

Distr.
RESTRINGIDA

LC/R.446
17 de julio de 1985

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



DIRECCION Y CONTROL DE EMPRESAS DEL ESTADO:
EXPERIENCIA DE CANADA */

*/ Este documento de trabajo ha sido preparado como parte del proyecto sobre eficiencia institucional y económica del sistema chileno de transporte.

85-7-1065

Indice

	<u>Pagina</u>
A. INTRODUCCION	1
1. Objetivo	1
2. Comisión Lambert	1
3. Relevancia.....	4
B. LA ESTRUCTURA ANALITICA DEL INFORME DE LA COMISION LAMBERT.....	6
1. Elementos principales.....	6
2. Los principios.....	9
C. MANDATO	11
D. LA DIRECCION	12
1. General	12
2. Plan empresarial	15
3. Directivas especiales y subsidios	19
4. Reglamentos internos de la empresa y "código de conducta"	20
E. CONTROL	20
F. INFORMACION Y EVALUACION	20
1. Definición.....	20
2. Sistemas de información.....	21
3. Problemas.....	23
4. Informe anual.....	24
5. Evaluación.....	25
G. ORGANIZACION	25
1. Recomendaciones generales.....	27
2. Antecedentes.....	29
3. Funciones del directorio.....	30
4. Algunos problemas.....	32
5. Resumen de recomendaciones.....	32

	<u>Página</u>
H. PLAN DE INVERSIONES Y DE FINANCIAMIENTO.....	34
1. General.....	34
2. Naturaleza del plan de inversiones.....	34
3. Plan financiero.....	37
I. RESUMEN.....	38
BIBLIOGRAFIA	41

A. INTRODUCCION

1. Objetivo

El objetivo de este informe es presentar algunos resultados de investigaciones recientes sobre empresas del Estado en Canada e indicar aquellos elementos que puedan ser útiles para los estudios de empresas estatales en Chile.

Obviamente la transferencia de la experiencia institucional de un país a otro nunca puede ser "directa"; las formas institucionales y sus soluciones son, y deben ser, distintas en cada país por razones de diferencias en los sistemas legales, así como debido a las condiciones particulares y las tradiciones nacionales. Pero la experiencia de otros países puede servir como un insumo útil en la elaboración de un marco analítico (identificación de elementos importantes y relaciones entre ellos) y para el desarrollo de opciones.

2. Comision Lambert

Para la preparación de este documento se ha utilizado como base el informe final de la Comisión Real sobre Administración Financiera y Responsabilidad (Royal Commission on Financial Management and Accountability, Final Report, 1979; el término "accountability" tiene un significado particular: indica responsabilidad precisa sobre resultados logrados, dar cuenta por acciones de una organización o individuos).

Por tradición toda referencia a comisiones reales se hace por

medio del nombre del presidente de la Comisión; por ejemplo en este caso, "Comisión Lambert". Las "Comisiones reales" son comisiones independientes nombradas por el gobierno para la investigación de problemas mayores; los documentos elaborados por las comisiones reales sirven para informar y proporcionar un enfoque para discusiones públicas y como base en la preparación de legislación pertinente.

Los antecedentes de la Comisión Lambert eran los siguientes:

i) La ley de administración financiera del Gobierno (Financial Administration Act) que tenía veinte años y que parecía obsoleta como resultado de la creciente complejidad del aparato del Estado. El Auditor-General (Oficial del Parlamento encargado del control financiero de las operaciones del Gobierno; equivalente a la Contraloría General de la República en Chile) en su informe anual de 1976 señaló: "tengo la inquietud muy profunda de que el Parlamento y el Gobierno están perdiendo el control efectivo en el manejo de los fondos públicos... Los resultados de mis estudios sobre los sistemas existentes de control y de administración financiera indican que estos sistemas son insuficientes y necesitan reformas drásticas y efectivas".

ii) Problemas crecientes en el campo de la administración y control de las empresas del Estado. En 1980 existían 464 empresas del Estado dentro del sistema federal (también existen empresas del Estado en las provincias, fuera del sistema del gobierno federal) con estructuras diferentes. Por consiguiente, existía la convicción que las tradiciones, formas institucionales y sistemas de control

desarrollados desde el fin de la Segunda Guerra Mundial debían ser examinados y racionalizados. Existía el consenso que en una economía mixta, o sea, con empresas privadas que coexisten con empresas del Estado, y empresas mixtas (empresas con accionistas privados y del Estado) estas últimas son un elemento importante y permanente, por lo tanto es necesario que obtengan máxima eficiencia y que las relaciones entre el gobierno y esas empresas sean coherentes y racionales (ésto no excluye la posibilidad que algunas empresas deban ser privatizadas, y otras convertidas de empresas del Estado a empresas mixtas).

Como presidente de la Comisión Real el gobierno nombró a Allen T. Lambert, ex-presidente del Toronto-Dominion Bank, uno de los más exitosos banqueros del país y hombre con larga experiencia empresarial (Lambert actuó también por algunos años como presidente del comité de ejecutivos que asesoran al gobierno sobre sueldos de altos funcionarios del Estado). Otros tres miembros de la Comisión eran también personas bien conocidas en los sectores privado y público. La Comisión tenía su propio equipo de trabajo; los asesores principales de la Comisión eran un gerente general de un banco (Banque Provincial du Canada), un miembro (partner) de una empresa consultora de contabilidad (Coopers and Lybrand), un presidente de universidad y ex-secretario permanente, un ex-presidente de Comité del Parlamento, un alto funcionario público y vice-presidente de un conglomerado privado. En realidad, la influencia de Lambert en la Comisión fue decisiva debido a que su experiencia como presidente ejecutivo y después como presidente del

directorio del banco eran elementos muy importantes en el trabajo de la Comisión. Se debe destacar que los bancos canadienses tienen una división muy clara entre funciones de la dirección (funciones del Directorio) y funciones ejecutivas (presidente ejecutivo y la gerencia); asimismo, los bancos aceptan, por tradición y por ley, consultas y directivas del banco central (en palabras del presidente del Royal Bank: "nuestra responsabilidad es con los accionistas y depositarios del banco, pero no se puede imaginar la situación de no cumplir con las directivas o sugerencias del Gobernador del Banco de Canada aunque estas instrucciones puedan cambiar nuestras prioridades o políticas del Banco"). Estos dos elementos: (i) rol activo y responsabilidad del directorio para con los resultados de la empresa, y (ii) aceptación de instrucciones del gobierno, constituyen principios implícitos del pensamiento de Lambert.

3. Relevancia

El presente informe no es un resumen del Informe Lambert pero representa una selección de recomendaciones y análisis de la Comisión con comentarios e información suplementaria. El informe no incluye partes del análisis y recomendaciones que a priori no son relevantes fuera del sistema parlamentario (como se sabe el régimen parlamentario es un sistema legal y constitucional donde no existe división entre las funciones legislativas y las ejecutivas). Por lo tanto, en este informe no se incluye discusiones sobre la asignación de responsabilidades a organismos particulares del Gobierno o comités del parlamento involucrados en el control y gestión de las empresas estatales.

