura.

La clasificación del Banco Gubernamental de Fomento podría estar sujeta a considerable discusión debido a la mezcla de funciones en dicha entidad. Por sus responsabilidades de agente fiscal del gobierno podría interpretarse que sería preferible catalogarlo como una corporación de agencia, orientada principalmente hacia adentro del gobierno. Por otro lado, el Banco desempeña las mismas funciones con respecto a todas las corporaciones públicas, lo que le añade una dimensión diferente. Tiene, además, responsabilidades de gran importancia con respecto al sector privado que son de naturaleza programática pero, por cuanto sirven a diferentes programas, no pueden adjudicarse a un solo departamento. Finalmente, la necesidad de autonomía y autosuficiencia en sus operaciones es de importancia vital. Por estas razones consideramos más conveniente clasificar al Banco de Fomento entre las corporaciones públicas autónomas. Sin embargo, como sus principales funciones no son de naturaleza comercial, no sería propio integrarlo al propuesto sector de corporaciones públicas comerciales autónomas. La Comisión deberá recomendar sobre la ubicación de este caso especial en el plan de organización de la rama ejecutiva.

Este no ha sido un mero ejercicio académico en taxonomía. El propósito de agrupar las corporaciones en estas categorías es facilitarle a la Comisión las decisiones sobre la disposición y ubicación de estas funciones en el plan de organización de la rama ejecutiva. Cada una de las cinco clasificaciones requiere, por la naturaleza, funciones y requisitos operacionales de las empresas que las integran, un tratamiento distinto

con respecto a su ubicación en la organización por sectores, las posibilidades de consolidación con otras funciones, las exigencias de autosuficiencia financiera y la conveniencia de su subordinación operacional a otras agencias.

F. CONCLUSIONES

El estudio para la integración de las corporaciones públicas al plan de reorganización de la rama ejecutiva estará orientado por los siguientes principios básicos establecidos por la Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva:

a. Los objetivos de la reorganización serán la reducción en el número de agencias, la simplificación de las líneas de autoridad y responsabilidad, la delegación de poderes, la descentralización de funciones y el mejoramiento de la eficiencia operacional.

b. El patrón básico de organización de la rama ejecutiva será la agrupación de funciones similares por sectores bajo la dirección de un departamento sombrilla.

Debido a los requisitos de estos principios y la definición que le ha dado la Comisión al alcance del estudio de las corporaciones públicas, nuestra encomienda no se puede limitar al diseño de un esquema convencional de organización en que se identifican las funciones, se distribuyen entre las unidades integrantes del sistema, y se especifican las líneas de autoridad y responsabilidad entre dichas unidades. Además de esto, tenemos que tomar en consideración los issues de política pública con respecto a la organización y funcionamiento de estas empresas y las condiciones económicas y financieras de su operación. Debemos, entonces, formular unas recomendaciones para el diseño futuro de la política gubernamental relativa a la economía y funcionamiento del sistema de empresas públicas que armonice con el plan de reorganización de la rama ejecutiva y con el papel que debe desempeñar el gobierno en el desarrollo económico de Puerto Rico.

Tomando en consideración esta orientación y el análisis que hemos presentado en este informe, se pueden formular las siguientes conclusiones para que la Comisión las recomiende como normas para la organización y funcionamiento de las corporaciones públicas en Puerto Rico:

1. El concepto de corporación pública es un instrumento eficaz para llevar a cabo ciertas funciones del gobierno en la época moderna y se debe retener o adoptar esta forma de organización en todas las circunstancias que sean favorables a su uso.

2. Un examen de los propósitos y funciones de las 39 corporaciones públicas existentes en Puerto Rico demuestra que ha habido una proliferación excesiva de este tipo de organización y que se ha utilizado el concepto en numerosas ocasiones para aplicarlo a funciones que corresponden a organismos convencionales del gobierno, o cuya importancia es menor, o que no son funciones propias del gobierno.

3. Las circunstancias en que se justifica la creación o continuación de una corporación pública deben limitarse a:

a. Actividades de naturaleza comercial, industrial o financiera.

b. Actividades que se espera sean autosuficientes económicamente y en que la mayoría de sus ingresos provengan de cargos a los usuarios.

c. Actividades que requieran la participación de distintos niveles de gobierno o la participación conjunta del gobierno y la empresa privada.

d. Actividades que se pueda esperar razonablemente que no estarán sobrecargadas de déficits operacionales continuos que requieran la subvención permanente del gobierno.

e. Programas que, aunque no reúnan los requisitos anteriores, se consideren de extrema importancia para el desarrollo económico del país o para llevar a cabo la política general del gobierno.

4. En los casos en que no se pueda justificar plenamente la creación de una corporación a base de los criterios arriba enumerados, se debe optar por asignarle sus funciones a organismos gubernamentales ó a corporaciones públicas ya existentes.

