

HACIA UNA RELACION RACIONAL O HACIA LA RACIONALIZACION DE UNA RELACION

Jorge Barenstein

1 Entiendo que otros participantes en este foro se ocuparán de aspectos tan fundamentales de los subsidios como la magnitud de los que se distribuyen actualmente, su incidencia en los sectores productivos, su efecto sobre la distribución del ingreso y, en última instancia, su papel como instrumento de la política económica y social.

Por mi parte, supondré ya analizados esos temas y tampoco me referiré aquí a los aspectos socio-políticos de los subsidios, tales como su papel en las propuestas populistas, su posible utilización como instrumento del clientelismo político y, en general, la necesidad de ubicarlos en el contexto de una explicación de la naturaleza del Estado y de sus mecanismos de articulación con la sociedad civil.

Se trata de la significación, orientación y distribución de los subsidios, todas ellas cuestiones básicas y previas. Creo, sin embargo, que basta aquí entenderlos como un elemento más de política pública, sin entrar en los aspectos mencionados, cuya mera introducción requeriría de otra ponencia.

Me concentraré entonces en realizar unas necesariamente cortas reflexiones sobre subsidios, vistos desde la perspectiva de la gestión de las empresas públicas. Esto implica referirse tanto al papel de los subsidios en el sistema de objetivos múltiples de las empresas públicas (vistos a nivel global, sectorial e institucional), como a dichas empresas en cuanto mecanismos de implementación de los mismos.

2.- El papel de los subsidios en relación con los objetivos varía mucho entre una y otra empresa pública. El servir de canal para la asignación de subsidios a una cierta categoría de ciudadanos, a una actividad o a una región, puede constituir lo que llamamos la misión estratégica¹ de la empresa, es decir, su objetivo

1 Para un desarrollo extenso de este concepto, ver Barenstein, Jorge: "La gestión de empresas públicas en México", CIDE, México, 1983.

fundamental y razón de ser. O puede, por el contrario, tratarse de empresas públicas en las que la canalización de subsidios constituya sólo uno de sus objetivos.

En la primera situación hablamos de empresas públicas cuya misión estratégica es la "transferencia social". En la segunda, reconocemos el carácter complejo, múltiple y a veces conflictivo de los objetivos concretos de una empresa pública y el papel que los subsidios pueden desempeñar entre ellos.

3.— Para la "transferencia social", el Estado utiliza explícitamente a una empresa pública para transferir ingresos entre sectores o grupos. Esto sería legítimo, en tanto definamos a la empresa pública como instrumento de la política pública; sería eficiente, en la medida en que se haya realizado un mínimo análisis costo/beneficio por comparación, con las otras múltiples alternativas que tiene el Estado a su disposición para lograr los mismos efectos (esencialmente, las formas de intervención indirecta o regulatoria del Estado);² y sería eficaz si la empresa pública elegida constituye un mecanismo idóneo para dicha transferencia.

El ponente utiliza una tipología matricial de la empresa pública,³ que reconoce casos como el Sistema de Transporte Colectivo (Metro) en el D.F., que presta un servicio público tradicional y también canaliza un subsidio importante a la población urbana; y que llama la atención sobre otras empresas públicas —fuera del sector servicios— que también califican como mecanismos de transferencia social: así lo sería CORDEMEX en el sector industrial, con respecto a los productores y CONASUPO en el comercial, respecto a los consumidores (y también a los productores en algunos renglones).

4.— Los arriba mencionados son casos más o menos claros, pero es necesario reconocer todas aquellas situaciones (presentadas en segundo término en el punto 2) en que el subsidio se instrumenta vía precios o tarifas "bajos" de los bienes y servicios comercializados o vía precios "inflados" de los insumos requeridos por una empresa pública; y que coexisten con otros objetivos de carácter muy diverso.⁴

Esos subsidios, que no figuran específicamente en una partida presupuestaria (como el destinado a la tortilla o los precios sostén de ciertas cosechas), son pre-

2 Como los incentivos fiscales, la política crediticia, etc.

3 Barenstein, Jorge: Op. cit., Cap. III.

4 Con los que frecuentemente se encuentran en conflicto, como podría ser la sustitución de importaciones, el desarrollo tecnológico o, simplemente, la rentabilidad.

cisamente los más generalizados, los menos reconocidos, los que pueden distorsionar más la gestión y evaluación de las empresas públicas y —finalmente— los que dan sentido a la disyuntiva planteada en el título de esta ponencia.

No se trata posiblemente de los casos más espectaculares ni más debatidos, pero sostengo que esas situaciones, en que se impone a las empresas públicas “cargas” o “restricciones”⁵ alejadas de sus objetivos económicos (o “empresarios”) más directos (y que sin embargo forman parte importante de su “mezcla de objetivos”);⁶ esas situaciones decía, dan lugar a la mayor parte de los “subsidios ocultos”, o “no planeados”, a los que urge hacer transparentes para eliminarlos, si no corresponden, o clarificarlos y computarlos si son intencionales; si lo que se pretende es racionalizar la gestión de las empresas públicas y llegar a instalar un verdadero control de gestión de las mismas.