Por razones de su aplicación en el Proyecto sobre la eficiencia institucional y económica del sistema chileno de transporte las explicaciones e ilustraciones se refieren a empresas estatales en el sector transporte: CN (Canadian National: FF.CC.; transporte por carretera, transporte marítimo, hoteles y desarrollo urbano) y Air Canada (Aerolíneas, servicios de computación, mantenimiento y ventas de aviones). Ambas empresas son competitivas: CN compite con FF.CC privados (CP Rail), empresas de transporte por carretera, etc.; Air Canada compite con aerolíneas privadas en mercados nacionales e internacionales, sus servicios subsidiarios compiten con empresas privadas.

La relevancia del Informe Lambert para un análisis institucional de las empresas estatales en Chile es indirecta. El análisis de elementos del sistema parece ser útil como un insumo, pero no pueden ser adoptados directamente y necesitan una revisión extensa para incluir elementos específicos del ambiente legal, político, social y económico del país.

B. LA ESTRUCTURA ANALITICA DEL INFORME DE LA
COMISION LAMBERT

1. Elementos principales

El Informe Lambert identifica cuatro elementos principales:

i) Mandato: marco legal que define la estructura, alcance y funciones de la empresa.

ii) Dirección: interpretación del mandato y objetivos de la empresa; definición de la política de la empresa, sus prioridades y estrategias, los ajustes de objetivos generales a las necesidades de la realidad y los cambios del ambiente económico y social.

iii) Control: control del funcionamiento o comportamiento de las empresas.

iv) Evaluación e información.

Esta definición de elementos principales corresponde a un sistema de asignación de responsabilidades:

<u>Funcion</u>	<u>Responsabilidad</u>
Mandato	El Gobierno define "el mandato" por ley mediante el decreto de creación; y por instrucciones generales en que se definen los objetivos, los alcances y la estructura de la empresa.
Dirección	Interpretación del mandato por parte de la empresa realizado por el directorio.

Interpretación del mandato por parte del gobierno que se realiza a través de la aprobación del plan empresarial, los planes de inversión y financiamiento; directivas del gobierno; aprobación de reglamentos internos y "códigos de conducta".

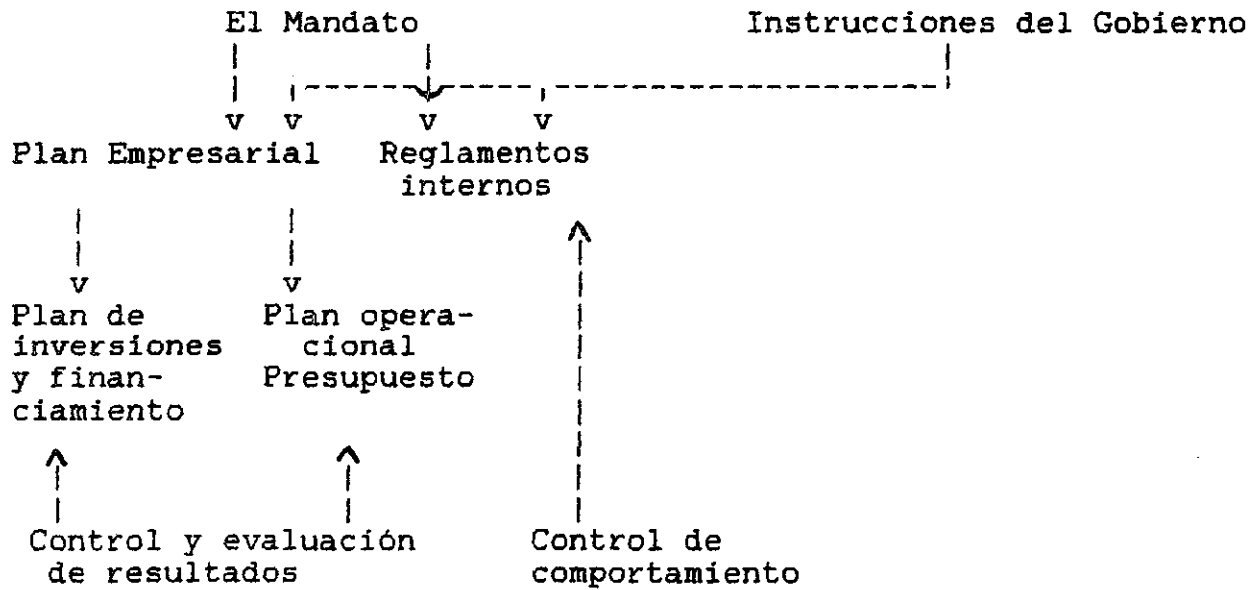
Control

Por parte de la empresa: el directorio; instrumentos de control: informes de excepción, plan operacional, presupuesto; controles internos, auditoría. Por parte del gobierno: informes, aprobación y análisis del cumplimiento de planes y programas; aprobación del presupuesto

Información y evaluación

Por parte de la empresa: sistemas de información y evaluación aprobados por el directorio; análisis de resultados por el directorio. Por parte del gobierno: informes al gobierno; sistema de evaluación dentro del gobierno.

El esquema de instrumentos de dirección y control es el siguiente:



2. Los principios

i) La eficiencia de las empresas; esto implica:

- autonomía de las empresas
- evaluación de sus resultados
- planificación y programación realista

ii) El poder del gobierno para definir los objetivos y prioridades de las empresas a fin de lograr los objetivos nacionales y para coordinar las actividades de las empresas con otros programas y prioridades

iii) El deber del gobierno, como administrador del patrimonio nacional, de supervisar y controlar las empresas del estado.

iv) El sistema de informaciones necesario para la aplicación de los principios, debe incluir:

- informaciones del gobierno a la empresa
- instrucciones formales
- aprobación de planes, programas y reglamentos
- informaciones de la empresa al gobierno
- proyectos de planes, programas y reglamentos para aprobación por el gobierno
- informaciones sobre resultados, problemas, necesidades de revisión de planes o programas
- información de la empresa al público
- informe anual

Los flujos de informaciones deben ser:

- formales, de una manera explícita y adecuada

- oportunos y relevantes para el proceso de decisión, aprobación y análisis

- "sin sorpresas", el gobierno debe ser informado oportunamente de los problemas, resultados probables, necesidades de tomar decisiones etc. para evitar situaciones en que se necesita realizar una acción sin que haya tiempo para planificar una reacción apropiada. La empresa debe ser avisada de cambios de prioridades por parte del gobierno, de la disponibilidad de recursos y otras acciones posibles para preparar a su debido tiempo los ajustes necesarios.

