UNIVERSIDAD CATOLICA ANDRES BELLO

REVISTA

DE LA

FACULTAD DE DERECHO**

AÑO LECTIVO 1975 - 1976

No. 21

CARACAS VENEZUELA

INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL REGIMEN LEGAL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN VENEZUELA*

Allan R. Brewer-Carías
Profesor de Derecho Administrativo y de Fundamentos de la Administración Pública
Facultad de Derecho UCV.

I. *PRINCIPALES CUERPOS NORMATIVOS APLICABLES A LAS EMPRESAS PUBLICAS*

1. *Cuerpos normativos o estatutos generales*

En Venezuela aún no se ha dictado una legislación general y coherente especialmente destinada a regular las empresas públicas. Un proyecto de Ley de Institutos Autónomos y Empresas del Estado fue elaborado en 1968[1] y el mismo fue reelaborado en 1971, transformándoselo en un Proyecto de Ley de Entidades Descentralizadas[2]. Dichos proyectos aún no han sido enviados por el Ejecutivo Nacional, al Congreso[2 bis].

En ausencia de esta normativa, las empresas públicas están regidas por las normas generales aplicables a las diversas formas jurídicas que adopten: La Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional[3], básicamente en su Título IV relativa a "los Institutos y Establecimientos Oficiales Autónomos"[4], cuando

---

* Este trabajo constituye la parte introductora (Aspectos Generales) de la investigación que realiza el autor para el INTAL sobre el Régimen legal de las empresas públicas en Venezuela, como parte de la investigación "Estudio sobre el régimen legal de las empresas públicas latinoamericanas y su acción internacional" que adelanta dicha institución bajo la coordinación de Eduardo White. En su elaboración se ha seguido, básicamente, el "esquema de análisis" sugerido por el INTAL.

1. Este proyecto fue elaborado por el autor, como Ponente, para la Consultoría Jurídica del Ministerio de Hacienda.
2. *V.* Este proyecto fue elaborado en la Comisión de Administración Pública, siendo corredactor el autor. *V.* en CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Caracas 1972, Tomo II, pp. 485 y ss.

2 bis. El Presidente de la República, C. A. Pérez, anunció en su *Segundo Mensaje al Congreso* en marzo de 1976, el envío (en mayo de 1976) a las Cámaras Legislativas de un Proyecto de Ley de la Administración Descentralizada.

3. La última reforma parcial fue dictada por Decreto Ley Nº 150 de 11 de junio de 1974, en *Gaceta Oficial*, Nº 1660 Extraordinario de 21-6-74.
4. Artículos 70 a 75.

la forma de la empresa pública es la de un instituto autónomo (persona pública); y el Código de Comercio[5], cuando la forma de la empresa, es la sociedad mercantil[6].

2. *Reglas en materia de actos y formalidades de creación*

En cuanto a las empresas públicas con forma de instituto autónomo, rige el artículo 230 de la Constitución: "Sólo por ley, y en conformidad con la Ley Orgánica respectiva[7], podrán crearse institutos autónomos".

Las empresas públicas con forma societaria, en cambio, se rigen en cuanto a los actos y formalidades de creación, en principio, por las normas del Código de Comercio. Sin embargo, algunas limitaciones especificas se han venido estableciendo en disposiciones especiales. Por una parte, en cuanto a la libertad de los entes públicos para crear empresas públicas. Esta, en efecto, se encuentra limitada. La Ley de Presupuesto anual para cada Ejercicio Fiscal ha venido exigiendo desde hace algunos años la autorización previa de las Comisiones de Finanzas o de la Comisión Delegada del Congreso para la constitución de sociedades, la suscripción o enajenación de acciones y la incorporación de nuevos accionistas por parte de la República, los institutos autónomos u otras empresas públicas[8]. Frente a esta limitación, su aplicabilidad a empresas públicas con forma de derecho público (institutos autónomos) en el proceso de creación de sociedades mercantiles filiales, ha sido mitigada en casos concretos, eliminándosela. Tal ha sido el caso de la Corporación Venezolana de Fomento cuya Ley exige solamente la autorización previa del Ejecutivo Nacional, y del Fondo de Inversiones de Venezuela, cuya ley excluye, inclusive, la autorización previa del Ejecutivo Nacional[8 bis].

Por otra parte, en el mismo sentido, el Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Au-

5. La última reforma del Código de Comercio es de 26 de julio de 1955.
6. El Título VII del Código de Comercio (artículos 200 y ss) es el dedicado a las Compañías de Comercio y de las cuentas en participación.
7. Aún no dictada.
8. *V.* Artículo 10 de la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 1976.
8-bis Artículo 12, Parágrafo único del Estatuto Orgánico de la Corporación Venezolana de Fomento (*G. O.* 30.668 de 14-4-75) y 26 del Estatuto del Fondo de Inversiones de Venezuela (*G. O.* Nº 30.430 de 21-6-74).

tónomos de la Administración Pública Nacional de 1970 establece que los institutos autónomos salvo contadas excepciones, requerirán autorización previa del Consejo de Ministros para constituir sociedades, y para suscribir o adquirir acciones de sociedades mercantiles[9].

Por otra parte, en algunos casos, la constitución de la sociedad mercantil en el registro de comercio requiere de un acto constitutivo, distinto de las Actas Constitutivas tradicionales, suscritas entre los distintos socios. Tal es el caso de la Ley que Reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos[10] que al prever por primera vez en Venezuela, la posibilidad de constitución de sociedades mercantiles de un solo accionista[11], exigió que la empresa Petróleos de Venezuela C. A. (PETROVEN) se constituyera mediante Decreto Ejecutivo[12], registrándose, en el registro de comercio, el referido Decreto.

3. *Reglas en materia de organización interna y gestión*

En cuanto a la gestión de las empresas públicas, en 1970 se dictó el Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional[13], cuyas normas se aplican a las empresas públicas con forma societaria[14]. Este Reglamento contiene normas sobre coordinación y programación de las actividades de las empresas públicas; régimen presupuestario; régimen administrativo en relación al control administrativo, personal y actuación en juicio; y régimen financiero en relación a los gastos, contabilidad y rendición de cuentas. En principio se aplica a todos los institutos autónomos, pudiendo ser excluidos algunos de ellos, por la naturaleza de sus funciones, de la

9. Artículo 26 del Reglamento dictado por Decreto Nº 280 de 8 de abril de 1970, en *Gaceta Oficial* Nº 29190 de 14-4-70. Entre las excepciones está el Fondo de Inversiones de Venezuela excluido en virtud del Decreto Nº 372 del 27-8-74 (*G. O.* 30.495 de 9-9-74).
10. Ley de 29-8-75 publicada en *G. O.* Nº 1.769 Ext. de 29-8-75.
11. Artículo 6º, Base Primera.
12. Decreto Nº 1.123 de 30-8-75 en *G. O.* Nº 1.770 Extr. 30-8-75, Registro Mercantil de 15-9-75 en *Gaceta Municipal* Nº 413 Ext. de 25-9-75.
13. *V.* Dictado por Decreto Nº 280 de 9-4-70 en *Gaceta Oficial*, Nº 29.190 del 14-4-70.
14. Artículo 51.

aplicación del Reglamento. Hasta el presente sólo ha sido excluido el Fondo de Inversiones de Venezuela[15].

4. *Reglas en materia de actuación externa*

En cuanto a la actuación externa de las empresas públicas con forma de instituto autónomo, se aplican, básicamente, las normas de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, que excluye a los bienes de aquellos, del régimen de los bienes nacionales, y a sus ingresos y erogaciones, del régimen de las Rentas y Gastos públicos[16]. Estas empresas públicas, además y en principio, no gozan de los prerrogativos del Fisco Nacional a menos que sus leyes creadoras se los confieran expresamente[17]. Por lo demás, por tanto, y en cuanto a su actuación externa, rige el Código de Comercio, al igual que respecto a las empresas públicas con forma societaria.

Son de tener en cuenta, en este aspecto, en todo caso, las normas de la Ley de Crédito Público, que establece que las empresas públicas con forma de instituto autónomo o de sociedad anónima, y en este caso, cuando más del 60% de su capital social pertenezca a la República, los Estados, las Municipalidades y los institutos autónomos, para contratar empréstitos internos o externos o realizar operaciones de crédito público, requerirán previa autorización del Ejecutivo Nacional acordada en Consejo de Ministros y oído previamente al Banco Central de Venezuela[18].

5. *Reglas en materia de control externo*

Todos los institutos autónomos, así como los intereses del Estado en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza, están sujetos, de acuerdo al artículo 220 de la Constitución,

15. *V.* El Decreto Nº 372 del 27-8-74 en *Gaceta Oficial*, Nº 30.495 de 9-9-74.
16. Artículo 71.
17. Artículo 74.
18. Artículos 35 y siguientes de la Ley de Crédito Público de 18-9-70 en *Gaceta Oficial* Nº 29.322 de 18-9-70. En la citada Ley se consideran como operaciones de crédito público que requieren de la referida autorización, la emisión y colocación de Bonos y la aceptación de letras de cambio y emisión de pagares de largo y *mediano* plazo; la apertura de crédito con una o más instituciones financieras del país, del extranjero o internacionales; la contratación de obras, servicios o adquisiciones, cuyo pago total o parcial se estipule realizar en el transcurso de uno o más ejercicios fiscales posteriores al vigente; y la consolidación, conversión o unificación de otras deudas (arts. 5, 37 y 38).

al control del Congreso, y sus Comisiones pueden realizar las investigaciones que juzguen conveniente en las empresas públicas, cuyos empleados están obligados a comparecer ante ellas y a suministrarles las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones[19].