5. El gobierno debe asignarle a sus empresas objetivos de producción, económicos y sociales que sean específicos y cuantificables.

6. Tomando en consideración el número, las funciones y las características de las empresas públicas en Puerto Rico, se acepta que, en términos generales, el patrón de organización sectorial es el más conveniente y efectivo. Las empresas con funciones similares en determinado sector de actividades se deben agrupar bajo el departamento gubernamental responsable por ese sector. Esto no quiere decir que se debe tratar a todas por igual. Dependiendo de las circunstancias individuales y de los requerimientos de la política general del gobierno, se podrán consolidar algunas de las empresas, o integrarlas por completo dentro de un departamento, o ponerlas bajo la dirección de un departamento, o dejarlas completamente fuera de la estructura departamental en una categoría autónoma.

7. En los casos que se establezca que determinada actividad se debe realizar bajo la organización de una corporación pública que funcione autónomamente, se deben aplicar a su organización y gobierno interno los criterios, guías y normas que se enumeran a continuación:

a. Debe haber una Junta de Directores con las funciones de formulación de la política corporativa, revisar los resultados de operaciones, evaluar la calidad de la gerencia y aprobar las decisiones de carácter amplio, como las metas, el presupuesto, la estructura organizacional, los nombramientos de los principales funcionarios ejecutivos, los sistemas de información financiera, las decisiones de inversión y la disposición de los beneficios o sobrantes.

b. La composición de la Junta debe tener representación del sector público y el privado, pero no debe estar dominada por una mayoría de funcionarios públicos; no debe haber distribución de representación por grupos de intereses especiales; los miembros no deben tener responsabilidades operacionales en la empresa; y deben servir a tiempo parcial.

c. Para cada corporación pública, se le deben especificar a la Junta de Directores las áreas de política y de decisión que se reservan para acción por el gobierno o el Departamento responsable por dicha empresa.

d. La Junta debe delegar toda la autoridad operacional en un Director Ejecutivo especificando en forma bien clara las responsabilidades que se le asignan y las áreas de acción y decisión que se reservan para la jurisdicción de la Junta.

e. El Negociado del Presupuesto debiera revisar las leyes constitutivas de las diferentes corporaciones públicas para sugerir a la Asamblea Legislativa las revisiones correspondientes para uniformar sus disposiciones en lo que así sea conveniente, actualizar y definir con mayor precisión sus funciones y objetivos, y eliminar las secciones obsoletas o innecesarias para el funcionamiento de la empresa.

8. El grado de autonomía o control variará para cada corporación y se deberá especificar lo que se disponga para cada una individualmente. Esto dependerá de la naturaleza de la empresa, de sus funciones, de la ubicación que se le asigne en la organización de la rama ejecutiva y de lo que se disponga con respecto a su forma de gobierno. No obstante, se sugieren los siguientes criterios de aplicación general:

a. No se le deben encomendar a las empresas que se conciban para funcionar autónomamente responsabilidades eminentemente no-comerciales o cuya operación tenga inevitablemente que ser a base de déficits operacionales que requieran subsidios permanentes.

b. El Gobernador debe retener el poder de nombrar, designar o despedir al Director Ejecutivo y a los miembros de la Junta de Directores de las corporaciones públicas.

c. En los casos de corporaciones que se adscriban a un departamento gubernamental, se deberá especificar claramente la división de funciones y responsabilidades entre el Secretario del Departamento, la Junta de Directores y el Director Ejecutivo.

d. Toda corporación pública debe estar sujeta por ley a la intervención de cuentas del Contralor de Puerto Rico y a la intervención de auditores externos independientes, los cuales deben responder directamente a la Junta.

e. Se debe proveer el mecanismo para que las empresas públicas descarguen su responsabilidad de rendir cuentas ante el Gobernador y la Asamblea Legislativa por el cumplimiento de sus objetivos programáticos y por la eficiencia funcional en sus operaciones. En el caso de las corporaciones que sean autónomas, esta responsabilidad debe corresponder a la Junta de Directores; en las que estén adscritas a algún departamento, la responsabilidad será del Secretario del Departamento.