- públicos, y

- regulares y sistemáticos.

C. EL MANDATO

El mandato de una empresa estatal tal como el de una empresa privada es definido por ley o mediante el documento de creación; frecuentemente estos documentos legales deben ser ampliados por interpretaciones oficiales que definan en una manera más precisa las prioridades y los objetivos de la empresa.

El "mandato" debe incluir:

- i) la definición de la competencia legal de la empresa,
- ii) la definición de sus objetivos,
- iii) la definición de los métodos de financiamiento, y
- iv) la definición de la autonomía de la empresa, o los poderes del Estado como dueño para imponer objetivos y/o limitaciones adicionales.

El "mandato" es, por su naturaleza, un documento "permanente" que se revisa con poca frecuencia, es un marco institucional. Sin embargo, en el mundo real, los objetivos o la importancia relativa de los objetivos cambia; por lo tanto, deben existir instrumentos de ajuste, o de dirección y control; estos instrumentos deben ser precisos y aplicados de manera tal que no afecten la autonomía y la eficiencia de la empresa.

D. LA DIRECCION

1. General

"En sentido general, si el mandato define las funciones, los objetivos y la competencia de una empresa de la Corona (empresa estatal), éste define también la dirección general de la empresa. Pero aunque nuestras recomendaciones (revisión y definiciones precisas de los "mandatos" de las empresas) sean aceptadas, todavía existirá la necesidad de aplicar e interpretar el "mandato" (Informe Lambert, página 335).

Los instrumentos de la dirección son:

- i) plan empresarial de la empresa y planes y programas derivados del plan empresarial;
- ii) sistema de transmisión de instrucciones del gobierno;
- iii) reglamentos internos de la empresa.

2. Plan empresarial

El plan empresarial es un instrumento que define en términos operacionales y concretos la forma en que se aplicará "el mandato" de la empresa en un plazo determinado (3-5 años; el plazo depende de las características de la empresa).

El plan empresarial debe incluir:

- i) un análisis de la situación: resultados de los últimos años, análisis del escenario, previsión de desarrollo futuro;
- ii) definición de objetivos operacionales generales y

específicos (en forma directamente utilizable para el control del progreso de la empresa);

- iii) estrategias de la empresa para lograr los objetivos;
- iv) políticas de la empresa para responder a las situaciones dadas.

El plan empresarial debe ser actualizado cada año.

Los elementos principales en el proceso de elaboración y aprobación de un plan empresarial son:

- i) Especificación del contenido del plan por parte del directorio en consulta con el gobierno;
- ii) elaboración del plan de operaciones por parte de la gerencia de la empresa sobre la base de instrucciones y especificaciones del directorio;
- iii) aprobación del plan de operaciones por el directorio y transmisión del plan al gobierno para su aprobación.

"La comunicación del plan empresarial al gobierno es una manera formal de dar la oportunidad a éste para que se asegure que la estrategia de la empresa es consistente con las políticas del gobierno y que no habrán sorpresas cuando se someta a su aprobación el plan de inversiones y financiamiento o los presupuestos. Las consultas en la fase de preparación y presentación del plan empresarial no implican una disminución de autonomía de la empresa o de responsabilidad del directorio, sino que es un mecanismo para proveer las informaciones que el gobierno necesita para ejercer sus responsabilidades". (Informe Lambert, p. 336).

Ejemplos de planes empresariales:

Aerolíneas.

- El plan empresarial define la red básica de la empresa y las extensiones probables (incluyendo las condiciones necesarias para las extensiones de la red);
- Previsión del tráfico en los mercados principales; condiciones de mercados y por consiguiente, de ingresos;
- Planes de expansión en otros sectores (ej.: ventas comerciales de servicios de computación, expansión en las ventas de aviones);
- Previsión de costos de los insumos;
- Especificación de las características de los aviones que la empresa necesita para servir sus mercados, servicios e instalaciones de soporte; plan de modificación;
- Definición de programas de evaluación de resultados.

Ferrocarriles

- Previsión del desarrollo de los principales mercados del tráfico.
- Evaluación de la capacidad e identificación de las áreas donde sería necesario un aumento de la capacidad.
- Definición de programas necesarios para aumentar la eficiencia y disminuir los costos. Selección de sistemas y tecnologías apropiadas (por ejemplo: control central versus control "por bloques"; uso de contenedores internacionales en servicios domésticos versus piggyback (remolque sobre vagón), versus contenedores "domésticos"; durmientes de ferroconcreto versus madera; electrificación o no).

- Política de descentralización y definición de "centros de utilidad" (profit centres) y "centros de responsabilidad" (responsibility centres). Sistemas de evaluación.

- Diversificación: definición de áreas de expansión, por ejemplo: desarrollo urbano, almacenaje, transporte multimodal, transporte por carretera, etc.

- Racionalización de la red: reducción de servicios y levantamiento de ramales.

En todas las empresas las decisiones claves son:

- qué mercados vamos a servir? y porqué? (líneas de producto)

- proveer servicios auxiliares o comprar estos servicios?

- diversificar o nó? dónde y porqué?

- dónde invertir y porqué?

El proceso de elaboración y aprobación de los planes empresariales normalmente debe proveer un mecanismo para resolver las dudas y diferencias entre el Gobierno y las empresas, pero a veces pueden existir situaciones donde las directivas especiales del Gobierno son un instrumento más eficiente.

3. Directivas especiales y subsidios

Las directivas especiales son otro instrumento de dirección, que se deben aplicar en condiciones excepcionales, de manera muy formal y abierta. El propósito de las directivas especiales es la definición más precisa del interés público, que aquella que se puede incluir en un "mandato" o ley. Aún cuando los "mandatos" deben ser claros y

bien definidos, en situaciones particulares pueden surgir dudas sobre prioridades u objetivos y la necesidad de compatibilizar los programas de las empresas con las políticas del gobierno.

Por consiguiente, la Comisión recomendó un sistema formal de transmisión de directivas del gobierno a las empresas del Estado. Las directivas deben definir el "interés público" o aspectos de políticas nacionales que son aplicables directamente a las empresas y no deben ser mecanismos de intervención del Estado en la gestión interna de la empresa. Cuando las directivas del Estado implican costos adicionales para una empresa, esta empresa debe ser compensada directamente por subsidios relacionados con las obligaciones definidas por las directivas. El sistema de subsidios es un instrumento de coordinación y compatibilización de objetivos políticos del Estado con los objetivos comerciales de sus empresas.

Para propósitos de análisis, es conveniente identificar los siguientes tipos de subsidios:

- subsidio para la prestación de determinados servicios o contratos del Estado con una empresa (privada o estatal);
- subsidio para mantener en funcionamiento una empresa, en que el Estado paga los déficits y/o gastos de inversiones.

