

# LA POLÍTICA ECONÓMICA DE LOS CONTROLES EN LA EMPRESA PÚBLICA: UN ENFOQUE CONTEXTUAL

**SUMARIO:** 1. *Introducción*; 2. *Áreas de la administración*; 3. *Tendencias contemporáneas de la actividad de la empresa pública*; 4. *La creciente necesidad de coordinación*; 5. *Las formas de organización y control*; 6. *Conclusiones*.

## 1. *Introducción*

A pesar de lo discutible que algunos pudieran encontrar las otras aportaciones de Marx a las ciencias sociales contemporáneas, probablemente todos estarían de acuerdo en la utilidad analítica de al menos uno de sus postulados: La explicación sobre varias características de la superestructura de una sociedad, incluyendo su ideología —así como su íntimamente relacionada doctrina jurídica—, puede encontrarse en la naturaleza de los cimientos sociales y económicos que la fundamentan.

Rara vez se ilustra tan convincentemente la validez de este aserto como en la problemática de este seminario sobre control y coordinación de la empresa pública. Es evidente, por ejemplo, que la mera formulación de la problemática de estas reflexiones se complica por la ambigüedad jurídica que envuelve las formas y *status* de la empresa pública (un aserto que constantemente se hace en la literatura y que han reiterado frecuentemente las ponencias presentadas en este seminario). No obstante, dicha ambigüedad jurídica es más bien incidental. No sólo refleja la imprecisión de la delimitación que generalmente se establece en las conceptualizaciones de la empresa pública sino, además, la naturaleza ambigua y contradictoria del fenómeno social mismo, especialmente en varios países en vía de desarrollo. Como veremos más adelante, las circunstancias especiales que delinearon la evolución de esas naciones, junto con la imposición del capitalismo mundial sobre las economías de la periferia, han creado un área social, peculiar en su configuración.

Una de las consecuencias más importantes de este nuevo fenómeno es que la compleja interacción histórica de las fuerzas económicas ha creado una estructura de poder estatal que difiere, en algunos aspectos importantes,

tanto de aquellas estructuras asociadas con el capitalismo clásico, como de aquéllas que se encuentran en las sociedades pre-capitalistas.

Este poder, a su vez, ha creado un contorno distintivo al ámbito de la actividad institucional conocido con el nombre de "empresa pública", condicionando los mecanismos de organización por medio de los cuales está ostensiblemente determinada (v. gr. coordinada y controlada) y matizando los tipos de acciones y resultados que estas determinaciones tienden a producir (v. gr., la función objetiva del control).

Por lo antes expuesto, podría ser provechoso revisar retrospectivamente la matriz institucional en la que se produce la empresa pública. Al examinar este tipo específico de actividad dentro del contexto administrativo, en general, estaremos en una mejor posición para realizar un examen empíricamente fundado sobre control y coordinación, examen del que pueden derivarse lineamientos jurídico-formales apropiados.

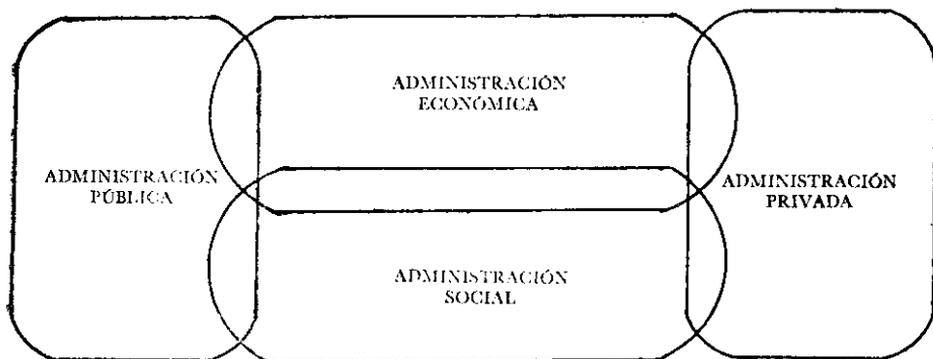
No suponemos, ni remotamente, que lo que a continuación expresaremos sea desconocido; sin embargo, en ocasiones es necesario estar consciente de lo que nos es familiar ya que, al darse por conocido, fácilmente puede pasar desapercibido en la búsqueda de abstracciones de mayor nivel de interés. Lo que claramente se necesita en esta instancia son teorías de mediano alcance que llenen el vacío existente entre, por un lado, los numerosos estudios de casos producidos y, por el otro, las teorías generales de sistemas sociales. Es más probable que dichas teorías de mediano alcance, formuladas justo por encima del nivel de la evidencia empírica, proporcionen un esquema coherente que permita proponer reformas sustanciales a los ordenamientos jurídicos.