Por otra parte, tanto los institutos autónomos como las sociedades mercantiles de capital público están sometidos al control, vigilancia y fiscalización de la Contraloría General de la República[20] en los términos previstos en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República[21].

II. *PRINCIPALES DIFERENCIAS JURIDICAS ENTRE EMPRESAS PUBLICAS Y PRIVADAS*

1. *Tipo de derecho aplicable*

Tal como resulta de la enumeración de los cuerpos normativos aplicables a las empresas públicas (*V.* 1.1), puede concluirse que las empresas públicas están sometidas a un régimen mixto de derecho público y derecho privado, tanto en cuanto se refiere a su constitución, organización y funcionamiento. Las empresas públicas con forma de instituto autónomo, en dicho régimen mixto, están sometidas, con preponderancia, al derecho público, en virtud de la forma jurídico-pública del instituto autónomo; en cambio, en las empresas públicas constituidas con forma de sociedad mercantil, el régimen de aplicación preponderante es el de derecho privado.

Por el contrario, en el caso de las empresas privadas, éstas están sometidas en cuanto a su constitución, organización y funcionamiento al derecho privado, sin perjuicio de las innumerables restricciones y limitaciones a la libertad económica previstas en las leyes (derecho público) y que, por supuesto, les son aplicables.

2. *Libertad de organización formal*

A las restricciones establecidas para la constitución de las empresas públicas, contrasta la libertad de constitución de

19. Artículo 160 de la Constitución.
20. Artículos 234 y 235 de la Constitución.
21. Ley dictada con fecha 6-1-75 entró en vigencia el 7-7-75. *V.* en *Gaceta Oficial* Nº 1.712 Extraordinario de 6-1-75.

las empresas privadas, con las limitaciones derivadas de la regulación de la libertad económica: restricciones, por ejemplo, para las inversiones extranjeras conforme a la Decisión Nº 24 del Grupo Andino; restricciones para la constitución de empresas bancarias y otros institutos de crédito o de empresas de seguros y reaseguros, etc.[22].

3. *Demarcación legal de sectores de actividad*

Conforme a la Constitución, "el Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional"[23], y en base a esta facultad, el Estado se ha reservado los siguientes sectores de actividad económica, en los cuales no pueden operar empresas privadas[24]: la industria del gas natural[25], la explotación del mercado interno de los productos derivados del petróleo[26], la explotación del mineral de hierro[27], y la industria y el comercio de los hidrocarburos[28]. En estos sectores, la reserva al Estado, implica el establecimiento a su favor de un monopolio de derecho, y por tanto, sólo pueden operar en dichos sectores, las empresas públicas constituidas con tal finalidad, a las cuales se atribuya el ejercicio de esas actividades. En materia de gas natural y de explotación del mercado interno de los hidrocarburos se atribuyó esa actividad a la Corporación Venezolana del Petróleo (CVP)[29]; en materia de

22. *V.* Por ejemplo, las disposiciones de la Ley General de Bancos y otros institutos de crédito de 22-4-75 en *Gaceta Oficial* Nº 1.742 de 22-5-75, y la Ley de Empresas de Seguro y reaseguros de 22-5-75 en *Gaceta Oficial* Nº 1.743 de 22-5-75.
23. Art. 97.
24. Esta es la interpretación de la Contraloría General de la República. *V.* "Opinión del Contralor General de la República sobre el articulado del proyecto de Ley Orgánica que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos" (oficio Nº D-75-132 de 17-4-75), en *Revista de Control Fiscal*, Nº 77, CGR, Caracas 1975, pp. 33 y ss.
25. Ley que reserva al Estado la industria del gas natural en *Gaceta Oficial* Nº 29.594 de 26-8-71.
26. Ley que reserva al Estado la explotación del mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos de 21-6-73 en *Gaceta Oficial* Nº 1.591 Extraordinario de 22-6-73.
27. Decreto-Ley Nº 580 de 26 de noviembre de 1974 en *Gaceta Oficial* Nº 30.577 de 16-12-74.
28. Ley que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos de 29-8-75 en *Gaceta Oficial* Nº 1.769 Extr. de 29-8-75.
29. Art. 2º de la Ley que reserva al Estado la industria del gas natural y art. 3º de la Ley que reserva al Estado la explotación del mercado interno de los productos derivados de hidrocarburos.

explotación del mineral de hierro, a las empresas constituidas con tal fin por la Corporación Venezolana de Guayana[30]; y en materia de la industria y el comercio de los hidrocarburos, a Petróleos de Venezuela C. A. (PETROVEN)[31].

4. *Goce de derechos y prerrogativas*

Las empresas públicas con forma de institutos autónomos, tal como se dijo, si sus leyes de creación lo establecen expresamente, pueden gozar de las prerrogativas del Fisco Nacional[32]. Por supuesto, las empresas privadas no podrían, en ningún caso, gozar de dichas prerrogativas, así como tampoco las empresas públicas constituidas con forma de sociedad mercantil.

Por otra parte, es frecuente, que algunas empresas públicas gocen de una exención general de impuestos y contribuciones, como sucede con el Banco Central de Venezuela[33] y con Petroven[34], lo que no sucede respecto de empresas privadas las cuales sólo pueden gozar de exoneraciones específicas.

5. *Sujeción a obligaciones y restricciones*

Por supuesto, el régimen de derecho público predominante en las empresas públicas, implica la existencia de obligaciones y restricciones de una naturaleza que no existen en las empresas privadas, tal como sucede en materia de control fiscal, por ejemplo[35], lo que no implica que en su campo de actividad, las empresas privadas, no se encuentren sometidas a una serie de restricciones, obligaciones y sujeciones particulares, tal como sucede en materia de bancos, seguros, e inversiones extranjeras.

30. *V.* El Decreto N° 1.007 de 8-6-75 mediante el cual se dictó el Reglamento N° 1 del Decreto N° 580 de fecha 26-11-74 en *G. O.* N° 30.755 de 30-7-75.
31. *V.* Artículo 5 de la Ley que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos y el Decreto N° 1.123 de 30 de agosto de 1975 constitutivo de PETROVEN, en *Gaceta Oficial* N° 1.770 Ext. de 30 de agosto de 1975.
32. Artículo 74 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.
33. Artículo 104 de la Ley del Banco Central de Venezuela de 30 de Octubre de 1974 en *Gaceta Oficial* N° 1.711 Extraordinaria de 30-12-74.
34. Artículo 7° de la Ley que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos. Solamente por lo que se refiere a impuestos estadales y municipales.
35. Arts. 56 y ss. de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

III. *TIPOS LEGALES DE EMPRESAS PUBLICAS*

1. *Ausencia de un solo tipo legal*

Dada la ausencia de una normativa general relativa a las empresas públicas, estas no tienen un solo tipo legal[36]. El Estado, para constituirlas, ha recurrido, en cambio a los tipos o formas jurídicas que permite el ordenamiento jurídico: como personas públicas, los institutos autónomos; y como personas privadas, las sociedades anónimas y otras formas, como las asociaciones civiles y las fundaciones. Como consecuencia, en el catálogo de las empresas públicas venezolanas, no existe tampoco una denominación uniforme respecto de ellas. Al contrario, han adoptado las más variadas denominaciones: instituto, corporación, fondo, compañía anónima, sin que ni siquiera estas denominaciones se correspondan siempre, con alguna forma jurídica determinada.

2. *Principales diferencias jurídicas entre los diversos tipos legales de empresas públicas*

La clasificación fundamental de los tipos de empresas públicas parte de que las mismas tengan o no personalidad jurídica propia, distinta de la del Estado. En los casos en que si la tienen, se distinguen las formas jurídicas de derecho público o de derecho privado, según que la personalidad jurídica sea de derecho público o de derecho privado.

A) *Formas jurídicas personificadas de derecho público*

La forma jurídica de derecho público que admite la legislación venezolana es normalmente la del instituto autónomo.

---

36. Es de mencionar que la Comisión Presidencial de la Reversión Petrolera en su Informe de 1974, propugnó por el establecimiento de un solo tipo legal de empresas públicas, al expresar, dentro de sus conclusiones en los aspectos jurídico-organizativos lo siguiente: "es oportuno y necesario promulgar una Ley de empresas del Estado, capaz de dotar a la Nación de un instrumento legal que le permita crear empresas estatales, suficientemente ágiles en el orden administrativo y comercial, las cuales, en consecuencia, sin descuidar la seguridad que corresponde a los intereses nacionales a ellas confiados, capaciten a la Nación para intervenir eficazmente en el ámbito del convenio y la negociación" (p. 1-56). A similar conclusión propugnando la necesidad de "la adopción de una forma única para la realización de esas actividades, ni enteramente pública ni enteramente privada", llegábamos en nuestro libro, Allan R. Brewer-Carías, *Las Empresas Públicas en el Derecho Comparado*, Caracas 1967 p. 180.