El Estado tiene sus objetivos de política y por lo tanto tiene instrumentos para influir sobre el comportamiento de las empresas; estos instrumentos pueden ser consistentes o no con los objetivos de la empresa.

La consistencia entre los objetivos del Estado y los de las empresas se puede lograr a veces por medio de subsidios. El

objetivo del subsidio puede ser por ejemplo, la obligación de mantener servicios deficitarios.

Esta proposición normalmente se considera en las discusiones sobre metodología para establecer subsidios.

Los puntos claves en el análisis de subsidios son:

- La eficiencia de una empresa exige que su gestión tenga un solo objetivo; este objetivo debe ser la eficiencia económica; el índice de eficiencia son las utilidades netas, o el aumento de los activos de la empresa.

"Los subsidios para servicios" son consistentes con la autonomía de la empresa; los "pagos de déficits" o "subsidios para mantener una empresa" exigen un sistema de control sobre todas las actividades de la empresa lo que resulta en una disminución de la autonomía gerencial. Por consiguiente, un sistema de "directivas formales" debe incluir un sistema de pagos o subsidios por servicios. Sin embargo, existen situaciones que justifican pagos especiales para mantener o desarrollar una empresa. Estas situaciones son:

- cuando una empresa está en proceso de reorganización; es mejor establecer un programa explícito de dos o tres años con déficits programados que pretender que una empresa pueda reorganizarse y transformarse de una empresa deficitaria a una empresa rentable en corto tiempo;

- cuando una empresa está en fase de desarrollo y requiere una inyección de capital.

Estas situaciones son similares a las de algunas empresas

privadas en fases de desarrollo o reorganización, que frecuentemente están asociadas a un largo periodo de déficit. Las inyecciones de capital en estas situaciones deben ser por medio del aumento del capital propio (patrimonio), por compra de acciones adicionales por el Estado y no por aumento de deudas o subsidios.

Existen también situaciones en que las directivas del Estado no están asociadas con subsidios o pagos especiales. Por razones de política macroeconómica (control del tamaño del presupuesto, deuda total del sector público, problemas del manejo de la deuda externa, etc.) el Estado puede imponer a sus empresas directivas apropiadas. Por ejemplo, en Gran Bretaña donde existe el sistema de directivas formales, las directivas típicas son:

- mantener el nivel de préstamos a un nivel similar al del último año o aumentar los préstamos en no más que un cierto porcentaje (dependiendo de la política del gobierno) en relación con el financiamiento de las empresas estatales, es un elemento clave en la gestión de la política macroeconómica en Gran Bretaña.

- principios para seleccionar inversiones (London Transport - Transporte urbano de Londres).

Otros tipos de directivas pueden estar relacionadas con la metodología de preparación de planes de largo plazo, o con la preparación de programas de venta de archivos, de privatización o la venta parcial de la empresa a accionistas privados.

4. Reglamentos internos de la empresa y "codigo de conducta"

Los reglamentos internos son instrumentos de gerencia y de control. Por lo tanto la preparación de los reglamentos internos debe ser una tarea de la gerencia, pero es preciso que sean aprobados por el directorio y por el gobierno.

Los reglamentos internos incluyen:

- la asignación de responsabilidades a las divisiones y gerentes de la empresa;
- los límites para las decisiones sobre compras o ventas asignados a diferentes funcionarios de la empresa;
- la especificación de tipos de contratos o compromisos que necesitan licitación;
- el proceso para la aprobación de contratos entre la empresa y sus clientes o los acuerdos con otra empresa (por ejemplo, acuerdo de largo plazo para establecer servicios comunes);
- los derechos y obligaciones de los funcionarios; proceso de promoción y despido de empleados;
- el sistema de documentación necesaria para el control interno y la auditoría.

El "código de conducta" especifica los casos de "conflicto de interés", etc.

E. CONTROL

Los instrumentos de control son:

- i) control presupuestario
 - aprobación de presupuestos
 - aprobación de programas de inversiones
- ii) Control institucional
 - asignación de responsabilidad al directorio y a la gerencia
 - designación del directorio; cambio del directorio

La preparación y ejecución de los programas de inversiones, y los aspectos institucionales se tratarán en las secciones H e I.

F. INFORMACION Y EVALUACION

1. Definicion

Las funciones de información y evaluación, estan relacionadas con el control y con la revisión de los planes empresariales, y comprende las tareas de recolección, procesamiento y análisis de datos.

2. Sistemas de informacion

El sistema de información incluye:

- i) la información financiera -sistema de contabilidad
- ii) el sistema de auditoria (el elemento de control clave sobre los resultados y la honestidad de conducción de la empresa)
- iii) el sistema estadístico necesario para cumplir las funciones gerenciales y servir también de insumo al proceso de planificación y evaluación de los resultados

iv) los informes sobre el cumplimiento de las metas establecidas por el plan empresarial y el programa de inversión

v) el sistema de transmisión de informaciones

- informes mensuales

- informes anuales

La elaboración de sistemas de información es función de la gerencia, pero los sistemas deben ser aprobados por el directorio y por el gobierno.

3. Problemas

Los problemas más importantes relacionados con los sistemas de informaciones son:

i) el contenido del plan empresarial, del programa de inversiones y su financiamiento; y

ii) la "transparencia" o grado de detalles disponibles para los organismos del estado y el público.

En la opinión de Lambert, las empresas estatales en Canadá no están muy avanzadas con respecto a la preparación y documentación de planes e informes; a veces los detalles publicados ("transparencia") por las empresas estatales son peores que la transparencia de resultados que publican las empresas privadas. En el sector transporte las estadísticas y la información financiera disponible para el público es determinada para todas las empresas (privadas y estatales) por la Comisión de Transporte, con el nivel de detalles apropiado según el tamaño de la empresa.

Los mercados de capital, especialmente las bolsas de Nueva York, Montreal y Toronto y las agencias que evalúan riesgos de crédito (Poor, Dun Bradstreet, etc.) exigen una gran cantidad de detalles de endeudamiento, resultados por "líneas de producto" etc.; estas informaciones están disponibles al público. Las exigencias de las bolsas y de los bancos imponen una disciplina sobre las empresas. A juicio de Lambert la misma disciplina debe aplicarse a las empresas del estado; se debe esperar que las empresas del estado sean un modelo para el sector privado. Los que pagan impuestos, a final de cuentas, los dueños de las empresas estatales, deben ser tan bien informados como los accionistas o compradores de bonos protegidos por las reglamentaciones del mercado de capitales.

En países con sistema de mercados de capital poco desarrollados no se puede esperar una transferencia de la experiencia de los mejores modelos de la industria privada a las empresas estatales. En esta situación se estima necesario que el Gobierno ponga la iniciativa no solamente para controlar sus empresas sino también para desarrollar un modelo de planificación empresarial y difusión de informaciones necesarias para los inversionistas privados. El nivel de difusión ("disclosure standard") de informes empresariales o documentos del "prospectus" en la Bolsa de Nueva York, o el nivel de documentación exigida para las comisiones reguladoras pueden servir como un punto de partida para la especificación de planes empresariales, planes de inversión y financiamiento de las empresas del estado. En general, el alto nivel de preparación de documentos de este tipo tiene importantes

beneficios no sólo para el Gobierno sino también para el mercado de capital.