## 2. *Áreas de la administración*

Para empezar, la administración de la empresa pública puede colocarse dentro de un área de actividad más amplia, denominada "administración económica". Como lo muestra el cuadro 1, ésta a su vez puede verse situada entre la administración pública y la administración privada, intersectando a ambas. Para tener una visión de conjunto, es de hacerse notar que una cuarta área de actividad administrativa puede identificarse en el espacio conceptual existente entre la administración pública y la administración privada: es decir, la administración social. Como podrá comprobarse más adelante, esta área intermedia, la de la administración social, intersecta a la de la administración económica, así como a las otras dos formas de administración objeto de estudio.

CUADRO UNO

ACTIVIDADES DENTRO DEL AREA DE LA ADMINISTRACIÓN



Es necesario destacar una o dos ideas acerca de estas áreas de la actividad administrativa, no tanto con el objeto de proponer otra categorización más, sino para identificar lo que constituye el meollo de este trabajo. En otras palabras, la revisión de las características comunes a la administración pública, privada, económica y social, puede bien ser una forma razonable para identificar los tipos de problemas que enfrentan los sistemas de control. La experiencia de todas estas áreas puede ser relevante, en mayor o menor grado, para la búsqueda de soluciones políticas en la coordinación de la empresa pública.

El término *administración pública*, en su sentido convencional, se utiliza para referirse a los mecanismos y procedimientos de organización por medio de los cuales se manejan las funciones primordiales del gobierno: v. gr., la creación y aplicación de las leyes, la administración de justicia a través de la resolución del litigio (vía sentencia), la conducción de las relaciones exteriores y, así, sucesivamente. Es tan prolifera la literatura sobre esta actividad, en lo relativo a la empresa pública, que casi ya nada puede agregarse. Los problemas típicos trazados en esta área son, por ejemplo, aquellos que surgen cuando los procedimientos rutinarios de la administración pública son inadecuadamente aplicados a las empresas públicas respecto de funciones tales como: selección de personal, salarios, políticas escalafonarias, procedimientos de adquisiciones, contabilidad y otros procedimientos de administración, así como la participación de los representantes de sectores interesados dentro de los procesos de decisión de la organización. En algunos casos

(como acontece en las naciones recientemente surgidas), la clase burocrático-política puede monopolizar de tal manera la oferta nacional disponible de personal con pericia técnica rudimentaria y administrativa, que la amplitud de modalidades de la administración pública para la operación de un sector de empresa pública meramente complementario, no representa, en particular, dificultad alguna. Sin embargo, en otros casos, el sello distintivo de las dependencias gubernamentales permanentes y principales, así como la burocracia tradicional, vendrían a agravar los problemas del Estado para organizar un programa de desarrollo económico, de tal manera que fuese necesaria la creación de nuevas dependencias integradas con nuevos cuadros de funcionarios con mayor calificación técnica y conforme a nuevas normas de trabajo, para llevar a cabo las operaciones sofisticadas de las complejas empresas estatales que surgen en niveles de desarrollo más evanzados. Generalmente, esa diferenciación organizativa tendería a ser mayor entre más desarrollada se encuentre la estructura económica<sup>1</sup>.