9. Se orientará la evaluación del funcionamiento económico y de la situación financiera de las empresas públicas de acuerdo a los siguientes criterios generales:

a. En los casos en que la naturaleza de la empresa así lo amerite, se aplicarán criterios operacionales comerciales pero supeditados a los objetivos de maximizar el servicio al pueblo y de contribuir al desarrollo económico del país.

b. La principal contribución de las corporaciones públicas al desarrollo económico de Puerto Rico debe ser a través de la formación de capital. Esto tiene como corolario las próximas tres conclusiones.

c. Se debe reducir la dependencia del crédito público en el financiamiento de los programas de las empresas públicas sin aumentar las aportaciones del estado. Esto equivale a concluir que las empresas públicas deben orientarse hacia una mayor

autosuficiencia financiera, generando una mayor proporción de fondos propios a través de las operaciones.

d. Se debe establecer como norma que las corporaciones públicas paguen al gobierno intereses por el uso del capital contribuido, estipulándose el tipo y las condiciones de acuerdo a las circunstancias de cada caso.

e. Se deben establecer los cargos a los usuarios en las empresas públicas de naturaleza comercial en un nivel que permita recuperar todos los costos de operación, los cargos por depreciación, una remuneración por intereses sobre el capital contribuido y generar, además, un sobrante.

f. El Negociado del Presupuesto debe preparar recomendaciones para uniformar las presentaciones de los informes financieros de las corporaciones públicas.

10. En el caso de las corporaciones que deban funcionar autónomamente, será necesario determinar individualmente la naturaleza y forma de su relación a la rama ejecutiva y al Gobernador y el mecanismo de control al que estarán sujetas.

11. Las guías, normas y criterios que anteceden son de carácter general y no son exhaustivas. En el texto del informe hay numerosas otras observaciones que es necesario tomar en consideración en el análisis individual de las empresas. Se debe tener claro que estas no son recomendaciones para el plan de organización sino los criterios que se deben usar en el análisis de las empresas. Posteriormente se harán las recomendaciones específicas. Para ello es necesario que se complete primeramente el análisis y evaluación de las 13 corporaciones individuales que

la Comisión nos ha encomendado. Dicho análisis debe ayudar a aclarar el camino para que la Comisión decida lo que se debe hacer, organizacionalmente, con las corporaciones restantes.

12. Al integrar el sistema de empresas públicas al plan de organización de la rama ejecutiva, la Comisión tendrá que hacer recomendaciones, entre otros, sobre los siguientes aspectos con respecto a cada una de las corporaciones:

- a. la conveniencia de continuar su existencia;
- b. las posibilidades de consolidación con otros organismos;
- c. la deseabilidad de retenerla como una entidad autónoma;
- d. la conveniencia de su ubicación en un sector público determinado bajo un departamento sombrilla;
- e. las características económicas y financieras de su operación futura.

Para facilitar estas decisiones, es necesario agrupar las 39 empresas existentes en distintas categorías de acuerdo a la similaridad de su naturaleza, objetivos, funciones y características operacionales.

13. A estos fines, se adoptan las siguientes categorías de empresas:

- a. Corporaciones de agencias
- b. Corporaciones departamentales programáticas
- c. Instituciones no-pecuniarias para otros fines
- d. Corporaciones públicas comerciales autónomas

La distribución específica de las empresas entre estas 5 categorías que aparece en la sección "E" de este informe es preliminar. Una vez se haya completado el análisis individual de las corporaciones, se podrá considerar una distribución final.

La próxima etapa en este estudio es el análisis y evaluación de las corporaciones individuales. Antes de proceder con ella, sin embargo, es conveniente recordar una advertencia sobre la naturaleza y las posibilidades de una reorganización del sistema de empresas públicas que nos hace una de las autoridades más reconocidas mundialmente en el campo de organización y funcionamiento de las empresas públicas, el Profesor A. H. Hanson:

"El desperdicio total de recursos humanos y económicos que resulta de estas ineficiencias burocráticas debe ser muy considerable. Realmente, uno a veces se maravilla de que se pueda realizar producción alguna en tales circunstancias. Es un hecho, sin embargo, que... a pesar de que la organización de la producción sea tan deficiente, no es totalmente ineficiente, y podemos aventurar la sugerencia que un cierto número de personas en posiciones estratégicas logran superar esta condición. Por lo tanto, se puede llenar la necesidad de mejoría a base de reformas mejor que por revolución.

"En estos casos, que son típicos a través de los países sub-desarrollados, es usualmente futil pensar en una reorganización 'de un cantazo' que lo endereze todo súbita y milagrosamente. Una estrategia inmediata de esta índole es utópica por varias razones obvias. Primero, cada empresa es una entidad en funciones (going concern), que no puede desmantelarse arbitrariamente y volverse a armar sobre principios diferentes. Segundo, las tareas de una empresa, y en consecuencia sus requisitos organizacionales, siguen cambiando a medida que la empresa crece en tamaño y trata de adaptarse a nuevas condiciones de demanda y a nuevas técnicas de producción. Tercero, las presiones políticas pueden evitar la introducción inmediata hasta de las reformas mínimas que los expertos en gerencia consideran esenciales. Cuatro, y lo más importante, las reformas no son nunca una cuestión directa y exclusiva de organización; son un ejercicio en ingeniería

social, y requieren siempre un cambio en las actitudes de la gente y desarrollar sus habilidades en nuevas direcciones. Inevitablemente, esto es un proceso gradual, que demanda paciencia y sutileza en la forma de intentarlo." 38/

38/ Hanson, A. H.: Op. cit., p. 416-17.