Se trata de un establecimiento público, como también lo denomina el ordenamiento jurídico[37]; es decir, de una persona pública o de derecho público[38]. Excepcionalmente, se han constituido, por ley, personas públicas con forma de sociedad anónima, tal como sucedió con el Banco Central de Venezuela, en cuyo capital sólo es accionista la República[39]; y con el Banco Industrial de Venezuela, en cuyo capital, además del Estado, pueden participar particulares[40]. En estos casos, a estos entes se los ha calificado como establecimientos públicos asociativos[41]. Las empresas públicas con forma de instituto autónomo sólo pueden crearse por ley[42], y constituyen una forma de descentralización funcional de la Administración Pública.

Como consecuencia de esta forma de derecho público, el "titular" de su patrimonio descentralizado sólo es el Estado, y su organización interna está establecida en la Ley de creación. Su forma de gestión está sujeta a las restricciones propias de la descentralización funcional, y en particular, las provenientes del control de tutela que, sobre ellos, siempre ejerce un Ministro de adscripción. En sus relaciones con terceros, estos entes, pueden gozar de las prerrogativas del Fisco Nacional, si su ley de creación así lo establece expresamente.

A pesar de que estos entes se califiquen como "institutos autónomos", no siempre se les ha asignado esa expresión en su denominación. Así, existen corporaciones, patronatos, fondos e institutos, que responden a esta categoría de personas públicas.

B) *Formas jurídicas personificadas de derecho privado*

En cuanto a las formas jurídicas de derecho privado, el Estado ha recurrido, para establecer empresas públicas, en general, a la forma de la sociedad anónima, y en algunos

37. Artículo 538 del Código Civil.
38. La Constitución utiliza la expresión "persona jurídica de derecho público" (art. 124) o "instituto autónomo" (p. e. artículos 140, 141, 160, 230, 235).
39. Artículo 1º de la Ley del Banco Central de Venezuela de 30-10-74 en *Gaceta Oficial* Nº 1.711 Extraordinaria de 30-12-74.
40. *V.* Artículo 1º de la Ley del Banco Industrial de Venezuela de 11-3-75 en *Gaceta Oficial* Nº 30.677 de 25-4-75.
41. *V.* C.A.P., *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional, cit.*, Tomo I, pp. 311 y ss.
42. Artículo 230 de la Constitución.

casos, a la forma de la asociación civil y de la fundación, reguladas en el Código Civil.

En estos casos, normalmente el Estado ha seguido las formas de constitución previstas en el Código de Comercio y en el Código Civil: Acta constitutiva con la participación de varias entidades públicas como accionistas o asociados, que luego se registra en el Registro Mercantil. En general, esos accionistas o asociados son la República y otros institutos autónomo o empresas públicas.

En los casos de sociedades mercantiles de un único accionista, como las empresas públicas surgidas de la nacionalización petrolera, PETROVEN, por ejemplo se constituyó por Decreto del Presidente de la República[43] el cual fue posteriormente registrado en el Registro Mercantil. Lo mismo ha sucedido con las Fundaciones creadas por la República: mediante Decreto se ordena su constitución y posteriormente se registra el Decreto en el Registro Público[44].

En estos casos, la organización y funcionamiento de estas empresas públicas con forma jurídica de derecho privado, es la establecida en el Acta constitutiva o Decreto de creación y su gestión está sometida, en principio, al derecho privado, salvo las excepciones establecidas en normas especiales, como las del Reglamento de coordinación, administración y control de los Institutos autónomos de la Administración Pública Nacional que les puedan ser aplicables[45].

En relación a estas empresas públicas, y en particular aquellas con forma de sociedad anónima, no existe un control de tutela propiamente dicho, sino que los controles de parte de la Administración Central se ejercen a través de los mecanismos societarios: Asamblea de socios o fundadores.

Por último, en sus relaciones con los particulares, las empresas con forma de derecho privado, en general, se rigen por este, al igual que cualquier particular.

---

43. *V.* Decreto Nº 1.123 de 30 de agosto de 1975 en *G. O.* Nº 1.770 Extraordinaria de 30-8-75 y Registro Mercantil de 15-9-75 en *Gaceta Municipal* del Distrito Federal Nº 413 Extr. de 25-9-75.
44. Tal fue el caso de la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal, creada por Decreto Nº 711 de 2-3-62 en *G. O.* 26.799 de 13-3-62.
45. *V.* artículo 51.

C) *Formas jurídicas sin personalidad jurídica*

En las dos categorías anteriores nos hemos referido a empresas públicas con personalidad jurídica (pública o privada); sin embargo, también pueden distinguirse en el ordenamiento venezolano, ciertas empresas públicas que operan como patrimonios semi-autónomos, sin personalidad jurídica, particularmente en el campo del financiamiento. Tal es el caso del Fondo de Crédito Industrial[46] y del Fondo de Crédito Agropecuario[47], creados en virtud de lo previsto en la Ley Orgánica que autorizó al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera de 1974[48]. Estos Fondos administran Fondos de la Tesorería hasta por la cantidad de 2.000 millones de bolívares cada uno, pero la recuperación de las inversiones y créditos reingresa a la masa general del Tesoro.

Hasta 1974 operaron dos empresas públicas sin personalidad jurídica, contraviniendo las disposiciones de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional sobre unidad del Tesoro, las cuales fueron transformadas en institutos autónomos[49].

3. *Vinculación de cada tipo legal a distintos objetivos o sectores de actividad*

En principio puede decirse que la orientación general en el desarrollo de las empresas públicas en Venezuela, demuestra que no ha habido ninguna vinculación obligatoria entre un determinado tipo legal o forma jurídica con determinadas funciones o con determinados sectores de actividad. El Estado ha recurrido, sin criterios uniformes, a los más variados tipos legales para las más variadas funciones o sectores.

---

46. Regulado por Estatuto de 27-8-74 en *Gaceta Oficial* Nº 30.503 de 18-9-74.
47. Regulado por Estatuto de 21-1-75 en *Gaceta Oficial* Nº 30.687 de 8-5-75.
48. Ley de 31-5-74, con vigencia hasta el 1-6-75, en *Gaceta Oficial* Nº 30.412 de 31-5-74.
49. El antiguo Fondo Nacional del Café y Cacao fue transformado por Decreto-Ley Nº 910 de 13-5-75 en dos institutos autónomos: Fondo Nacional del Café y Fondo Nacional del Cacao (*V. Gaceta Oficial*, Nº 1.746 Extraordinaria de 23-5-75); y la antigua Comisión de Financiamiento a la Pequeña y Mediana Industria fue transformada en la Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria (*V. Gaceta Oficial*, Nº 1.748 Extraordinaria de 26-6-75.

Recientemente, sin embargo, se observa una tendencia a vincular la forma jurídica de la sociedad mercantil a las empresas públicas de determinados sectores. Por ejemplo, en el campo de la industria naval, las normas para el desarrollo de la misma disponen expresamente que "el Estado atenderá al desarrollo de la Industria naval a través de una empresa constituida bajo la forma de compañía anónima"[50]. En igual sentido se establece en las Normas para el desarrollo de la Industria Aeronáutica[51] y en las Normas para el desarrollo de las Industrias Militares[52].

En el campo de las empresas públicas del sector petrolero nacionalizado, si bien la Ley que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos estableció que la operación de la industria se haría a través de las empresas públicas que constituyera el Ejecutivo Nacional con las formas jurídicas que considere convenientes[53], el Ejecutivo Nacional eligió la forma de sociedad mercantil para Petróleos de Venezuela S. A. (PETROVEN)[54], y la misma ley exigió que el instituto autónomo Corporación Venezolana del Petróleo se transformase en una sociedad anónima, filial de PETROVEN[55].

IV. *PRINCIPALES CAMBIOS EN EL REGIMEN LEGAL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN LOS ULTIMOS 20 AÑOS*

En el estudio de la evolución al régimen legal de las empresas públicas en Venezuela, pueden identificarse cambios

---

50. *V.* Artículo 7 del Decreto Nº 927 de 16-5-75 en *Gaceta Oficial* Nº 1.751 Extraordinaria de 28-5-75. Por ello, inclusive, se eliminó el Instituto Autónomo Diques y Astilleros Nacionales, mediante la Ley que suprime el Instituto Autónomo Diques y Astilleros Nacionales de 20-8-75 (*V. Gaceta Oficial* Nº 30.774 de 21-8-75) y se estableció la transferencia de los bienes del mismo a una sociedad anónima que se constituyó (art. 2) con la denominación de Diques y Astilleros Nacionales (DIANCA), adscrita a la Corporación Venezolana de la Industria Naval C. A. (COVINCA).
51. *V.* Artículo 7 del Decreto Nº 926 de 16-5-75 en *Gaceta Oficial*, Nº 1.751 Extraordinaria de 28-5-75.
52. *V.* Artículo 6 del Decreto Nº 883 de 29 de abril de 1975 en *Gaceta Oficial*, Nº 1.747 Extraordinaria de 24-5-75.
53. Artículo 6º, Base Primera.
54. *V.* Decreto Nº 1.123 de 30-8-75 por el cual se creó PETROVEN y se dictó su Acta Constitutiva y Estatutos, en *Gaceta Oficial* Nº 1.770 Extraordinario de 30-8-75.
55. Art. 6º, Base Tercera y Art. 8º de la Ley.

importantes en las dos últimas décadas, en tres aspectos fundamentales: en primer lugar, en relación a las formas jurídicas utilizadas; en segundo lugar, en relación a las restricciones para su constitución y regulación de su funcionamiento, y en tercer lugar, en relación al control externo.