Por ello, mientras que las empresas públicas, como unidades de la administración pública, deben estar sujetas a algún tipo de supervisión, en interés de su responsabilidad pública, y, en tanto que sus operaciones, como aquéllas de las dependencias administrativas públicas, deben armonizarse para lograr una política coherente, resulta evidente que los mecanismos de coordinación y control propios de estas tareas comunes serán distintos para el sector estatal y para las dependencias regulares de la administración pública.

Existe, no obstante, otro aspecto de la administración pública que tiene importancia en los países en vía de desarrollo para la coordinación y control del sector paraestatal, este es la notoria desigualdad de una región del país con relación a otra, en los ámbitos socio-económico, político e, incluso, cultural. Frecuentemente, en dichas sociedades multiformes, las instituciones de la administración pública, apropiadas para la organización de la vida civil en ciertas regiones, deben ser reemplazadas *de jure* o *de facto* por otras estructuras para otras regiones.

La coordinación administrativa de la política gubernamental debe tomar en cuenta estas diferencias. Por la misma razón, se prevé que los mecanismos de coordinación del sector paraestatal presenten cierta variación inter-regional, dependiendo de la gama de variantes en la producción. Mientras que en una región subdesarrollada se podría requerir de una superintendencia o autoridad supervisora para asegurar la prestación coordinada de una serie de servicios (v. gr., electricidad, caminos, créditos, irrigación y, así sucesivamente), en aquellas regiones con una infraestructura bien

<sup>1</sup> Por ejemplo, es de esperarse que esta diferenciación organizativa fuese mayor en los sectores públicos de Latinoamérica que en aquellos de las naciones africanas o, digamos, de Afganistan o Indonesia.

establecida, es posible que no se requiriese de una estructura organizativa superior de carácter especial que permitiese la prestación de servicios concertada.

*La administración privada* tiene la acostumbrada aceptación de referirse a la dirección de empresas constreñidas por el mercado y que, bajo propiedad y dirección privada, produce bienes y servicios con propósitos de lucro. Al igual que la administración pública, mucho se ha escrito sobre el tema y es poco lo que se tiene que agregar aquí. Sin embargo, vale la pena destacar que en muchas de las economías en vía de desarrollo, el mecanismo coordinador por excelencia de la administración privada (el sistema que entrelaza a los mercados de factores y productos), puede estar de tal modo mal estructurado, que, al menos en ciertas partes del país, sea notoriamente inadecuado como mecanismo eficiente de distribución y equilibrio de tendencias.

Las utilidades excesivas que obtienen las empresas dominantes en tal situación, puede representar una aguda contradicción con los objetivos sociales más amplios. Respecto de grandes regiones, por ejemplo, las relaciones locales de producción e intercambio y su vinculación con las estructuras políticas que no sólo proporcionan acceso a ciertos recursos críticos sino que permiten ejercer un control sobre los mismos, tal y como ocurre con la autoridad formal cuando se vincula con los contextos regionales y nacionales, de tal manera que limita el surgimiento de nuevas oportunidades, reforzando el proceso de diferenciación entre familias y grupos y manteniendo así las relaciones de clase a nivel local. La producción para el intercambio en algunas partes de América Latina, África y Asia, que cuentan con un sistema capitalista naciente, ha continuado incluso bien adentrado el siglo XX, utilizando patrones de producción agrícola que combinan formas de tenencia de la tierra y relaciones laborales características de las economías pre-capitalistas, con salarios que evolucionan sólo gradualmente en una variedad de circunstancias que responden a las condiciones cambiantes del mercado y a la disponibilidad diferencial de factores críticos de la producción.

De igual forma, la operación de las empresas públicas es capaz de reflejar la variedad de situaciones de producción prevalecientes en una economía en desarrollo. Así, para comprender su papel en un sistema, se requiere un examen de la articulación existente entre la política y las estructuras económico-políticas, del mismo modo que las condiciones de acceso a los recursos organizados por el Estado o libremente por el mercado se encuentran modificadas por la propia acción del Estado. Por sus actividades en ciertos sectores de la economía, las empresas públicas parecen estar no sólo sujetas a los precios del mercado sino, incluso, subordinadas a los grandes intereses del sector privado. En otra parte del mismo sistema, la función de las iniciativas del Estado en materia económica puede ser la de atropellar los intereses

del sector privado y, al reducir el mecanismo del mercado, establecer patrones de distribución de recursos muy distintos de aquellos que se generarían a partir de los precios del mercado emanados de las relaciones locales de producción.