APENDICES

	<u>Pág. núm.</u>
A. Descripción y naturaleza de las corporaciones públicas en Puerto Rico	124
B. Corporaciones públicas de Puerto Rico - Usos de fondos	132
C. Corporaciones Públicas de Puerto Rico - Fuentes de fondos	134

Fuente de información en todas las tablas:
Negociado del Presupuesto: Presupuesto para el año fiscal 1979.

Apéndice "A"
 DESCRIPCIÓN Y NATURALEZA DE LAS
 CORPORACIONES PÚBLICAS EN PUERTO RICO
 AÑO FISCAL 1978-79

Nombre	Productos ó servicios Principales	Clientela		Formas de gobierno:	Facultad de emitir deuda o: Adscrita a: pública
		Agencias de Gobierno	Empresas privadas Público		
1. Autoridad de Tierras	Producción y elaboración: de productos agrícolas; transacciones con terre- nos agrícolas.		X	Autónoma	Si
2. Corporación Azucarera	Fase agrícola e indus- trial de la producción de azúcar.	X		Autoridad de Tierras	Si
3. Autoridad de Comunicaciones	Servicio de teléfono, telégrafo y radio- teléfonos.	X	X	Autónoma	Si
4. Autoridad de las Navieras	Transportación marítima entre P.R. y E.U.	X	X	Autónoma	Si
5. Administración de Terrenos	Reserva y mantiene te- rrenos para uso público.	X		Autónoma	Si

Apéndice "A"
 DESCRIPCION Y NATURALEZA DE LAS
 CORPORACIONES PUBLICAS EN PUERTO RICO
 AÑO FISCAL 1978-79

Nombre	Productos ó servicios Principales	Clientela		Formas de gobierno:	Facultad de emitir deuda pública
		Agencias de Gobierno	Empresas privadas Público		
6. Corp. del Nuevo Centro de San Juan	Creación de un centro de servicios múltiples para el área metro. de San Juan	X	X	Admn. de Terrenos	No
7. Banco Gubernamental de Fomento	Agente fiscal del gobier: no y sus instrumentali- dades. Préstamos empresa: privada.	X	X	Autónomo	Si
8. Agencia de Financia- miento Municipal de Puerto Rico	Proveer mecanismo de financiamiento a los municipios.	X		B.G.F.	Si
9. Autoridad de Finan- ciamiento de Facili- dades Industriales y de Control de Contaminación Ambiental	Proveer mecanismo de financiamiento para estas facilidades		X	B.G.F.	Si

Apéndice "A"
 DESCRIPCIÓN Y NATURALEZA DE LAS
 CORPORACIONES PÚBLICAS EN PUERTO RICO
 AÑO FISCAL 1978-79

Nombre	Productos ó servicios Principales	Cientela		Formas de gobierno:	Facultad de emitir deuda pública
		Agencias de Gobierno	Empresas privadas Público		
10. Autoridad de las Fuentes Fluviales	Producción y distribución de energía eléctrica.	X	X	Autónoma	Si
11. Autoridad de Acueductos y Alcantarillados	Producción y distribución de agua; servicio de alcantarillado.	X	X	Autónoma	Si
12. Compañía de Variedades Artísticas	Presentaciones artísticas con talento puertorriqueño.		X	Autónoma	No
13. Corporación para el fomento de la Recreación y descanso de los Trabajadores	No estaba en funciones.		X	Depto. Trabajo	No
14. Administración de fondos de compensación al paciente	Seguros médicos		X	Autónoma	No

Apéndice "A"
DESCRIPCION Y NATURALEZA DE LAS
CORPORACIONES PUBLICAS EN PUERTO RICO
AÑO FISCAL 1978-79

Nombre	Productos ó servicios Principales	Clientela		Formas de	
		Agencias de Gobierno	Empresas Privadas	gobierno: Autónoma ó	Facultad de emitir deuda pública
15. Compañía de Turismo	Desarrollo de actividades afines al Turismo.		X	X	No
16. Instituto de Cultura Puertorriqueña	Conservación y Divulgación de la Cultura puertorriqueña.	X		X	No
17. Administración de Compensación por Accidentes de Automóviles	Seguro y compensación a víctimas de accidentes de automóviles.			X	No
18. Universidad de Puerto Rico	Estudios Superiores.			X	Si
19. Autoridad de Teléfonos	Servicio de teléfonos.	X	X	X	Si