4. Informe anual

El informe anual es un documento clave para la evaluación de los resultados de la empresa. El documento debe incluir:

- i) informaciones financieras
- ii) informaciones estadísticas necesarias para evaluar el progreso de la empresa
- iii) informaciones desagregadas por cada una de las principales divisiones y filiales
- iv) un resumen del plan empresarial con indicaciones claras de las desviaciones del plan
- v) un resumen de todas las instrucciones del gobierno a la empresa
- vi) otros elementos relevantes para:
 - la evaluación del desarrollo de la empresa (análisis comparativo inter-temporal)
 - la comparación con los resultados de empresas similares.

Con respecto al último punto existe en Canadá -de una manera casi formal- una tradición de análisis comparativo de empresas estatales con empresas similares dentro o fuera del país. Por ejemplo, los resultados obtenidos por Air Canadá son comparados con los resultados de un conjunto de otras aerolíneas (CPAIR, como la más grande empresa privada en Canadá, tres aerolíneas de Estados Unidos con redes comparables y KLM). Un análisis comparativo puede

ser un elemento muy útil para proveer un marco de referencia.

En el caso de Ferrocarriles del Estado (CN) el análisis de productividad y eficiencia se hace por comparación de los resultados con los de ferrocarriles privados (CP Rail) y con ferrocarriles de Estados Unidos. Existen también estudios comparativos independientes de productividad supervisados por la Comisión de Transporte.

5. Evaluación

La autonomía de la empresa, que en términos prácticos significa la autonomía de la gerencia, implica una evaluación de los resultados. En otras palabras: autonomía implica responsabilidad por los resultados lo que a su vez conlleva la necesidad de evaluación.

El criterio de evaluación es:

- i) Cumplimiento del plan empresarial
- ii) Cumplimiento del plan operacional y presupuestario
- iii) Análisis de excepciones
- iv) Análisis comparativo de resultados

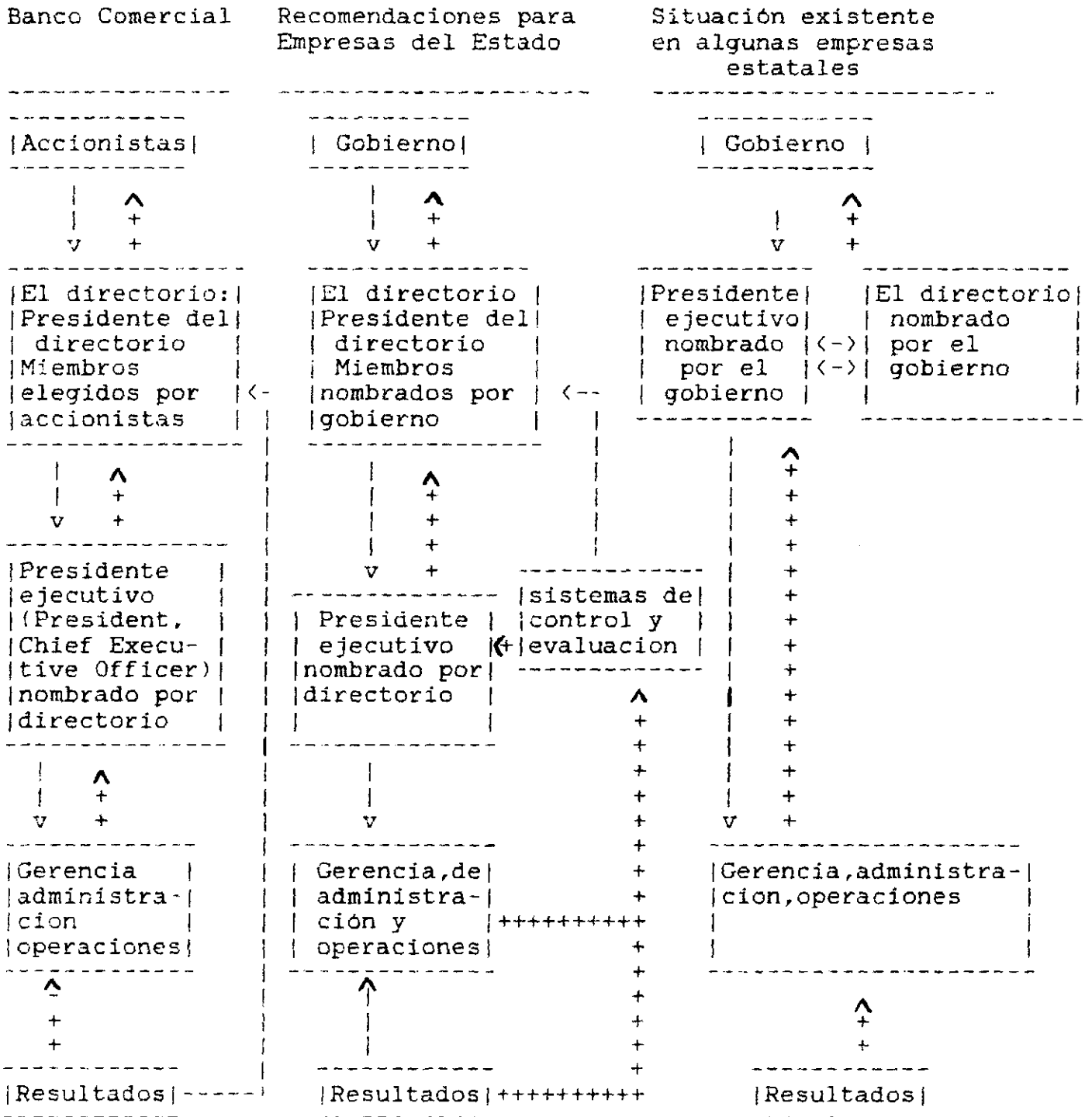
El análisis de los resultados o la evaluación cuantitativa es uno de los elementos de evaluación. Otro elemento, igualmente importante es la evaluación cualitativa del desarrollo de la empresa, eficiencia, calidad de la gerencia, capacidad de desarrollo del "capital humano" y el manejo de las relaciones industriales. La evaluación cualitativa necesita experiencia empresarial o industrial y un alto nivel de objetividad. Estos elementos deben ser suministrados por el directorio.

C. ORGANIZACION

1. Recomendaciones generales

El informe Lambert recomendó que los directorios de empresas estatales deberían tener un papel decisivo en la dirección, control y evaluación de los resultados. El modelo de Lambert se deriva de la experiencia en los bancos comerciales canadienses. La comparación de este modelo con sus recomendaciones para las empresas estatales se presenta en forma esquemática en el gráfico 1.