Como es lógico suponer, la tarea del control y la coordinación diferirá, al menos en su forma de aplicación, de un contexto a otro, como las formas de la administración privada difieren de un contexto de producción a otro.

La *administración social* cubre la prestación de aquellos servicios sociales como salud, educación, jubilación y sistemas de seguridad social.

En uno de los extremos del espectro, como en el caso del cuidado de los indigentes y otras actividades caritativas, el concepto comprende actividades que, como el contenido sustantivo de la administración pública, son en sí intrínsecamente no mercantiles. La característica económica de estas áreas de la administración social es la de una mera transferencia de recursos sin paralelo en ninguna otra parte de la sociedad, excepto por lo que se refiere a la asistencia privada. Casi nunca representan operaciones significativamente lucrativas, antes bien, los aspectos estructurales y procedimientos de organización son similares a los de la administración pública. Sin embargo, en otras áreas de la administración social pueden tener aplicación varios, si no es que la mayoría, de los principios de la administración privada, excepto los relativos a la política de precios o a la asociación voluntaria de cliente y empresa. Los servicios médicos, así como los de educación, a pesar de todo, pueden administrarse como empresas mercantiles; lo mismo puede decirse sobre las pensiones de jubilación o servicios de salud. Solamente cuando la política pública los declara bienes públicos, pueden ser redefinibles, tomar el carácter público y susceptibles de ser prestados por una dependencia de la administración social. En tanto que una empresa mercantil puede estar organizada para vender servicios escolares o médicos a individuos, el objetivo primordial de la administración social es concebido de una manera más amplia como lo puede ser el tener una ciudadanía mejor preparada o una población más saludable. Un vendedor de libros busca clientes para sus libros, en tanto que una biblioteca pública tiene el propósito de servir y promover el desarrollo de un público lector. Ya sea que la producción pública o privada esté implícita, las formas organizativas necesarias para producir esos resultados pueden tener mucho en común.

Al menos en las áreas de la administración social que más se relacionan con el tipo empresarial, parece haber un cúmulo de experiencias para la comprensión de algunas operaciones paraestatales, en especial, aquéllas que funcionan como mecanismos para distribuir cierto subsidio cuya demanda tiende a ser en cierto grado variable. Una compañía constructora de viviendas cuyo objetivo es dotar de techo a las clases más necesitadas, puede encontrar que la demanda en realidad proviene de sectores más altos de la

estructura socio-económica. Una empresa que explota una mina vieja o una empresa ferroviaria, puede seguir operando con el objeto principal de mantener bajo el índice de desempleo regional. A su vez, un banco establecido con el propósito de "modernizar" a un sector campesino, puede ver disminuidos sus activos al transformarse éstos en transferencias de recursos disfrazados de préstamos. En otras palabras, mientras que las empresas públicas funcionen como sistemas auxiliares de servicio social, es necesario que esto se reconozca claramente junto con la magnitud y el patrón distributivo del subsidio, determinados por el juego mismo de las consideraciones políticas y tecnocráticas que prevalecen a todo lo largo de la actividad de la administración social. Aún cuando los costos, dado cualquier nivel de cobertura a alcanzar, pueden y deben reducirse, debe especificarse la política para medir la gestión de la empresa en la prestación del servicio social, si el esquema de control y coordinación ha de operar eficazmente.