Apéndice "A"
 DESCRIPCION Y NATURALEZA DE LAS
 CORPORACIONES PUBLICAS EN PUERTO RICO
 AÑO FISCAL 1978-79

Nombre	Productos ó servicios Principales	Clientela		Formas de gobierno: de Autónoma ó Adscrita a:	Facultad de emitir deuda pública
		Agencias de Gobierno	Empresas privadas Público		
20. Instituto Puertorri- queño de Artes e Industrias Cinemato- gráficas y Televi- sión	No estaba en funciones.		X	Autónoma	No
21. Autoridad para el Manejo de Desperdi- cios Sólidos	Disposición de desperdi- cios sólidos. No estaba en funciones.	X		Autónoma	Si
22. Autoridad de Edificios Públicos	Construcción y manteni- miento de edificios para las agencias públi- cas.	X		Admn. Servicios Generales	Si
23. Compañía de Fomento Recreativo	Construcción de facili- dades recreativas.	X		Admn. Parques y Recreo	Si

Apéndice "A"
DESCRIPCION Y NATURALEZA DE LAS
CORPORACIONES PUBLICAS EN PUERTO RICO
AÑO FISCAL 1978-79

Nombre	Productos ó servicios Principales	Clientela		Formas de gobierno:	Facultad de emitir deuda pública
		Agencias de Gobierno	Empresas privadas Público		
24. Compañía de Desarrollo Cooperativo	: Concede y garantiza : préstamos y construye : ed. relac. con el : cooperativismo.	:	: X	: Admn. : Fomento : Coop.	: No
25. Compañía de Fomento Industrial	: Proveer terrenos, financiar y arrendar edificios industriales.	:	: X	: Admn. : Fomento : Eco.	: Si
26. Corporación de Empresas Correccionales	: Empleo y adiestramiento en labores industriales y agropecuarias para la población penal.	:	: X	: Admn. : de : Corrección:	: No
27. Corporación de Crédito Agrícola	: Facilidades de crédito para empresas relacionadas con la agricultura.	:	: X	: AFDA	: No
28. Corporación para el Desarrollo Rural de Puerto Rico	: Promover la agricultura de tipo familiar.	:	: X	: AFDA	: No

Apéndice "A"
DESCRIPCION Y NATURALEZA DE LAS
CORPORACIONES PUBLICAS EN PUERTO RICO
AÑO FISCAL 1978-79

Nombre	Productos ó servicios Principales	Clientela		Formas de		Facultad de emitir deuda pública
		Agencias de Gobierno	Empresas privadas	gobierno:	Autónoma o Adscrita a:	
29. Autoridad de Puertos	Desarrollo y administración de facilidades para el transporte aéreo y marítimo de P.R.		X		DTOP	Si
30. Autoridad Metropolitana de Autobuses	Servicio de transporte de pasajeros en área Metropolitana.			X	DTOP	No
31. Autoridad de Carreteras	Construye y mantiene las vías de transportación terrestre.			X	DTOP	Si
32. Compañía de Desarrollo Comercial	Construcción y facilidades comerciales para pequeños y medianos comerciantes.		X		Depto. Comercio	No
33. Corporación de Industrias de Ciegos, Retardados y Otros Incapacitados	Provee oportunidades de trabajo a impedidos			X	Depto. Servicios Sociales	No

Apéndice "A"
 DESCRIPCIÓN Y NATURALEZA DE LAS
 CORPORACIONES PÚBLICAS EN PUERTO RICO
 AÑO FISCAL 1978-79

Nombre	Productos ó servicios Principales	Clientela		Formas de gobierno:	Facultad de emitir deuda pública
		Agencias de Gobierno	Empresas privadas Público		
34. Corporación de Renovación Urbana Y Vivienda	: Canaliza recursos para : subsidiar la construc- : ción de Hogares	: X	: X	: Depto. : de la : Vivienda	: Sí
35. Banco Y Financia- miento de la Vivienda	: Provee financiamiento de: : hogares a familias de : escasos recursos	: X	: X	: Depto. : de la : Vivienda	: Sí
36. Autoridad de Conser- vación Y Desarrollo de Culebra	: Conservación de recursos: : naturales de Culebra.	: X	: X	: Depto. : Recursos : Naturales	: No
37. Corporación de Recursos Minerales	: No estaba en funciones.	: X	: X	: Depto. Rec: : Naturales	: Sí
38. Festival Casals Inc.	: Desarrollo del arte : musical	: X	: X	: Cía. : Fomento	: No
39. Administración de Servicios Médicos *	: Servicios médicos auxi- : liares a las institucio- : nes del Centro Médico	: X	: X	: Autónoma	: No

* Anteriormente Corporación de Servicios del Centro Médico.