Grafico 1



--> flujos de autoridad
 +++> flujos de informaciones

2. Antecedentes

Cabe mencionar la evaluación reciente de empresas en América del Norte.

Desde la Segunda Guerra Mundial, la importancia relativa de los directorios o consejos administrativos ha disminuido; en muchas empresas el presidente del directorio asumía funciones de ejecutivo-en-jefe (CEO-Chief Executive Officer) y el rol de los miembros independientes del directorio llegaba a ser poco más que consultivo (especialmente en el campo financiero). La gestión y gerencia de empresas han sido términos casi equivalentes. En los años setenta surgió la inquietud sobre la identificación excesiva de la empresa con el interés de la gerencia, el exceso de concentración en los resultados de corto plazo y la falta de planificación estratégica (de largo plazo). Al mismo tiempo, la estructura de las empresas japonesas y europeas, (especialmente las alemanas) y los logros comparativos de estos sistemas empresariales se ha estudiado con creciente interés. Las empresas japonesas y alemanas, tanto como los bancos de "tradición británica" (ingleses, australianos, canadienses, etc.) que obtuvieron logros mayores en este período, tienen una estructura diferente y cuentan con directorios más fuertes y activos que las empresas americanas. Algunos "líderes empresariales" en Estados Unidos como el ex-presidente de ITT, abogaban en años recientes por cambiar el "desequilibrio" entre el directorio y el ejecutivo (o gerencia) de las empresa y asignar

"función de dirección" al directorio. Las empresas del estado en Inglaterra siempre han tenido un directorio fuerte con especialistas en finanzas, relaciones laborales, economía, contabilidad y derecho. En Canadá, la mayoría de las empresas estatales tienen la estructura de las empresas americanas, modificada por su naturaleza como "corporaciones de la corona", con un presidente ejecutivo nombrado por el gobierno con funciones gerenciales y responsable de las relaciones con el gobierno, el directorio representado por intereses regionales, como un órgano consultivo y, a veces, el presidente del directorio con funciones "decorativas" (relaciones públicas, etc.) Las excepciones más importantes son CDC (Canadian Development Corporation: Corporación de Fomento; una corporación mixta) y NFB; (National Film Board: Consejo Nacional de Cinematografía, empresa productiva de películas artísticas, educacionales y científicas) -estas dos empresas son consideradas como empresas exitosas en sectores muy competetivos.

"El enfoque del sistema de responsabilidad propuesto para las empresas de la Corona (empresas estatales) se basa en el rol del directorio. El Consejo de administración o directorios en los sectores privado y público han sido criticados en años recientes por su falta de capacidad para proveer un contrapeso y control sobre la gerencia y por no cumplir sus papeles como la fuente de consultas para el gerente general. Recientemente los directorios, por su propia iniciativa y como respuesta a presiones externas, han llegado a ser más independientes y activos asumiendo un papel positivo como

fuerza de dirección y control de las empresas. Creemos que nuestras recomendaciones son consistentes con esta tendencia..." (Informe Lambert, p. 354)

Sin embargo, la delegación de poder asignado a los directorios como resultado de la confianza del gobierno, siempre puede ser retirada por el gobierno si hay indicaciones de que dicha confianza no es merecida. Por consiguiente, el Gobierno debe tener a su disposición instrumentos para asegurarse por sí mismo y al público que los directorios ejecuten los poderes confiados por el gobierno de conformidad con las políticas, porque al fin de cuentas el gobierno tiene que aceptar todas las responsabilidades por sus políticas. En nuestra opinión, el sistema de responsabilidad propuesto para las "Corporaciones de la Corona" (empresas estatales) puede dar esta seguridad". (Informe Lambert, página 354.)*/

3. Funciones del directorio

El Informe Lambert recomendó las siguientes definiciones de las funciones del directorio:

*/ En el sistema vigente de empresas del estado de transporte (Canadian National, Air Canada, Northern Transportation, St. Lawrence Seaway, etc.) el ministro responsable es el ministro de transporte, normalmente asesorado por el viceministro ejecutivo adjunto de planificación (Assistant Deputy Minister, Strategic Planning). El "Auditor General" tiene atribuciones legales de control de las empresas estatales, pero la auditoria de las empresas es ejercida por auditores privados nombrados por el directorio. La revisión de la ley de Air Canada permite al ministro de transporte dictar instrucciones a la empresa.

i) Responsabilidad legal por la conducción de la empresa. (Esta definición es consistente con la ley de empresas de Canadá).

ii) Dirección, control y evaluación de los resultados dentro del "mandato".

iii) Transmisión de directivas y políticas del gobierno a la gerencia de la empresa y presentación de programas, planes y sugerencias de la empresa al gobierno;

iv) Selección y despido del presidente ejecutivo y fijación de remuneraciones del presidente y altos ejecutivos de la empresa (el presidente ejecutivo será seleccionado por el directorio y nombrado con la aprobación del gobierno).

v) Aprobación preliminar de planes, programas, presupuestos y reglamentos internos y sumisión de estos planes, reglamentos etc. al gobierno para su aprobación final.

vi) Si el gobierno decide una política de privatización de la empresa -como "privatización total" o venta de la empresa, o "privatización parcial"- la implementación de las recomendaciones de Lambert, puede proveer un instrumento útil para manejar estos cambios.

4. Algunos problemas

Antes de la Comisión Lambert el Gobierno solicitó a la Secretaria del Gabinete (PCO-Privy Council Office: Oficina del Consejo de su Majestad), preparar un documento sobre las empresas del estado; este documento fue publicado como "documento azul" para enfocar la

discusión del rol y organización de las empresas estatales.[†]/ La posición del Secretariado era distinta a la posición de la Comisión Lambert. Los aspectos más importantes fueron los siguientes:

i) El "documento azul" propuso que el directorio debe actuar "en interés nacional de Canadá y en interés de las empresas del estado".