1. *Cambios en relación a las formas jurídicas*

El inicio de la administración descentralizada en Venezuela puede ubicarse en los años veinte (1928) con la creación de las dos primeras empresas públicas con forma de institutos autónomos establecidos en este siglo: el Banco Obrero, convertido en 1975 en el Instituto Nacional de la Vivienda y el Banco Agrícola y Pecuario, transformado también en 1975, en el Instituo de Crédito Agrícola y Pecuario. Hasta 1953, la constitución de empresas públicas se realizó básicamente mediante la utilización de la forma de instituto autónomo autorizada por la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, cuya creación se realizaba por ley. Pocas empresas públicas con forma societaria fueron creadas en dicho período, y entre ellas, se destaca en 1947 el Centro Simón Bolívar C. A. y la Transportadora Marítima C. A. en 1953.

A partir de 1955 y hasta 1961, con motivo de la vigencia de la Constitución de 1953, se crearon con mayor facilidad empresas públicas con forma de instituto autónomo, pues dicho texto constitucional autorizó su creación, sin necesidad de ley especial, por Decreto ejecutivo[56]. Puede decirse que el verdadero florecimiento de la administración descentralizada ocurrió en la década de los cincuenta. Ello, sin embargo, no eliminó la utilización de la figura de la sociedad anónima, aunque excepcionalmente: en 1955, la Corporación Nacional de Hoteles y Turismo C. A. y la Compañía Anónima Venezolana de Navegación; en 1959 la Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico, y otras empresas filiales de la Corporación Venezolana de Fomento; y en 1960 la Compañía Anónima Venezolana de Navegación.

A partir de 1961, la Constitución Nacional restringió el uso de la figura del instituto autónomo, al exigir Ley del Congre-

56. Artículo 108, letra a, ordinal 3°.

so[57], y ello provocó que el Ejecutivo Nacional, en virtud de las vicisitudes políticas y por no poder contar siempre con el respaldo del Congreso, utilizara las figuras de derecho privado como fórmulas de descentralización: sociedades anónimas, fundaciones y asociaciones civiles, en proporciones bastante altas; e inclusive la fórmula del patrimonio autónomo, aún cuando no estaba autorizada legalmente.

En los primeros años de los 70, en todo caso, se produjo un auge sin precedentes de la utilización de la figura de institutos autónomos para constituir empresas del Estado; pero a partir de 1974, aún cuando dicha figura ha seguido utilizándose, se observa una marcada tendencia por parte del Estado a constituir las empresas públicas con la forma de sociedades anónimas. Así ha sucedido, por ejemplo, en los casos de la industria petrolera, de la industria naval, de la industria aeronáutica, de las industrias militares, antes mencionadas; y así se ha propuesto respecto de las empresas públicas de la industria petroquímica[58] y de los servicios de transporte y comunicaciones[59].

2. *Cambios en relación a las restricciones para la constitución de las empresas*

Tal como se dijo, en cuanto a la constitución de empresas públicas con forma de instituto autónomo, la restricción de mayor importancia fue la establecida en la Constitución de 1961, al exigirse que ello se realizara mediante Ley[60], en contraste con la facultad ejecutiva para la creación de institutos autónomos autorizada en la Constitución de 1953[61].

Por supuesto, la restricción de la Constitución de 1961, provocó la utilización de formas societarias de derecho privado por parte del Ejecutivo Nacional, y como reacción ante ello, una nueva restricción se estableció por el Congreso en las leyes de Presupuesto anual: la autorización previa de las

57. Art. 230 de la Constitución de 1961.
58. *V.* Proyecto de Decreto de Normas para el desarrollo de la Industria Petroquímica (art. 9°) publicado en "El Nacional", Caracas, 25-3-75, p. C-14.
59. *V.* Proyecto de Ley para la Organización de las empresas de aviación, de navegación y de ferrocarriles del Estado (1975), art. 1°.
60. Art. 230 de la Constitución de 1961.
61. Artículo 108, literal a, ordinal 3°.

Comisiones de Finanzas del Congreso o de su Comisión Delegada para la constitución de sociedades, la suscripción y enajenación de acciones, al incorporación de nuevos accionistas y la adquisición de obligaciones y otros títulos de empresa de cualquier naturaleza por los Ministerios, los Institutos autónomos, las empresas de propiedad pública o las compañías en que el Estado tenga definitiva o transitoriamente más del 50% de las acciones[62].

En este mismo orden de ideas, el Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional de 1970, exigió que para que los institutos autónomos pudieran constituir sociedades, suscribir o adquirir obligaciones u otros valores, debían obtener una autorización previa del Consejo de Ministros[63].

Por otra parte, en cuanto a la regulación del funcionamiento de las empresas públicas, no hay duda que el cambio más importante producido en las últimas décadas, ha sido la emisión del citado Reglamento sobre Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional, cuyas normas son aplicables a las empresas del Estado[64].

3. *Cambios en materia de control externo*

Por último, debe destacarse que en materia de control externo, con motivo de la entrada en vigencia de la nueva Ley de la Contraloría General de la República, se ha producido un cambio de gran significación en el régimen de las empresas públicas con forma de institutos autónomos, y es la eliminación del control fiscal previo. Hasta julio de 1975, los institutos autónomos estaban sometidos al control previo de compromisos (contratos) y gastos por parte de la Contraloría, conforme a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Hacienda

62. *V.* por ejemplo, el artículo 12 de la Ley de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal 1975.
63. Artículo 26.
64. Decreto Nº 280 del 8 de abril de 1970, *cit.* El Artículo 51 de dicho Reglamento establece que "las personas jurídicas, sea cual fuere su naturaleza en las que el Estado o los institutos autónomos tengan una participación decisiva se someterán a las disposiciones del presente Reglamento en cuanto le sean aplicables".

Pública Nacional[65]. Al entrar en vigencia la nueva Ley de Contraloría este control previo fue eliminado, estando los institutos autónomos sometidos a control posterior, pudiendo la Contraloría, sin embargo, constituir unidades permanentes de control en los mismos[66].

En cuanto a las empresas públicas con forma societaria en las cuales la República, los institutos autónomos y otros entes públicos tengan participación, la Contraloría sólo podrá practicar auditorías y ejercer funciones de control de gestión[67].

V. *COMPORTAMIENTO REAL*

1. *Lista de las principales empresas existentes al 30-9-75*

A) *Petróleo y explotación minera*

1—*Petróleos de Venezuela S. A. PETROVEN*

Forma Jurídica: Sociedad Anónima
Acto de creación: A. Decreto Nº 1123 del 30-8-75 G. O. Nº 1770 Extr. del 30-8-75. B. Registro Mercantil de 25-9-75.
Actividad principal: industria y comercio de los hidrocarburos a través de sus empresas filiales sustitutivas de las antiguas concesionarias.
Capital: 100% público.

2—*Corporación Venezolana del Petróleo*

Forma Jurídica: Instituto Autónomo inicialmente; transformada en 1975 en Sociedad Anónima.
Acto de creación: Decreto Nº 260 del 19-4-60. G. O. Nº 26.234 del 22-4-60
Decreto de Transformación en Sociedad Anónima: Nº 1.127 de 2-9-75, G. O. 30.864, de 5-9-75.
Actividad principal: industria y comercio de los hidrocarburos.

---

65. Artículo 172, ordinal 11.
66. Artículos 56 y 57 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 6-1-75 reformado el 5-6-75 en *Gaceta Oficial*, Nº 1.756 Extraordinario de 30-6-75.
67. Artículo 64 de la Ley.

3—*Corporación Venezolana de Guayana*
Forma Jurídica: Instituto Autónomo.
Acto de creación: Decreto Nº 430 del 29-12-60. G. O. Nº 26.445 del 30-12-60.
Actividad en el campo del hierro: asignación de la industria del mineral de hierro nacionalizado. Decreto Nº 1.164 de 30-9-75. G. N. Nº 30.808 del 30-9-75, a través de empresas filiales en proceso de creación. C. V. G. Ferrominera del Orinoco C. A.

4—*Minas de Carbón de Lobatera S. A.*
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.
Acto de creación: Registro Mercantil 9-50.
Actividad principal: industria extractiva de carbón.
Capital: 100% público.

5—*C. A. Minas de Naricual*
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.
Acto de creación: Registro Mercantil 10-74.
Actividad principal: industria extractiva de carbón.
Capital: 100% público.

6—*Empresa Nacional de Salinas S. A.*
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.
Acto de creación: Registro Mercantil de 14-2-69.
Actividad principal: industria extractiva de la sal y comercialización del producto.
Capital: 100% público.

7—*Minas de Oro del Callao C. A.*
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.
Acto de creación: Registro Mercantil.
Actividad principal: industria extractiva de oro y comercialización del producto.
Capital: 100% público.

B) *Petroquimica*

8—*Instituto Venezolano de Petroquímica*
Forma Jurídica: Instituto Autónomo.
Acto de creación: Decreto Nº 367 de 29-6-50. G. O. Nº 25.091 de 30-6-56.