Al mismo tiempo, debe tenerse en mente que algunas de las operaciones de la administración social (como las de ciertas empresas paraestatales) pueden ser primordialmente útiles para mantener la estabilidad del sistema, en virtud de consideraciones políticas que no pueden especificarse explícitamente e incorporarse de manera formal en un esquema de control y coordinación. Es decir, la función latente de dichas operaciones puede ser distinta de su función manifiesta; por ejemplo, dependiendo de su régimen, dichas operaciones del sector público pueden funcionar en diversa forma: para proporcionar sistemas de apoyo a las élites locales ( con el fin de articularlas dentro de la estructura de élites nacionales), para apoyar la creación de nuevas estructuras que compitan con las élites locales tradicionales en la obtención de recursos, o para afectar el encapsulamiento político de algunos grupos que, de otra manera, serían conflictivos, por mencionar solamente algunas de las posibles alternativas. La tan pronunciada heterogeneidad regional de muchas áreas en desarrollo, significa que los sistemas "nacionales" de la administración social (o empresas públicas que operan como sustitutas de servicios sociales) pueden necesitar operar de distinta manera en diversos ámbitos regionales, con la debida flexibilidad, en este respecto, dentro de los mecanismos de control y coordinación.<sup>2</sup>

*La administración económica* comparte la misma naturaleza ambivalente que la administración social, especialmente en las sociedades con niveles más avanzados de desarrollo. En uno de los extremos del espectro, la

<sup>2</sup> Desde un punto de vista social, los subsidios implícitos o explícitos pueden ser considerados simplemente como costo para asegurar la participación de los variados grupos, cuya adhesión a través de métodos más coercitivos sería más costosa y, por tanto, parte de los costos legítimos que permiten a la sociedad mantener una cohesión suficiente para operar como interés creciente.

administración económica se asemeja al manejo de otros asuntos tratados en forma rutinaria por el aparato de la administración pública. Esto se refleja de una manera más patente en la administración fiscal, la operación de los programas gubernamentales de prestación de servicios, el diseño y administración de políticas de tarifas, y otros semejantes. No obstante, incluso en éstas y en otras áreas del manejo macroeconómico, como las de planeación económica y determinación e implementación de una política monetaria, los conocimientos técnicos requeridos aproximan en mayor grado, tales operaciones a las orientaciones empresariales, en comparación con las de otras actividades ordinarias del Estado. Inclusive, las necesidades de experiencia técnica son generalmente tales que los esquemas profesionales de los funcionarios públicos pueden traslaparse con los del sector privado, en tanto que la socialización profesional tiende a inculcar nociones similares de conductas deseables. Por ejemplo, todos hemos escuchado alguna vez que las bancas centrales comparten más la visión de sus colegas de la comunidad bancaria, que la perspectiva de sus colegas en el gobierno. Asimismo, la coincidencia de puntos de vista de los tecnócratas públicos y privados los pueden unir en otras áreas de la administración económica.

Conforme nos vamos acercando a otras áreas de la administración económica (v. gr., aplicación de legislación anti-monopólica, reglamentación de servicios públicos, implementación de otros aspectos de política industrial), los requerimientos de información microeconómica se aproximan en forma creciente a aquellos que supone el de la administración empresarial privada. Es más, las necesarias aptitudes administrativas de alto nivel son cada vez más semejantes en los sectores público y privado, incluso en aquellas áreas en donde sus objetivos difieren ostensiblemente. En esta zona de la intervención indirecta, los funcionarios públicos y los gerentes privados se sirven de las mismas fuentes del conocimiento técnico. La capacidad de investigación requerida para una administración privada eficiente, tiende a no ser muy distinta de la requerida para la creación y aplicación de una política pública eficiente. Para ello, ambos sectores pueden contratar a sus expertos de un *pool* común, y no es nada raro que la trayectoria profesional de estos últimos deambule entre los dos sectores.