La posición de la Comisión fue que los directorios de las empresas estatales tienen las mismas responsabilidades que los directorios de las empresas privadas que deben actuar "en interés de la empresa", salvo que "el interés público" esté definido en una manera clara y formal; las directivas del Gobierno definen objetivos políticos y sirven como instrumentos legales para orientar las relaciones formales entre el gobierno y la empresa, el presidente del Directorio debe tener solamente la responsabilidad de presentar los intereses, planes, programas y presupuestos al Gobierno y para la transferencia de las instrucciones del Gobierno a la empresa. Los directorios de las empresas estatales tienen la misma responsabilidad para informar a sus "accionistas" o dueño sobre la empresa, que se dispensan a los miembros del directorio de empresas privadas; el gobierno tiene la responsabilidad para

[†]/ "Documento azul", en el sistema Canadiense "documento azul" o "verde" (llamados por el color de la cubierta) son equivalentes a "documentos consultivos" ("Consulting Documents") en Gran Bretaña, que representan "ideas preliminares del gobierno como base de discusión pública." Los documentos blancos indican la posición del gobierno o la justificación del proyecto de ley.

definir el "interés público". La falta de una distinción clara entre el rol del directorio, responsable por los resultados económicos de la empresa, y el rol del gobierno responsable por el "interés público", puede crear un peligro de conflicto de interés.

ii) El Informe Lambert rechazó también el concepto de la representación de funcionarios gubernamentales y miembros ex officio en el directorio por razones de conflicto de intereses. El directorio debe asumir responsabilidad colectiva, similar a la que en las empresas privadas tienen con sus accionistas. El funcionario público que asesora a su ministro en asuntos de la empresa, prepara proyectos de directivas, participa en la aprobación de planes empresariales etc. no puede participar en la deliberación del directorio. (Pero esto no excluye la posibilidad de nombramiento de ex-funcionarios en el directorio; por ejemplo, VIA Rail -empresa de transporte de pasajeros por ferrocarril- tenía como miembros del directorio un ex-subsecretario del Ministerio de Transporte y también un ex-presidente del sindicato).

5. Resumen de recomendaciones

"19.6 Los miembros de consejos administrativos (directorios) de empresas estatales deben ser nombrados por un plazo fijo de tres años, con fechas de término escalonadas;

"19.7 El presidente del directorio debe ser nombrado por el gobierno después de consultas con el directorio;

"19.8 El presidente ejecutivo debe ser nombrado por el directorio y confirmado por el Gobierno; el directorio debe tener derecho de pedir la renuncia al presidente ejecutivo.

"19.9 Los sueldos del presidente del directorio y el presidente ejecutivo deben ser determinados por el directorio dentro de "bandas de remuneración" establecidas por el Gobierno con la asesoría de un comité independiente".

Las justificaciones para estas recomendaciones son:

"Creemos que el gobierno debe utilizar los nombramientos en el directorio como instrumento de control; también creemos que el directorio debe tener la responsabilidad de selección del presidente ejecutivo. Una de las responsabilidades más importantes del directorio es seleccionar los gerentes, observar, controlar y ayudar en la gestión de la empresa, y si es necesario cambiar la gerencia. Si se quiere preservar la integridad y la responsabilidad del directorio, ésta debe ser completa. Esto implica que la gerencia debe ser responsable de su gestión ante el directorio. Creemos que la asignación al directorio de la responsabilidad de nombramiento y la facultad de solicitar la renuncia del presidente ejecutivo es consistente con la delegación de la responsabilidad por la gestión de la empresa. Al mismo tiempo, este esquema clarificará las relaciones entre la gerencia, el directorio y el gobierno..." (Informe Lambert, p. 341).

H. PLAN DE INVERSIONES Y DE FINANCIAMIENTO

1. General

En el esquema de Lambert, el plan de inversiones y financiamiento tiene una posición estratégica en el sistema de gestión y de relaciones entre el Gobierno y las empresas estatales. Pero el informe explica la naturaleza e importancia de estos planes de una manera indirecta - por implicación. Por consiguiente en esta sección se incluye elementos analíticos no mencionados directamente en el informe Lambert.

2. Naturaleza del plan de inversiones

El plan de inversiones y financiamiento representa la aplicación operacional del plan empresarial. La importancia del plan de inversiones es que las decisiones sobre inversiones determinan la dirección del desarrollo de la empresa. Por consiguiente las implicaciones de largo plazo del programa están en el enfoque que se siga en la preparación y aprobación del plan. Los problemas que la dirección debe resolver son:

-cuál será la estructura preferible de la empresa en 3, 4 o 5 años?

-qué tipo de inversiones son necesarias para lograr esta estructura?

-cuáles son las decisiones claves para seleccionar el programa?

-cuál es la secuencia más eficiente de las inversiones?

Esta idea es consistente con los análisis desarrollados por economistas de Electricité de France (Massé y otros) que postulan que los términos "inversiones" o "capital" tienen dos dimensiones: (i) como insumo en el proceso de producción, y (ii) como determinante sobre el posible tipo o proceso de producción.

Un ejemplo puede aclarar este concepto: La selección de la flota de aviones por una aerolínea implica más que la simple comparación entre el avión "x" y el avión "y"; la selección del avión "x" implica tipos de rutas que la aerolínea puede operar económicamente y por lo tanto determina las expansiones factibles; la selección del avión "x" determina también el sistema de mantenimiento y, por consecuencia, la posibilidad de cooperación técnica y de mantenimiento común con algunas aerolíneas que tengan aviones compatibles; la selección de un tipo de avión tiene hoy implicaciones serias para la selección futura si se desea mantener la compatibilidad de la flota; la introducción de un nuevo tipo de avión implica un programa de entrenamiento de pilotos y mecánicos, el desarrollo de manuales de operación (estas actividades son, a veces, definidas como "creación del capital invisible" que en el caso de las aerolíneas es tan importante como el "capital visible" o equipo). En el caso de Air Canada la decisión de desarrollar un sistema de computación dentro de la empresa tuvo significaciones en el largo plazo: la posibilidad de diversificar su actividad ingresando al sector de servicios de computación especializados para terceros.

Este tipo de decisiones tiene un enfoque diferente al del análisis de rentabilidad de proyectos particulares. El análisis de proyectos es un instrumento gerencial, el análisis y determinación del programa es un instrumento de la dirección. La rentabilidad de proyectos es condición normalmente necesaria para la aprobación del plan de inversiones, pero no una condición suficiente. La coherencia de los proyectos y la factibilidad de los programas son también condiciones necesarias.

Se debe destacar que esta definición del plan de inversiones determina en sentido funcional la diferencia entre programas de inversión y programas operativos y es distinta de la definición contable entre "gastos de inversión" en obras o equipo mayor y "gastos operacionales".

El gobierno debe estar involucrado en la aprobación de los planes de inversión porque estos planes afectan al desarrollo y las características de la empresa. Por lo tanto no debe existir una disciplina diferente para empresas que pueden financiar sus programas de inversiones con recursos propios y empresas que necesitan financiamiento del Estado. La aprobación por parte del gobierno del plan de inversiones no implica que la empresa no deba tener autonomía operacional o perseguir su autofinanciamiento con respecto a los gastos operacionales, pero sí una autonomía limitada en sus gastos de capital.

3. Plan financiero

El plan financiero tiene los siguientes objetivos:

- i) asegurar la factibilidad y realismo del plan de inversiones;
- ii) facilitar la planificación o programación presupuestaria, determinación del tamaño del programa de préstamos del Estado, y en países con dificultades de balanza de pagos, determinación de los gastos en divisas extranjeras (un instrumento para asegurar la coherencia entre las políticas empresariales o sectoriales y las políticas macroeconómicas).