Apéndice "B"
 CORPORACIONES PUBLICAS DE PUERTO RICO
 USOS DE FONDOS
 AÑO FISCAL 1978-79
 (Miles de dólares)

<u>Nombre</u>	<u>Total</u>	<u>Gastos de funcionamiento</u>	<u>Redención de deuda pública</u>	<u>Inversiones y mejoras permanentes</u>
Autoridad de Tierras	18,436	17,609	827	-
Corporación Azucarera	188,032	115,700	72,332	-
Autoridad de Comunicaciones	63,873	15,245	2,750	45,878
Autoridad de Navieras	282,979	234,979	33,000	15,000
Administración de Terrenos	14,450	1,819	8,881	3,750
Corp. del Nuevo Centro de S. J.	207	207	-	-
Banco Gubernamental de Fomento	348,700	68,700	35,000	245,000 *
Agencia de Financ. Municipal	3,229	41	3,188	
Autoridad de Fuentes Fluviales	826,342	605,384	142,635	78,323
Autoridad de Acueductos y Alcantarillados	259,497	80,014	15,758	163,725
Cía. Variedades Artísticas Adm. Fondos Compens.	95	95		
Pacientes	450	450		
Compañía de Turismo	8,203	7,353		850
Instituto de Cultura	8,067	4,757		3,310
Adm. Compens. Accidentes Automóviles	43,024	43,024		
Universidad de P.R.	193,379	193,379		
Autoridad de Teléfonos	215,203	81,481	53,722	80,000
Autoridad Edificios Públicos	56,045	20,584	32,103	3,358
Compañía Fomento Recreativo	16,677	3,069	948	12,660
Compañía Desarrollo Cooperativo	1,745	1,745		

Apéndice "B"
 CORPORACIONES PUBLICAS DE PUERTO RICO
 USOS DE FONDOS
 AÑO FISCAL 1978-79
 (Miles de dólares)

<u>Nombre</u>	<u>Total</u>	<u>Gastos de funcionamiento</u>	<u>Redención de deuda pública</u>	<u>Inversiones y mejoras permanentes</u>
Compañía Fomento Industrial	54,135	27,082	9,200	17,853
Corp. Empresas Correccionales	2,600	2,600		
Corp. Crédito Agrícola	9,270	9,270		
Corp. Desarrollo Rural	6,071	2,071		4,000
Autoridad de Puertos	45,542	34,175	7,235	4,132
Autoridad Metropolitana de Autobuses	22,613	22,613		
Autoridad de Carreteras	198,800	8,900	74,600	115,300
Cía. Desarrollo Comercial	14,147	6,225		7,922
Corp. Industrias Ciegas	565	565		
C.R.U.V.	45,964	4,807	13,784	27,373
Banco de la Vivienda	31,780	31,780		
Autoridad Conserv. y Des. Culebra	455	455		
Festival Casals Inc. Administración de Servicios Médicos**	2,080	2,080		
	<u>37,158</u>	<u>37,108</u>		<u>50</u>
TOTAL	3,019,813	1,685,366	505,963	828,484
Por ciento	100.0	55.8	16.8	27.4

* Para préstamos e inversiones.

** Anteriormente Corporación de Servicios del Centro Médico.

NOTA: Las siguientes corporaciones no tuvieron movimiento de fondos por no haber estado organizadas todavía o en funciones en el año fiscal 1978-79: Autoridad de Financiamiento de Facilidades Industriales y de Control de Contaminación Ambiental, Corporación para el Fomento de la Recreación y Descanso de los Trabajadores, Instituto Puertorriqueño de Artes e Industrias Cinematográficas y Televisión, Autoridad para el Manejo de desperdicios Sólidos, y Corporación de Recursos Minerales.

Apéndice "C"
 CORPORACIONES PUBLICAS DE PUERTO RICO
 FUENTES DE FONDOS
 AÑO FISCAL 1978-79
 (Miles de dólares)

Nombre	Total	Ingresos : propios	Asignaciones : del E.L.A.	Asignaciones : federales	Emisión : de : deuda	Otras
Autoridad de Tierras	18,436	18,436				
Corporación Azucarera	188,032	80,510	72,331	13,571	21,620	
Autoridad de Comunicaciones	63,873	19,294	701		43,878	
Autoridad de Navieras	282,979	275,479				7,500
Administración de Terrenos	14,450	10,700	3,750			
Corp. del Nuevo Centro de S.J.	207		207			
Banco Gubernamental de Fomento	348,700	348,700				
Agencia de Financ. Municipal	3,229	3,229				
Autoridad Fuentes Fluviales	826,342	724,842	35,500		60,000	6,000
Autoridad Acueductos y Alcantarillados	259,497	90,293	47,428	64,300	54,185	3,291
Cía. Variedades Artísticas	95		95			
Adm. Fondos Compens. Pacientes	450	450				
Compañía de Turismo	8,203	1,434	6,744	25		
Instituto de Cultura	8,067	420	4,122	3,525		
Adm. Compens. Accidentes Automóviles	43,024	43,024				
Universidad de P.R.	193,379		152,879	40,500		
Autoridad de Teléfonos	215,203	163,703			51,500	
Autoridad Edificios Públicos	56,045	52,687			3,358	
Compañía Fomento Recreativo	16,677	1,000	5,195	8,205		2,277
Compañía Desarrollo Cooperativo	1,745	1,745				
Compañía Fomento Industrial	54,135	28,068	19,079	3,103		3,885
Corp. Empresas Correccionales	2,600	2,600				
Corp. Crédito Agrícola	9,270	6,920	2,350			