Actividad Principal: industria Petroquímica y derivados de los hidrocarburos.

9—*Venezolana de Nitrógenos C. A.*
(Nitroven)
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.
Acto de creación: Registro Mercantil de 8-3-67.
Actividad principal: producción y comercialización de fertilizantes.
Capital: 90% público (I. V. P.).

10—*Plásticos Petroquímica C. A.*
(Petroplas)
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.
Acto de creación: Registro Mercantil.
Actividad principal: producción y comercialización de cloruro de vinilo, monómeno y polímero.
Capital: 75% público.

11—*Petroquímica Dominico Venezolana C. A.*
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.
Acto de creación: Registro Mercantil de 25-11-68.
Actividad principal: producción y comercialización de fertilizantes.
Capital: 51% Público (I. V. P.).

12—*Maramonia C. A.*
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.
Acto de creación: Registro Mercantil.
Actividad principal: producción y comercialización de amoníaco anhídrico.
Capital: 51% público (I. V. P.).

13—*Elastómeros Internacionales C. A.*
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.
Acto de creación: Registro Mercantil.
Actividad principal: producción y comercialización de componentes químicos de la industria del caucho.
Capital: 50% público (I. V. P.).

14—*Productos Halógenos de Venezuela C. A.*
(Produven)
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.
Acto de creación: Registro Mercantil.
Actividad principal: producción y comercialización de fluorucarburo.
Capital: 50% público (I. V. P.).

15—*Manómetros Colombo-Venezolanos S. A.*
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.
Acto de creación: Registro Mercantil.
Actividad principal: explotación de una planta de caprolactosa y fertilizantes compuestos.
Capital: 45% público (I. V. P.).

16—*Polímeros del Lago C. A.*
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.
Acto de creación: Registro Mercantil.
Actividad principal: producción y comercialización de resinas de polietileno.
Capital: 40% público (I. V. P.).

C) *Industria Eléctrica*

17—*C. A. de Administración y Fomento Eléctrico*
(Cadafe)
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.
Acto de creación: Registro Mercantil de 17-8-70.
Actividad principal: explotación comercial de empresas eléctricas.
Capital: 100% público.

18—*Electrificación del Caroní C. A.*
(Edelca)
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.
Acto de creación: Registro Mercantil de 22-7-63.
Actividad principal: generación y distribución de energía eléctrica.
Capital: 100% público. (C. V. G.).

D) *Industria Siderúrgica*

19—*Siderúrgica del Orinoco C. A.*
(Sidor)
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.
Acto de creación: Registro Mercantil de 8-4-64.
Actividad principal: producción y comercialización de productos siderúrgicos - fomento y explotación de empresas.
Capital: 100% público (C. V. G.).

E) *Industria del Aluminio*

20—*Aluminios del Caroní S. A.*
(Alcasa)
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.
Acto de creación: Registro Mercantil 28-11-67.
Actividad principal: producción y comercialización de aluminios en lingotes.
Capital: 50% público (C. V. G.).

21—*Venezolana de Aluminios C. A.*
(Venalum)
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.
Acto de creación: Registro Mercantil de 29-8-73.
Actividad principal: producción y comercialización de aluminios en lingotes.
Capital: 20% público.

F) *Industria Naval*

22—*Corporación Venezolana de la Industria Naval*
(Convinca)
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.
Acto de creación: Registro Mercantil de 17-4-75.
Actividad principal: fomento, promoción y constitución de empresas para el desarrollo naval.
Capital: 100% público.

G) *Construcción*

23—*Instituto Nacional de la Vivienda*
(Inavi)
Forma Jurídica: Instituto Autónomo.
Acto de creación: Decreto Nº 908 de 13-5-75.
G. O. Nº 1.746 Extr. de 23-5-75.
Actividad principal: construcción, financiamiento y administración de viviendas.

24—*Centro Simón Bolívar C. A.*
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.
Acto de creación: Registro Mercantil de 5-4-72.
Actividad principal: renovación urbana en la ciudad de Caracas.
Capital: 100% público.

H) *Transporte*

25—*Línea Aeropostal Venezolana*
Forma Jurídica: Instituto Autónomo.
Acto de creación: Decreto Nº 65 de 1-3-58.
G. O. Nº 25.599 de 1-3-58.
Actividad principal: explotación del transporte aéreo de personas y cosas por rutas nacionales.

26—*Venezolana Internacional de Aviación*
(Viasa)
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.
Acto de creación: Registro Mercantil de 19-2-60.
Actividad principal: explotación del transporte aéreo de personas y cosas por rutas nacionales o internacionales.
Capital: 55% público.

27—*Compañía Anónima Venezolana de Navegación*
(CAVN)
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.
Acto de creación: Registro Mercantil de 2-8-17.

Actividad principal: explotación del transporte entre puertos nacionales y de ultramar.
Capital: 100% público.

28—*Transportadora Marítima Venezolana C. A.*
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.
Acto de creación: Registro Mercantil de 1-4-57.
Actividad principal: explotación de servicios de mercancías, flete de naves, representación de líneas navieras.
Capital: 100% público.

29—*Instituto Autónomo de administración de Ferrocarriles del Estado*
Forma Jurídica: Instituto Autónomo.
Acto de creación: Decreto Nº 154 de 17-8-70.
G. O. Nº 29.294 de 17-8-70.
Actividad principal: explotación y administración de los ferrocarriles del Estado.

I) *Telecomunicaciones*

30—*C. A. Nacional Teléfonos de Venezuela*
(C. A. N. T. V.)
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.
Acto de creación: Registro Mercantil de 23-7-68.
Actividad principal: explotación de los servicios de telecomunicaciones.
Capital: 100% público.

J) *Suministro de Agua y Alcantarillado*

31—*Instituto Nacional de Obras Sanitarias*
(I. N. O. S.)
Forma Jurídica: Instituto Autónomo.
Acto de creación: Decreto Nº 71 de 15-4-43.
G. O. Nº 21.079 del 15-4-43.
Actividad principal: explotación y mantenimiento de sistemas de acueductos y clocas.

K) *Turismo y Hoteles*

32—*Corporación de Turismo de Venezuela*
Forma Jurídica: Instituto Autónomo.
Acto de creación: Ley de 21-6-73. G. O. 1951. Extr. de 22-6-73.
Actividad principal: explotación del servicio hotelero público y turismo.

33—*Hotel Guayana*
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.
Acto de creación: Registro Mercantil de 29-12-67.
Actividad principal: fomento, construcción y explotación de hoteles.
Capital: 86% público. (C. V. G.).

L) *Sector Agrícola*

34—*Corporación de Mercadeo Agrícola*
(Corpomercadeo)
Forma Jurídica: Instituto Autónomo.
Acto de creación: Ley de 21-8-70.
G. O. Nº 29.298 de 21-8-70.
Actividad principal: planificación, fomento, regulación y evaluación del mercado de insumos y productos agrícolas, divulgación de precios, fomento y mejoramiento de la raza equina.

35—*Instituto Nacional de Hipódromos*
Forma Jurídica: Instituto Autónomo.
Acto de creación: Decreto Nº 357 de 3-9-58.
G. O. Nº 25.750 de 3-9-58.
Actividad principal: fomento y mejoramiento de la raza equina.

36—*Almacenes de Depósitos Agropecuarios*
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.
Acto de creación: Registro Mercantil de 4-5-62.

Actividad principal: almacenamiento y conservación de los productos agropecuarios y pesqueros.
Capital: 100% público.

37—*Asociación Civil Fondo de Desarrollo Frutícola*
Forma Jurídica: Sociedad Civil.
Acto de creación: Registro Mercantil de 3-3-66.
Actividad principal: promoción y mejoramiento de la producción frutícola, mejoramiento del transporte y embalaje.

38—*Asociación Civil Fondo de Desarrollo Algodonero*
Forma Jurídica: Sociedad Civil.
Acto de creación: Registro Mercantil de 14-6-63.
Actividad principal: expansión y mejoramiento de la producción algodonera.

39—*C. A. Centrales Azucareros*
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.
Acto de creación: Registro Mercantil de 30-1-59.
Actividad principal: producción, compra y venta de caña de azúcar, coordinación de los programas de los centrales azucareros del país.

M) *Financiamiento*

40—*Banco Central de Venezuela*
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.
Acto de creación: Ley de 30-10-74.
Actividad principal: regulación y control de la actividad, crediticia y financiera del país, emisión de billetes.
Capital: 100% público.

41—*Corporación Venezolana de Fomento*
Forma Jurídica: Instituto Autónomo.
Acto de creación: Decreto Nº 798 del 11-3-75.
G. O. Nº 30.672 del 18-4-75.
Actividad principal: producción y financiamiento de empresas productoras de bienes y servicios en general públicas y privadas.

42—*Banco Industrial de Venezuela*
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.
Acto de creación: Decreto Nº 797 de 11-3-75.
Ley de 23-7-37.
G. O. Nº 30.662 de 7-4-74.
Actividad principal: fomentar y financiar industrias fabriles, manufacturas y mineras.
Capital: 98% público.

43—*Banco de Fomento Regional Los Andes*
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.
Acto de creación: Registro Mercantil de 21-7-51.
Actividad principal: fomento y financiación de actividades de desarrollo económico de la región.