Presentamos y proponemos a continuación dos de las condiciones que estimamos necesarias (aunque no suficientes) para ello, y que además constituyen un imperativo en la situación actual de crisis:

5.— a) Evitar los subsidios ocultos. Dejando de lado las desviaciones burocráticas y el extremo de la corrupción, los subsidios ocultos pueden resultar de un defectuoso proceso de definición de los objetivos de la empresa, cuando, al tratar la cuestión de una manera formal, aquéllos sólo se reconozcan si hay una definición previa de su existencia, dejando entonces de lado la segunda situación tan generalizada ya definida. Ellos pueden también surgir de deficientes procesos de fijación de precios o tarifas, que a su vez pueden ser consecuencia de inadecuados (o inexistentes) sistemas de información económico-financiera en las empresas.

Ya sin hablar de desviaciones y errores (es decir, de subsidios “no planeados”), los subsidios ocultos resultan generalmente del proceso político-burocrático de formación de los objetivos de las empresas públicas. En efecto, los condicionamientos y expectativas que asimilamos a subsidios al nivel de las unidades productivas, pueden ser incluidos en uno u otro lugar del largo proceso de desa-

5 Nótese que utilizo esos términos sin intención valorativa. Hay que reconocer que los puntos de vista de los responsables de las empresas públicas y de los funcionarios de los organismos de planeación y control de las mismas se diferencian al respecto: lo que para los primeros tiene el carácter mencionado, para los segundos es sólo parte de la política de cuya implementación son responsables.

6 Alguna de esas “cargas” pueden ser calificadas como subsidios, pero no todas. No quiero entrar aquí en distinciones teóricas sobre si “proveer empleo” por encima de lo necesario según la composición orgánica del capital de una empresa o de sus condicionantes tecnológicos, constituye o no un subsidio...

gregación que conduce de la planeación global y las políticas públicas generales, a la definición concreta de los objetivos de cada empresa pública. Ese proceso de negociación no es ciertamente lineal y de él surge la misión estratégica de la empresa pública, que es una resultante contingente, compuesta y a veces conflictiva en sí misma. Esa "mezcla de objetivos⁷" puede incluir desde el desarrollo regional, la sustitución de importaciones, el desarrollo de actividades de punta tecnológica, el control de sectores estratégicos, el desarrollo regional, hasta misiones concretas de transferencia social.

Por último, subsidios "racionalmente" determinados pueden no estar adecuadamente reconocidos (es decir, mediante su contabilización y asignación apropiada), lo que nos lleva al punto siguiente.

6.- b) Reconocer los aspectos estructurales de los subsidios, sistematizando y objetivizando la relación Estado/empresa pública.

La cuestión de los subsidios y de su reconocimiento puede constituirse en uno de los obstáculos para lograr una relación de verdadera colaboración entre las empresas y los organismos de planeación y control. Al respecto, hemos propuesto ya en otra ocasión, que los derechos y obligaciones recíprocas de las empresas públicas y el Estado deben especificarse e incluirse en algún tipo de **convenio periódico (anual) entre las empresas y el nivel sectorial.**

En estos convenios-programa se debería:

— Evaluar la influencia de las restricciones y objetivos no económicos impuestos a la empresa en función de planes y políticas generales y sectoriales, aclarando los subsidios que deban otorgar a clientes o proveedores, en términos de valores de mercado o precios sombra de los insumos o productos afectados.

— Especificar los compromisos financieros del gobierno central hacia la empresa.

— Y como contrapartida, cuantificar las metas que la dirección de la empresa se compromete a lograr en plazos determinados.

Aproximarse a tal mecanismo (que implica una negociación periódica entre las empresas y sus organismos de tutela, integrando planes, programas y presupuestos), permitiría contar con criterios de evaluación más objetivos y compren-

7 Este concepto y el proceso de formación de los objetivos de las empresas públicas se analiza en Barenstein, Jorge: Op. cit., Cap. V.

sivos y —en suma— aclararía las “reglas del juego” para todos los actores participantes.

7.— El cumplimiento de las condiciones mencionadas permitiría:

— Encuadrar la utilización de los recursos (escasos) que se canalicen al sector paraestatal dentro de los lineamientos generales de política que se ha trazado el gobierno (particularmente en lo que hace al logro de una sociedad igualitaria, la renovación moral y el desarrollo, empleo y combate a la inflación).

— Evaluar la eficiencia y eficacia de las empresas públicas como mecanismos subsidiadores (que insistimos, es una situación más generalizada de lo que parece).⁸

— Superar las dicotomías eficiencia vs. eficacia y objetivos económico/financieros vs. objetivos socio-políticos.

8.— En suma, entiendo por una relación “racional”, un papel de los subsidios en los objetivos de las empresas públicas que no desnaturalice a éstos, que no resulte en una exacerbación de la contraposición entre eficiencia y eficacia, y que no desconozca el carácter “empresario” de la empresa pública.

La alternativa implicaría la “racionalización de una relación” espuria entre subsidios y empresa pública, que vía su desconocimiento o el oscurecimiento de su incidencia a nivel empresario, sirva tanto para atacarlas injustificadamente como para disfrazar ineficiencias de operación en ellas y en sus contrapartes privadas, imposibilitando además la realización de un verdadero control de gestión.

8 Los déficits de las empresas públicas involucradas en actividades de “transferencia” y en los otros casos mencionados, constituyen frecuentemente subsidios más o menos ocultos.