Apéndice "C"
 CORPORACIONES PUBLICAS DE PUERTO RICO
 FUENTES DE FONDOS
 AÑO FISCAL 1978-79
 (Miles de dólares)

Nombre	Total	Ingresos propios	Asignaciones del E.L.A.	Asignaciones federales	Emisión de deuda	Otras
Corp. Desarrollo Rural	6,071		6,071			
Autoridad de Puertos	45,542	43,442	600	1,500		
Autoridad Metropolitana de Autobuses	22,613	8,400	6,891	7,322		
Autoridad de Carreteras	198,800	118,200	10,800	45,300	24,500	
Cía. Desarrollo Comercial	14,147	13,945		202		
Corp. Industrias Ciegas	565	565				
C.R.U.V.	45,964	18,366	16,000	10,398	1,200	12,180
Banco de la Vivienda	31,780	8,900	10,700			
Auto. Conserv. y Des. Culebra	455		149	306		
Festival Casals Inc.	2,080	198	1,779	103		
Administración de Servicios Médicos *	37,158	37,108	50			
TOTAL	3,019,813	2,122,658	403,421	198,360	260,241	35,133
Por ciento	100.0	70.3	13.4	6.6	8.6	1.1

* Anteriormente Corporación de Servicios del Centro Médico.

NOTA: Las siguientes corporaciones no tuvieron movimiento de fondos por no haber estado organizadas todavía o en funciones en el año fiscal 1978-79: Autoridad de Financiamiento de Facilidades Industriales y de Control de Contaminación Ambiental, Corporación para el Fomento de la Recreación y Descanso de los Trabajadores, Instituto Puertorriqueño de Artes e Industrias Cinematográficas y Televisión, Autoridad para el Manejo de Desperdicios Sólidos, y Corporación de Recursos Minerales.

BIBLIOGRAFIA

NOTA: Se incluye la lista de publicaciones que se han utilizado como referencia en la totalidad del estudio, no solamente con relación a este volumen.

ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DEL
GOBIERNO Y LAS EMPRESAS PUBLICAS

1. Dorfman, R.: Measuring Benefits of Government Investments; Washington, Brookings Institution, 1965.
2. Friedman, W.: Public and Private Enterprise in Mixed Economies; New York, Columbia University, 1974.
3. Georgia, State of: Reorganization and Management Improvement Study; November 1971.
4. Idaho Legislative Council: Report on State Government Reorganization, November 1966.
5. Lindsay, C. M.: A Theory of Government Enterprise; Journal of Political Economy; 1976, Vol. 84, no. 5.
6. Maryland, State of; Governor's Executive Reorganization Committee: Executive Reorganization, A Comprehensive Plan for Maryland; January 1969.
7. Montana Executive Reorganization Office: Reorganization in Review, December 1972.
8. New York State Government: Organization Charts, April 1974.
9. Phelps, E. S.: Private Wants and Public Needs; New York, Norton, 1962.
10. Puerto Rico, Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva de 1970: Informe de la Comisión.
11. Puerto Rico, Comisión de Reorganización de la Rama Ejecutiva de 1979: Conceptualización de la Reorganización.
12. Smith, B. L. R. & Hague, D. C.: The Dilema of Accountability in Modern Government; London, MacMillan, 1973.
13. Tobin, A. J.: Authorities as a Government Technique; The New Jersey Council for Social Studies and Rutgers University, March 1953.
14. Tobin, A. J.: Management Structure and Operating Policies in Public Authorities - The Port of New York Authority; C.I.O.S. Tri-Annual Management Congress, September 1963.

15. United Nations Organization: Measures for Improving the Performance of Public Enterprises in Developing Countries; 1970.
16. United Nations Organization: Organization and Administration of Public Enterprises, 1968.
17. United Nations Organization: Organization, Management and Supervision of Public Enterprises in Developing Countries, 1974.
18. Virginia, State of; Commission on State Governmental Management: A Report on Management of Virginia State Government, November 1975.
19. Wisconsin, State of: Special Message on State Reorganization, April 1967.
20. Wren, D. A. & Voich, D.: Principles of Management; New York, Ronald Press, 1976.