44—*Banco de Fomento Regional Guayana*
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.
Acto de creación: Registro Mercantil de 14-11-55.
Actividad principal: fomento y financiación de actividades de desarrollo económico de la región.

45—*Banco de Fomento Regional Coro*
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.
Acto de creación: Registro Mercantil de 24-11-50.
Actividad principal: fomento y financiación de actividades de desarrollo económico de la región.

46—*Banco de Fomento Regional Zulia*
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.
Acto de creación: Registro Mercantil.
Actividad principal: fomento y financiación de actividades de desarrollo económico de la región.

47—*Banco de Desarrollo Agropecuario*
(Bandagro)
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.
Acto de creación: Ley de 20-7-67.
G. O. Nº 28.397 de 5-8-67.
Actividad principal: concesión y fiscalización de cré-

ditos para el desarrollo de actividades agrícolas, pecuarias, forestales y pesqueras para el sector empresarial.

48—*Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario* (I. C. A. P.).
Forma Jurídica: Instituto Autónomo.
Acto de creación: Decreto Nº 909 - Ley de 13-5-75.
G. O. Nº 30.474 de 15-8-74.
Actividad principal: concesión y fiscalización de créditos para el desarrollo de actividades agrícolas, pecuarias y pesqueras del pequeño productor rural y sus organizaciones económicas.

49—*Banco Nacional de Ahorro y Préstamo*
Forma Jurídica: Instituto Autónomo.
Acto de creación: Decreto Nº 868 de 22-4-75.
G. O. Nº 1.739 Extr. de 13-5-75.
Actividad principal: fomento y financiamiento de entidades de ahorro y préstamos públicos y privados.

50—*Fondo Nacional del Café*
Forma Jurídica: Instituto Autónomo.
Acto de creación: Decreto Nº 910 de 13-5-75.
G. O. Nº 1.746 Extr. de 23-5-75.
Actividad principal: fomento, asistencia técnica y financiamiento de los cultivos de café.

51—*Fondo Nacional del Cacao*
Forma Jurídica: Instituto Autónomo.
Acto de creación: Decreto Nº 910 de 13-5-75.
G. O. Nº 1.746 Extr. de 13-5-75.
Actividad principal: promoción, desarrollo, asistencia técnica y financiamiento de cultivos del cacao.

52—*Corporación de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Industria*
Forma Jurídica: Instituto Autónomo.
Acto de creación: Ley de 27-6-74.

Actividad principal: promoción, desarrollo, asistencia técnica y financiera de producción y aumento de la artesanía.

53—*Fondo de Financiamiento de las Exportaciones*
Forma Jurídica: Instituto Autónomo.
Acto de creación: Ley de 26-9-73. G. O. 30.217 de 28-9-73.
Actividad principal: financiamiento a las exportaciones.

54—*Banco de los Trabajadores*
Forma Jurídica: Sociedad Anónima.
Acto de creación: Ley de 20-6-66.
G. O. Nº 1.023 Extr. de 11-7-66.
Actividad principal: concesión de crédito a los trabajadores.
Capital: 20% público.

55—*Fondo de Crédito Industrial*
Forma Jurídica: (sin personalidad jurídica).
Acto de creación: Decreto Nº 129 de 3-6-74.
Actividad principal: concesión de crédito Industrial.

56—*Fondo de Crédito Agropecuario*
Forma Jurídica: (sin personalidad jurídica).
Acto de creación: Decreto Nº 128 de 3-6-74.
G. O. Nº 30.420.
Actividad principal:

57—*Fondo Nacional de Desarrollo Urbano*
Forma Jurídica: Instituto Autónomo.
Acto de creación: Ley de 21-8-75.
G. O. Nº 30.790 de 9-9-75.
Actividad principal: financiamiento de vivienda habitacional y desarrollo del mercado inmobiliario.

N) *Desarrollo Regional*

58—*Corporación Venezolana de Guayana*
Forma Jurídica: Instituto Autónomo.

Acto de creación: Decreto Nº 430 de 29-12-60.
G. O. Nº 26.445 de 30-12-60.
Actividad principal: promover, financiar y coordinar el desarrollo económico regional.

59—*Corporación de Desarrollo de la Región Zuliana*
Forma Jurídica: Instituto Autónomo.
Acto de creación: Ley de 9-7-69.
G. O. Nº 28.979 de 26-7-69.
Actividad principal: promover, financiar y coordinar el desarrollo económico regional.

60—*Corporación de Desarrollo de la Región Centro Occidental*
Forma Jurídica: Instituto Autónomo.
Acto de creación: Ley de 23-2-71.
G. O. Nº 29.711 del 18-1-72.
Actividad principal: promover, financiar y coordinar el desarrollo económico regional.

61—*Corporación de Desarrollo de la Región Nor-oriental*
Forma Jurídica: Instituto Autónomo.
Acto de creación: Ley de 26-8-70.
G. O. Nº 29.313 de 8-9-70.
Actividad principal: promover, financiar y coordinar el desarrollo económico regional.

62—*Corporación de los Andes*
Forma Jurídica: Instituto Autónomo.
Acto de creación: Ley de 4-12-64.
G. O. Nº 27.619 de 15-12-64.
Actividad principal: promover, financiar y coordinar el desarrollo económico regional.

2. *Características principales de las empresas públicas*

A) *Factores políticos y económicos que explican históricamente la aparición de las empresas públicas en el país.*

La aparición de las empresas públicas en Venezuela obedece, sin duda, al cambio del papel del Estado en la vida eco-

nómica y social. A partir de la década de los años treinta, el Estado comienza progresivamente a asumir un papel más activo en la conducta del proceso económico-social del país. Deja de ser un Estado meramente liberal o de fomento, y comienza a intervenir en la vida económica, asumiendo o creando directamente empresas públicas.

Este nuevo papel del Estado, se ha acentuado a partir de la última década, y ahora se nos muestra como un Estado planificador y empresario. En esta forma, el Estado fue constituyendo progresivamente empresas en actividades de producción (industriales), de financiamiento, agropecuarias, de servicios, etc., sin sustituir la actividad privada, y muchas veces en concurrencia con la misma.

La creación de empresas públicas hasta 1974, por tanto, no se debió a motivaciones políticas nacionalizadoras. Hasta ese año, sólo puede hablarse de nacionalización propiamente dicha, en el caso de la empresa de teléfonos, Compañía Anónima Teléfonos de Venezuela (CANTV) ocurrida en 1954, mediante la adquisición de las acciones de dicha empresa por el Estado.

Recientemente, sin embargo, se han producido nacionalizaciones en dos sectores básicos: el hierro y el petróleo, los cuales han sido reservados al Estado mediante Ley[68]. En estos casos, el mismo carácter de nacionalización de dichos sectores, evidencia la presencia de factores políticos además de los de carácter económico, en la creación de las empresas públicas que manejan las industrias nacionalizadas.

B) *Objetivos explícitos o implícitos asignados a las empresas públicas.*

Las empresas públicas en Venezuela, dejando a un lado sus objetivos explícitos, implícitamente responden a diversos objetivos que van desde prestar apoyo al sector privado, particularmente en el campo crediticio, hasta acentuar la independencia económica del país.

---

68. *V.* el Decreto-Ley Nº 580 del 26-11-74 en *Gaceta Oficial*, Nº 30.577 de 16-12-74 y Ley de 29-8-75 en *Gaceta Oficial* Nº 1.769 Extraordinaria de 29-8-75.

En términos generales, las empresas públicas, según sus objetivos, pueden clasificarse de la siguiente manera:

a. *Prestación de servicios públicos y apoyo al sector privado.* Históricamente puede decirse que las empresas públicas comenzaron a funcionar en Venezuela en el campo de los servicios públicos y de apoyo al sector privado; es decir, respondiendo al clásico principio de la subsidiariedad de la acción del Estado en relación a las actividades particulares.