I. RESUMEN

a) Definición del problema.

Los principios adoptados por la Comisión son los siguientes:

- i) la eficiencia de las empresas implica autonomía
- ii) la coordinación de los objetivos de las empresa con los objetivos nacionales implica la existencia de un sistema de directivas, comparaciones, etc.
- iii) el control de la empresa y la evaluación de resultados por el directorio y por el gobierno.

b) Los elementos claves del modelo de Lambert son:

- i) definición de las funciones y la responsabilidad del directorio;
- ii) definición del sistema de flujos de directivas, planes e información;
- iii) formalización de las relaciones entre el Gobierno y las empresas estatales.

El modelo asigna un rol clave al directorio, cuyas funciones son:

- i) Interpretación de las directivas del gobierno y el "mandato" de las empresas y representar los intereses de la empresa al gobierno; en opinión de Lambert un directorio bien informado, responsable e independiente puede cumplir esta función mejor que un presidente ejecutivo que tiene responsabilidades gerenciales.
- ii) Definición, especificación y aprobación de los planes empresariales, los planes de inversión, los planes de

financiamiento y presupuesto, lo que implica coordinación de los objetivos y de los programas del gobierno con las necesidades de la empresa.

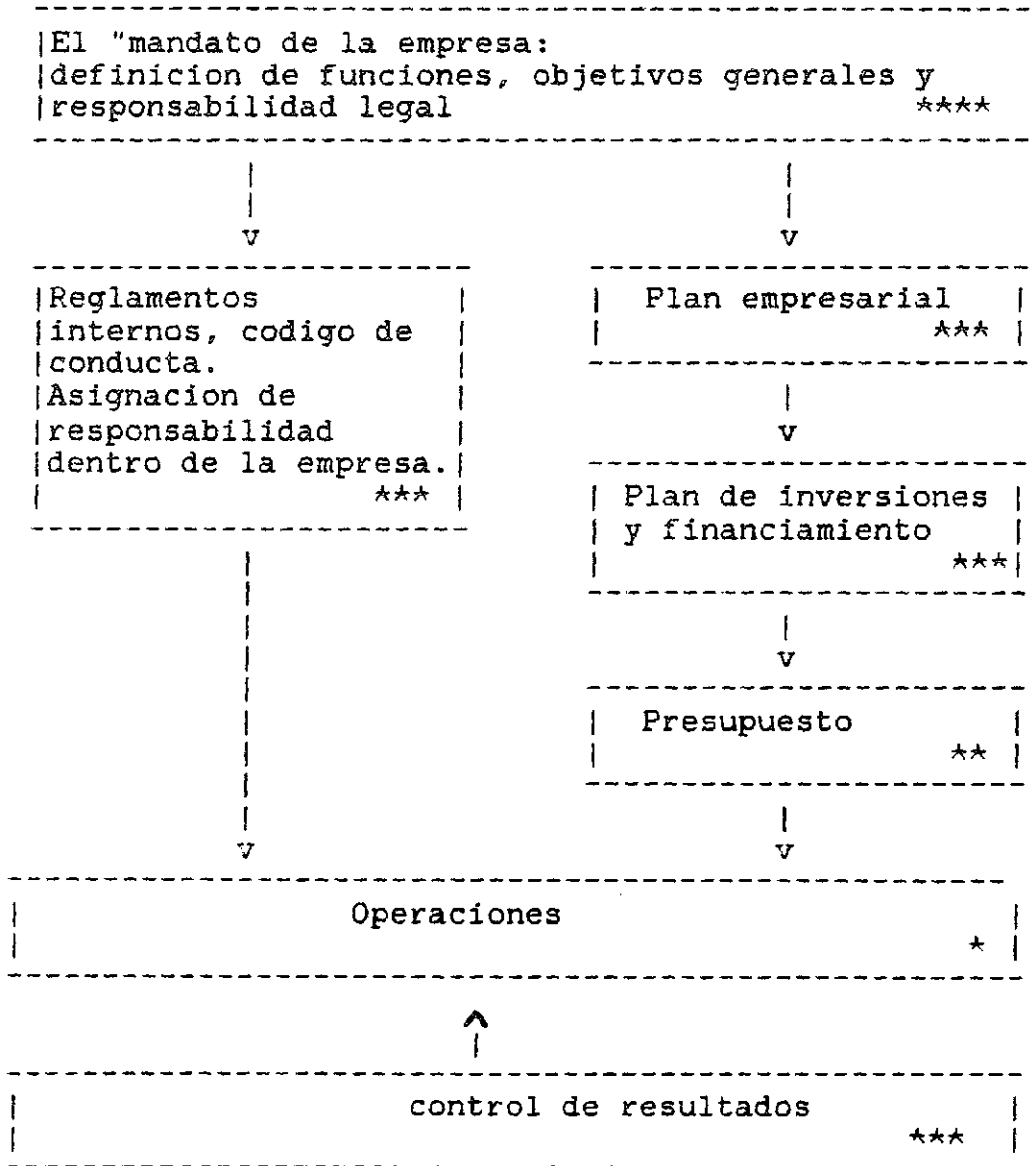
- iii) Selección, supervisión y control de la gerencia, incluyendo la selección del presidente ejecutivo.

La aplicación de este modelo depende de:

- i) las tradiciones empresariales, y
 - ii) la disponibilidad de personal calificado.
- c) Sistema de planificación y control. (Véase Gráfico 2).

Gráfico 2

Esquema del modelo Lambert



- ***** Responsabilidad del Gobierno.
- *** Responsabilidad del directorio con aprobación del gobierno.
- ** Responsabilidad de la gerencia con aprobación del directorio y el gobierno.
- * Responsabilidad de la gerencia

BIBLIOGRAFIA

1. Canada. Royal Commission on Financial Management and Accountability ("Lambert Commission"), Final Report, Minister of Supply and Services, Ottawa, 1979.
2. Gordon, Marsha, Government in Business, C.D. Howe Institute, Montreal, 1981.
3. Haritos, Z.J., "Transport State Enterprises: the Canadian Experience", Transport Reviews, vol 4 No 3, July-September 1984, Taylor and Francis, London and Philadelphia.
4. Studnicki-Gizbert, K.W., "Policy Objectives, Management Efficiency and Regulatory Systems", en Lasker, G.E. (ed) Applied Systems and Cybernetics, Pergamon Press, New York, 1982.
5. Studnicki-Gizbert, K.W. y Dubé, Y., "Autonomia de las Empresas Ferroviarias y Sistema Público", Boletín de la ACPF (XV Congreso Panamericano de Ferrocarriles) Buenos Aires y Mexico, enero-marzo 1982.
6. Tupper, A. y Doern, G.B. (ed) Public Corporations and Public Policy in Canada, The Institute Research on Public Policy, Montreal, 1981.