FINANZA PUBLICA, ECONOMIA Y DESARROLLO ECONOMICO

21. Bangs, R. S.: Financiamiento del Desarrollo Económico; México, Fondo de Cultura Económica, 1968.
22. Dean, J. E.: Managerial Economics; New York, Prentice Hall, 1951.
23. Eckstein, O.: Public Finance; New York, Prentice Hall, 1979.
24. Galbraith, J. K.: The New Industrial State; Boston, Houghton Mifflin, 1967.
25. Hansen, Alvin: Economic Issues of the 1960's; New York, McGraw Hill, 1960.
26. Hanson, A. H.: Public Enterprise and Economic Development; London, Routledge & Kegan Paul, 1972.
27. Harris, S. E.: The Economics of Mobilization and Inflation; Greenwood Press, 1968.
28. Harris, S. E.: National Debt and the New Economics; New York, McGraw Hill, 1947.

15. United Nations Organization: Measures for Improving the Performance of Public Enterprises in Developing Countries; 1970.
16. United Nations Organization: Organization and Administration of Public Enterprises, 1968.
17. United Nations Organization: Organization, Management and Supervision of Public Enterprises in Developing Countries, 1974.
18. Virginia, State of; Commission on State Governmental Management: A Report on Management of Virginia State Government, November 1975.
19. Wisconsin, State of: Special Message on State Reorganization, April 1967.
20. Wren, D. A. & Voich, D.: Principles of Management; New York, Ronald Press, 1976.

FINANZA PUBLICA, ECONOMIA Y DESARROLLO ECONOMICO

21. Bangs, R. S.: Financiamiento del Desarrollo Económico; México, Fondo de Cultura Económica, 1968.
22. Dean, J. E.: Managerial Economics; New York, Prentice Hall, 1951.
23. Eckstein, O.: Public Finance; New York, Prentice Hall, 1979.
24. Galbraith, J. K.: The New Industrial State; Boston, Houghton Mifflin, 1967.
25. Hansen, Alvin: Economic Issues of the 1960's; New York, McGraw Hill, 1960.
26. Hanson, A. H.: Public Enterprise and Economic Development; London, Routledge & Kegan Paul, 1972.
27. Harris, S. E.: The Economics of Mobilization and Inflation; Greenwood Press, 1968.
28. Harris, S. E.: National Debt and the New Economics; New York, McGraw Hill, 1947.

29. Haveman, R. H. & Margolis, J.: Public Expenditures and Policy Analysis; Chicago, Rand McNally, 1977.
30. Newlyn, W. T.: The Financing of Economic Development; Oxford University Press, 1977.
31. Ritter & Silber: Principles of Money, Banking and Financial Markets; New York, Basic Books, 1975.
32. Spencer, M. H.: Managerial Economics; Illinois, Irwin, 1968.

FINANZA DE CORPORACIONES Y DE UTILIDADES PUBLICAS

33. Alberts, W. W. & Segall, J. E.: The Corporate Merger; University of Chicago Press, 1974.
34. Bogen, J. I.: Financial Handbook; New York, Ronald Press, 1968.
35. Daems, H.: The Holding Company and Corporate Control; Leiden, Belgium, Martinus Nijhoff, 1978.
36. Donaldson, Pfahl & Mullins: Corporate Finance; New York, Ronald Press, 1975.
37. Hogarty, T. F.: The Profitability of Corporate Mergers; Journal of Business, July 1970.
38. Lewellen, W. G.: A Pure Financial Rationale for the Conglomerate Merger; Journal of Finance, May 1971.
39. Melicher, R. W.: Financing with Convertible Preferred Stock; Journal of Finance, Mar. 1971.
40. Minsky, H.: Financial Resources in a Fragile Financial Environment; Challenge, July-August 1975.
41. Mueller, D. C.: A Theory of Conglomerate Mergers; Quarterly Journal of Economics; Nov. 1969.
42. Ritchie, R. F.: Integration of Public Utility Holding Companies; University of Michigan Law School, 1954.
43. Reid, S. R.: Mergers, Managers and the Economy; New York, McGraw Hill, 1968.

44. Shad, J. S. R.: The Financial Realities of Mergers; Harvard Business Review, No.-De. 1969.
45. Shick, R. A.: Analysis of Mergers and Acquisitions; Journal of Finance, May 1972.
46. Sprecher, C. R.: Financing Mergers with Convertible Preferred Stock; Journal of Finance, June 1971.
47. Stapleton, R. C.: The Acquisition Decision as a Capital Budgeting Problem; Journal of Business Finance & Accounting, Summer 1975.
48. Van Horne, J. C.: Financial Management and Policy; New York, Prentice Hall, 1977.
49. Weston, J. F. & Brigham, E. F.: Managerial Finance; Illinois, Dryden Press, 1978.
50. Wixon, R., Kell, E. G. & Bedford, N. M.: Accountants' Handbook; New York, Ronald Press, 1970.
51. Young, H. A.: Forty Years of Public Utility Finance; University of Virginia Press, 1965.