En esta forma, la mayoría de las empresas públicas creadas hasta mitades de los años cincuenta, lo fueron en el campo de los servicios públicos: transporte aéreo[69] alcantarillado y agua potable[70], ferrocarriles[71], renovación urbana[72], transporte marítimo[73], teléfonos[74], hoteles[75]; y en el campo de las entidades financieras para la asistencia crediticia al sector privado[76]. En ambos casos, se trató de manifestaciones del Estado prestador de Servicios Públicos y del Estado de Fomento que sustituyó al clásico Estado liberal o regulador.

b. *Instrumento de la política industrial.* A partir de la década de los años cincuenta el Estado comienza a intervenir directamente en el campo económico y particularmente en el campo industrial. Así, comienzan a surgir las industrias del Estado en el campo petroquímico[77], producción y distribución de energía eléctrica[78], azucarero[79], petróleo[80] y siderúrgico[81]. Esta intervención se realizó sin que hubiera de por medio acciones nacionalizadoras, sino que el Estado, paralelamente al

69. Línea Aeropostal Venezolana, 1937.
70. Instituto Nacional de Obras Sanitarias, 1948.
71. Instituto Autónomo Administración de Ferrocarriles del Estado, 1946.
72. Centro Simón Bolívar C. A., 1947.
73. Transportadora Marítima Venezolana 1953 y Compañía Anónima Venezolana de Navegación, 1955.
74. Compañía Anónima Teléfonos de Venezuela, 1954.
75. Corporación Nacional de Hoteles y Turismo C. A., 1955.
76. Banco Obrero 1928; Banco Agrícola y Pecuario 1928, Banco Industrial de Venezuela, 1937; Corporación Venezolana de Fomento, 1946; Bancos de Fomentos Regionales a partir de 1952.
77. Instituto Venezolano de Petroquímica, 1956.
78. Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico, 1959; y Electricidad de Caroní C. A. 1964.
79. Compañía Anónima Centrales Azucareros, 1959.
80. Corporación Venezolana del Petróleo, 1960.
81. Siderúrgica del Orinoco C. A., 1964.

sector privado y sin sustituirlo totalmente, comenzó a actuar como Estado Empresario.

c. *Desarrollo regional.* En la década de los años sesenta el Estado comenzó a utilizar las empresas públicas como instrumento de desarrollo regional, para promover o financiar el desarrollo de grandes complejos industriales en regiones del país o para planificar y financiar el desarrollo de regiones particularmente atrasadas. Así se creó en 1960 la Corporación Venezolana de Guayana[82] que tuvo a su cargo la promoción y financiamiento de la industria estatal de siderurgia y de producción de energía hidroeléctrica[83]. En 1964 se creó la Corporación de los Andes para atender a la planificación y desarrollo de la Región Andina[84] y posteriormente se crearon las Corporaciones de Desarrollo de la Región Zuliana, de la Región Centro-Occidental y de la Región Nor-Oriental[85]. En el esquema de regionalización administrativa establecido en 1969[86] y consolidado en 1972[87], a las Corporaciones de Desarrollo Regional que funcionaban en cinco de las ocho regiones del país se le asignaron básicamente funciones de financiamiento de proyectos de desarrollo[88]; sin embargo, en 1975 el gobierno proyectaba convertir a las Corporaciones de Desarrollo Regional en las instituciones que además de funciones de promoción y financiamiento, asumieran las tareas de planificación del desarrollo regional y de implementación a nivel de las regiones de "las políticas fundamentales del Estado en función del desarrollo nacional y regional"[89].

d. *Independencia económica.* Pero las empresas públicas también han sido establecidas por el Estado como instrumento de independencia económica mediante la reserva al Estado de actividades económicas; institución constitucional que re-

82. Decreto Nº 430 de 29-12-60 en *G. O.* Nº 26.445 de 30-12-75.
83. Siderúrgica del Orinoco C. A. 1964 y Electricidad del Caroní C. A.
84. Ley de 4-12-6 en *G. O.* Nº 27.619 de 15-12-64.
85. Leyes de 9-6-69 en *G. O.* Nº 28.979 de 29-7-69; Ley de 23-12-71 en *G. O.* Nº 29.711 de 18-1-72; Ley de 8-9-70 en *G. O.* Nº 29.313 de 8-9-70.
86. Decreto Nº 72 de 11 de junio de 1969 sobre Regiones Administrativas en *G. O.* 28.944 de 12-6-69.
87. Reglamento sobre Regionalización Administrativa dictado por Decreto Nº 929 de 5-4-72 en *G. O.* Nº 29.783 de 18-4-72, modificado por Decreto Nº 1.331 de 16-12-75 en *G. O.* 30.890 de 9-1-76.
88. Artículo 30 del Reglamento.
89. V. C. A. Pérez, *Primer Mensaje al Congreso Nacional*, Caracas 12-3-75, p. 524.

gula la nacionalización en Venezuela[90]. En esta forma, en lo que va de la década de los años setenta, el Estado, mediante Ley, se ha reservado la industria del gas natural[91], el mercado interno de los productos derivados del petróleo[92], la industria del mineral de hierro[93] y el comercio e industria de los hidrocarburos[94]. En todos estos casos, las actividades económicas nacionalizadas han sido asumidas por empresas públicas: a la Corporación Venezolana del Petróleo se le asignó la industria del gas natural y la comercialización interna de los productos derivados del petróleo; a la Corporación Venezolana de Guayana, a través de empresas filiales, la industria del hierro; y a Petróleos de Venezuela S. A., a través de diversas empresas filiales, la industria y el comercio de los hidrocarburos.

C) *Racionalidad de comportamiento predominante en las empresas públicas.*

No hay duda de que en el pasado, en las empresas públicas, en Venezuela, la racionalidad publicista en el comportamiento de las mismas, muchas veces ha predominado sobre la racionalidad privatista. Es decir, los criterios de interés general y utilidad social de la actuación empresarial del Estado muchas veces han hecho olvidar los criterios de economicidad y eficacia en el funcionamiento de las empresas públicas. A lograr un adecuado equilibrio entre ambos criterios de comportamiento se han dirigido diversos esfuerzos reformistas. El Gobierno Nacional ha insistido en que "la empresa estatal no puede estar guiada exclusivamente con el propósito de obtener la mayor rentabilidad económica, pues ellas tienen que contribuir simultáneamente al logro de los fines econó-

---

90. El artículo 97 de la Constitución establece lo siguiente: "El Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional y propenderá a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control".
91. Ley que reserva al Estado la industria del gas natural en *G. O.* Nº 29.594 de 26-8-71.
92. Ley que reserva al Estado la explotación del mercado interno de los productos derivados de los hidrocarburos de 21-6-73 en *G. O.* Nº 1.591 Extr. de 22-6-73.
93. Decreto-Ley Nº 580 de 26 de noviembre de 1974 en *Gaceta Oficial*, Nº 30.577 de 16-12-74.
94. Ley Orgánica que reserva al Estado la industria y el comercio de los hidrocarburos de 29-8-75 en *Gaceta Oficial* Nº 1.769 Extr. de 29-8-75.

micos y sociales generales del Estado. Sin embargo, es evidente que eficiencia y productividad son factores esenciales que determinan su eficaz capacidad de acción"[95].

El predominio de la racionalidad privatista o publicista, en todo caso, ha estado influída por diversos factores. En las empresas públicas surgidas de la nacionalización del hierro y del petróleo, no hay duda, tiende a prevalecer la racionalidad privatista de la eficacia, productividad y rentabilidad empresarial. Asimismo, dichos criterios de racionalidad privatista en general, son más acentuados en las empresas públicas con forma societaria que en las empresas públicas con personalidad jurídica de derecho público. En el segundo caso, no hay duda, el mayor control e ingerencia de la Administración Central en la conducción de las empresas públicas ha hecho prevalecer la racionalidad publicista sobre la racionalidad privatista del comportamiento.

D) *Grado de autonomía real de las empresas públicas*

En relación al grado de autonomía real de las empresas públicas, la mayor o menor sujeción de estas de la Administración Central, no hay duda de que ha estado influenciada por múltiples factores, variables de una empresa a otra, que impiden formular generalizaciones.

Si alguna tendencia puede observarse, es en relación a las formas jurídicas utilizadas. La forma jurídica societaria de derecho privado, por su naturaleza, no hay duda que ha contribuido a que las empresas con dicha forma societaria tengan mayor grado de autonomía real en relación a la Administración Central, que las empresas con forma jurídica de derecho público. La experiencia de algunas de esas empresas como la Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV), o el Centro Simón Bolívar S. A., confirman esta apreciación.

Sin embargo, no hay duda, quizás sean los factores políticos los que en un momento determinado, influyan más en la mayor autonomía real de una empresa, con prescindencia de la forma jurídica. En general, por ejemplo, cuando la desig-

95. C. A. Pérez, *Primer Mensaje al Congreso Nacional*, 12-3-75, pp. 474 y 475.

nación del Presidente de la empresa ha correspondido directamente al Presidente de la República, lo cual no es infrecuente, la empresa tiende a tener una mayor autonomía frente al Ministro Sectorial al cual está formalmente adscrita y sujeta. Por ello, si bien es cierto que los controles de tutela de los Ministerios sectoriales sobre las empresas públicas que le están adscritas, algunas veces no han funcionado, ello no se ha debido a falta de previsiones legales o reglamentarias[96], sino realmente, en la mayoría de los casos, a las relaciones políticas reales de carácter interpersonal que se han establecido entre los directores de las empresas y el Presidente de la República, por sobre el Ministro Sectorial respectivo, provocando una mayor autonomía de aquellos respecto de éste.

E) *Posición de las empresas públicas en el sistema económico.*

a. *Algunos indicadores sobre la importancia y magnitud relativa de las empresas públicas.* En 1974, el Producto Territorial Bruto a precios corrientes fue de 126.699 millones de bolivares (Ver cuadros Nº 1 y Nº 2). Si para 1972 las empresas públicas y otros entes públicos descentralizados tenían una participación relativa dentro del sector público del orden del 50%, con tendencia *creaciente,* lo cual representaba cerca del 15% del Producto Territorial Bruto[97], debe tenerse en cuenta la participación que a partir de 1975 tendrán las empresas públicas en el PTB, al pasar totalmente a manos del Estado las empresas petroleras y mineras. En 1974 el PTB de la sola actividad petrolera, más la refinación de petróleo, fue de 60.766 millones de bolívares, lo que representó el 50% del PTB total (Ver cuadro Nº 1).