No es casualidad que sea en esta zona de la regulación del Estado o de su intervención indirecta donde el problema de las "dependencias cautivas" empiece a ser más grave, dejando a un lado, obviamente, el argumento más fundamental del análisis marxista que establece que la maquinaria total del Estado es mantenida en cautiverio por los intereses económicos dominantes.<sup>3</sup> Esto es así porque en las economías de aprovisionamiento de información

<sup>3</sup> No obstante que se aceptara el argumento de Marx, tendríamos que concluir que, en la práctica, algunas partes del aparato estatal pueden ser más cautivas que otras.

y el mercado de reclutamiento de expertos, a nivel micro-administrativo —a diferencia del macro-administrativo—, posiblemente tiendan a dar un toque competitivo a las compañías del sector privado que integran la relación de negociación existente entre la dependencia reguladora y los particulares. El problema es estructural y es conveniente tener esto en mente, aun cuando la dependencia reguladora y los particulares se encuentren dentro del sector público, especialmente cuando las entidades reguladas son empresas grandes, técnica y organizativamente complejas. Distan de ser desconocidos o poco comunes los ejemplos en que las dependencias creadas para coordinar y controlar a las empresas públicas son incapaces de imponer medidas de control a las más importantes de aquéllas que se encuentran bajo su tutela.

Las empresas industriales, comerciales y financieras propiedad del Estado y dirigidas por éste, las cuales integran el sector paraestatal, presentan modalidades todavía más ligadas a la administración privada. El área de la administración económica ha tenido una expansión tal que, en muchos países en vía de desarrollo y no pocos desarrollados, la empresa pública juega un papel clave en la ejecución de las políticas nacionales de desarrollo. Sin embargo, debido a su gran utilidad como instrumento de la política de desarrollo, las empresas públicas han tenido una existencia en constante asedio, debido principalmente a las ambigüedades existentes en relación con los criterios adecuados para evaluar su actividad y a la falta de decisión sobre las estructuras organizativas más adecuadas para supervisar y coordinar sus operaciones. En este respecto, convendría hacer una pausa para meditar por un momento la naturaleza de la delimitación que existe entre empresas públicas y privadas. Parece ser que frecuentemente se trata de enfocar esta delimitación desde la perspectiva dominante del sector público. Desde este punto de vista, la delimitación parece más definida: las empresas públicas son aquellas empresas propiedad del Estado, dirigidas por él y, por consecuencia, aquellas en las que el Estado tiene al menos una participación preponderante. Comúnmente se presume que las empresas del sector paraestatal, al producir bienes y servicios, poseen un distintivo carácter híbrido. Además de estar organizadas para la producción de bienes para el mercado cumplen, al mismo tiempo, con un objetivo público que rebasa las funciones exclusivamente comerciales que tienen las empresas privadas. También comúnmente se presume que estos objetivos extra-comerciales integran, junto con los objetivos comerciales comunes, la función objetiva característica de la empresa pública. Por ende, el carácter público en las operaciones permanecerá en tanto que la empresa continúe bajo propiedad y dirección del Estado.

Debemos reconocer que dicha visión del carácter público, se basa en un razonamiento económico. Si no se buscaran objetivos extra-comerciales, su operación bajo el régimen de propiedad privada, sería presumiblemente adecuada y aun preferible desde un punto de vista neo-clásico. Tradicional-

mente, la teoría sostiene tres circunstancias especiales para justificar la intervención directa del Estado. Con buena razón, el Estado puede entrometerse en la esfera de producción: 1. Para producir bienes o servicios de interés público; 2. Para generar externalidades que no pueden producirse a través de decisiones fundadas en las directrices del mercado (v. gr., para subsanar las deficiencias del mercado); y la más debatible, 3. Para asegurar la atención a los requerimientos comunitarios (v. gr., prioridades socialmente determinadas que difieren de aquellas generadas por el mercado). Estos ejemplos no son criterios precisos de delimitación de la actividad estatal.

Como ya hemos visto, la definición de bien público se determina culturalmente y puede variar diacrónicamente dentro de una cultura y sincrónicamente en varias. En el caso de las políticas de producción e inversión pública que comprenden la internalización de externalidades, estas últimas pueden ser definidas limitativamente como sería el caso de un proyecto para establecer una cuenta fluvial para usos diversos o, extensivamente, como serían los esquemas de desarrollo regional o el establecimiento público de industrias catalíticas o estratégicas para impulsar un proceso generalizado de industrialización. El caso de los requerimientos comunitarios amplía aún más la perspectiva de opciones y puede incluir fines tales como la generación y el mantenimiento de empleos, en ciertas regiones o líneas de producción; la nacionalización de ciertas industrias;<sup>4</sup> o el subsidiar ciertas formas de consumo por parte de empresas o individuos.