Para 1974, la inversión bruta fija pública y privada a precios corrientes, ascendió a la cantidad de 20.698 millones de bolívares, de los cuales 14.317 millones correspondieron a la

96. El Presidente de la República en su Primer Mensaje al Congreso señalaba al enjuiciar el funcionamiento de las empresas públicas que "tampoco la adscripción a los Ministerios ha servido para la supervisión real, a pesar de que les ha otorgado autoridad plena y directa a los Ministros", p. LV.

97. *V.* Comisión de Administración Pública, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional,* Caracas 1972, tomo I, p. 318. Durante el período 1965-69, la administración descentralizada movilizó recursos por 30.971,1 millones de bolívares (1 = Bs. 4.30), equivalentes al 46,8 por ciento de los del sector público consolidado. *Idem,* p. 322.

inversión privada y 6.381 millones a la inversión pública (Ver cuadro Nº 3). Esta situación daba a la inversión pública, excluida la nueva que resulta de la nacionalización de la industria petrolera y del hierro, una participación en la inversión bruta total del orden del 33%, teniendo en cuenta que la inversión neta acumulada en activos fijos de la industria petrolera, por ejemplo, fue en 1974 de 7.425 millones de bolívares (Ver cuadro Nº 4).

En los gasos de inversión del Gobierno Nacional, que ascendieron a 26.213 millones de bolívares en 1974, la inversión financiera interna a través de empresas públicas fue de 22.955 millones de bolívares (Ver cuadros Nº 5 y 6).

Los ingresos corrienes de la Nación ascendieron en 1974 a la cantidad de 67.564 millones de bolívares (Ver cuadro Nº 2), y los de las empresas del Estado a la cantidad de 11.066 millones de bolívares (Ver cuadro Nº 7), correspondiendo 2.189 millones a las empresas financieras y 8.877 millones a las empresas no financieras del Estado (Ver cuadros Nº 8 y 9).

En cuanto a las instituciones financieras del país, las instituciones financieras públicas tenían en 1974 un activo de 63.623 millones de bolívares, en relación a un activo de 49.460 millones de bolívares que correspondía a las instituciones financieras privadas, sobre un total de 113,083 millones de bolívares (Ver cuadros Nº 10, 11 y 12). Del total de ingresos de las instituciones financieras que en 1974 ascendió a 7.496 millones de bolívares, las instituciones financieras públicas tuvieron un ingreso de 2.028 millones de bolívares, que equivale al 37%. (Ver cuadro Nº 13).

El gasto total del Estado Venezolano durante 1974 se elevó a la cantidad de Bs. 39.974 millones y el desembolso efectivo efectuado por las empresas públicas fue de Bs. 19.289 millones, es decir, del 48,3% del total[98]. En este total no están incluidos los aportes efectuados por el Gobierno Nacional a los fondos especiales creados recientemente (Fondo de Inversiones de Venezuela, Fondo de Crédito Agropecuario, Fondo de Crédito Industrial y Fondo de Financiamiento a las Exportaciones), que ascendieron a Bs. 13.767 millones.

98. Tomado de Mauricio García Araujo, *El Gasto Público Consolidado* en 1974, *Revista Resumen*, 26-10-75, p. 8.

En todo caso, la participación de las empresas públicas en el total del gasto público consolidado muestra en los últimos quince años una tendencia creciente y progresiva: 23% en 1960; 37,2% en 1966; 39,9% en 1970 y 48,3% en 1974[99].

b. *Tipo de relaciones entre empresas públicas y privadas.* Vista globalmente la composición sectorial de las empresas públicas puede señalarse que, en general, las relaciones que existen entre estas y las empresas privadas es una relación de complementación. Generalmente, los sectores y actividades en los cuales actúan las empresas públicas no son atendidas con preferencia, por el sector privado, sea porque existe una reserva estatal del sector, sea porque la inversión requerida es de gran magnitud, o porque existe un interés social particular en la misma.

Sin embargo, en algunos sectores específicos, como el sector servicio (hoteles, por ejemplo), sin duda, hay relaciones de competencia, así como en el campo del transporte aéreo interno. En otros casos, hay una situación de preponderancia del sector público en el campo financiero ya que las instituciones financieras públicas, inclusive, operan en algunos casos a través de la Banca Comercial (Fondo de Crédito Agrícola y de Crédito Industrial, por ejemplo).

c. *Grado de integración existente entre las empresas públicas.* El crecimiento de las empresas públicas en Venezuela, no siguió un ritmo regular ni planificado. Como se dijo, se han venido creando empresas públicas conforme se hacía necesaria la intervención del Estado en actividades económicas diversas, y de resultas se cuenta en la actualidad con un panorama generalmente desintegrado de las empresas públicas existentes.

Con la sola excepción del Instituto Venezolano de Petroquímica que ha integrado como holding público, diversas empresas públicas y mixtas del sector petroquímico; de la Corporación Venezolana de Guayana que ha integrado como filiales, diversas empresas públicas en el campo industrial (hierro, siderúrgica y electricidad); de la empresa Petróleos de Venezuela S. A. que integrará las diversas empresas petro-

99. *Idem*, p. 12.

leras nacionalizadas dentro de una estructura tipo holding; y de los proyectos de industria estatales en el campo naval y aeronáutico, puede decirse que en general ha existido una ausencia de integración sectorial de las empresas públicas.

Estas, en general, se han adscrito cada una por su cuenta a un Ministro, quien no tiene efectivos mecanismos de integración sectorial. Por ejemplo, en el campo de las empresas de financiamiento industrial, en la actualidad operan las siguientes empresas: Corporación Venezolana de Fomento, Banco Industrial de Venezuela, Corporación de desarrollo de la pequeña y mediana industria, Fondo de Inversiones de Venezuela y Fondo de Crédito Industrial. Sin embargo, entre esas empresas, no hay adecuada coordinación ni mucho menos, integración. Otro tanto sucede, por ejemplo, en el campo del sector agrícola, donde no existe integración adecuada entre el Banco de Desarrollo Agropecuario, el Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario, la Corporación de Mercadeo Agrícola y la empresa Almacenes y Depósitos Agropecuarios C. A.

Esta situación provocó que en 1972, la Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República, dentro de los planes de reforma administrativa, propusiera la integración sectorial de las empresas públicas en grandes entidades, holding adscritas a cada Ministro sectorial[100]; propuesta que ha sido recogida en 1974 por la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública en el sentido de crear corporaciones sectoriales de las empresas públicas[101], lo cual ha sido adoptado, como política, por el gobierno[102].

d. *Grado de integración de las empresas públicas en el sistemas nacional de planificación.* En la actualidad, a pesar de que en Venezuela se ha venido desarrollando un sistema de planificación durante los últimos 17 años, puede decirse que en general, el grado de integración de dichas empresas al sistema nacional de planificación es muy precario.

---

100. C.A.P., *Informe sobre la Reforma de la Administración... cit.* Tomo I, pp. 365 y ss. y pp. 273 y ss.
101. *V.* CRIAP, Informe, *Sistema Nacional de Empresas del Estado*, octubre 1974.
102. *V.* C. A. Pérez, *Primer Mensaje al Congreso Nacional*, Caracas 12-3-75, pp. LV y LVI.

Ciertamente que el Decreto Nº 492 del 30 de diciembre de 1959, que creó el Sistema Nacional de Planificación establece un conjunto orgánico que debía permitir a la Oficina Central de Coordinación y Planificación el que fuera auxiliada por Oficinas sectoriales básicas que debían crearse en los diversos Ministerios, las cuales a su vez debían haber sido auxiliadas por oficinas subalternas de planificación que debían haberse establecido en los diversos institutos autónomos y empresas del Estado adscritos al Ministerio respectivo[103]. Sin embargo, no hay duda que la participación de las empresas del Estado en el proceso de planificación no sólo no ha tenido una efectiva orientación sectorial, sino que tampoco ha sido efectiva tanto en la formulación como en la ejecución de los planes[104]. La mayoría de las empresas del Estado formulan sus programas y los ejecutan aisladamente, y en la elaboración de los programas sectoriales de los Planes de la Nación poco han participado.

Esta situación trató de corregirse en 1970 mediante la emisión del Reglamento de Coordinación, Administración y Control de los Institutos Autónomos de la Administración Pública Nacional [105], en la cual se estableció que los institutos autónomos y empresas del Estado, como organismos de la administración descentralizada, debían participar "en la formulación del Plan de la Nación en el área de su competencia" y debían adecuar sus programas y objetivos a los que fueren definidos en dicho Plan[106]. Para ello, el referido Reglamento estableció toda una completa normativa que lamentablemente, aún está por ejecutarse plenamente.

Debe indicarse, en todo caso, que el Decreto Nº 1454 de 9-3-76 aprobatorio del V Plan de la Nación lo hace obligatorio, ahora, para las empresas públicas, por lo que a partir de ese momento deberán ajustarse a sus estrategias, políticas, programas y metas[107].

---

103. Artículos 18 y ss. del Decreto en *G. O.* Nº 25.850 de 30-12-58.
104. *V. Comisión de Administración Pública, Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Tomo I, pp. 345 y ss.
105. Decreto Nº 280 de 8-4-70 en *G. O.* Nº 29.190 de 14-4-70.
106. Artículo Nº 8.
107. *V. en G. O.* Nº 1.860 Extr. de 11-3-76, art. 3.