Dado que todas estas consideraciones extra-comerciales son posibles sólo si la empresa está por lo menos parcialmente exenta de la disciplina del mercado, es natural que las fuerzas del mercado no puedan servir como mecanismos coordinadores del sector paraestatal. De ello, la necesidad de instituciones coordinadoras sustitutas. No vamos a abundar más sobre esta característica atribuida a la empresa pública, ya que la literatura está repleta de referencias a esta característica definitoria. Aun así, es posible que existan dudas al respecto.

Aunque para el control y la coordinación efectiva de las empresas públicas se requiera la realización de estudios histórico-institucionales sobre las circunstancias de su creación que permitan determinar la función objetiva particular de estas empresas (esto es, identificar el propósito público extra-comercial para el que fueron creadas), ello no constituiría la solución final del problema. Se requeriría además de una ulterior delimitación de las características de las empresas.

Haríamos bien en recordar que, en algunos casos, una vez que una empresa pública ha sido establecida y marcha convenientemente, puede ser posible que haya sido satisfecho el objeto para el que fue creada. En otras

<sup>4</sup> Sobre la base de externalidades, también puede hacerse un estudio de esto.

palabras, el énfasis público de la empresa puede consistir precisamente en haber sido destinada a resolver un conjunto de problemas especiales y temporales. Una vez superado el problema inicial, la empresa pública solo lo será en virtud de su origen, lo que equivale a decir que será sólo por una inercia institucional que permanezca bajo la propiedad del Estado. En todo caso sería conveniente que sus operaciones siguieran las normas de cualquier otra empresa, dado que no existen razones para que sea administrada de otra manera.<sup>5</sup> Estas empresas estatales pueden clasificarse como públicas por su origen. En este tipo de casos, se aplicarían preferentemente las reglas del área de la administración privada y se podría confiar en el mercado para que proporcione la función coordinadora, salvo por una condición que más adelante veremos.

Las empresas públicas en que las consideraciones extra-comerciales constituyen una característica más o menos permanente de su operación, difieren en mucho de las empresas públicas por su origen. Por ejemplo, la política de tarifas de un proyecto hidroeléctrico para usos diversos, legítimamente puede descontar parte de su capital y costos de operación por el costo de la prestación de servicios públicos que no son *directamente* remunerativos, tales como la prevención de inundaciones, el control de erosión, las facilidades recreativas, etcétera. Si, como política social, se decide subsidiar y por tanto preservar un sistema de pequeñas granjas y/o cooperativas, junto a una gran empresa agrícola comercial, no se podría esperar que las diversas empresas públicas que intervienen como parte del sistema de apoyo de estas entidades socialmente favorecidas, operen sobre la base de un criterio meramente comercial. Al menos al principio, dichas contribuciones de servicio social se pueden especificar y compensar debidamente por parte de las autoridades hacendarias. Similarmente, las empresas públicas establecidas con un propósito primordial de control —por ejemplo, para asegurar el abastecimiento nacional de armamento militar o para proporcionar las opciones energéticas

<sup>5</sup> Algunos ejemplos de empresas públicas con énfasis especial en su origen, serían: a) empresas rescatadas de la bancarrota, que estaban en manos de administradores privados, y restauradas a una posición económicamente sana, por parte de administradores designados públicamente; b) empresas establecidas como catalizadoras industriales que, con el tiempo, obtienen buena rentabilidad; y, c) empresas creadas para sustituir una administración extranjera por una nacional (así como la aplicación de regulaciones nacionales sobre reinversiones, en lugar de las regulaciones internacionales). La segunda categoría también incluiría, por ejemplo, bancos de inversión propiedad del gobierno, como Nacional Financiera o el Banco Nacional de Desarrollo Económico, creados como sustitutos para un mercado nacional de capitales que falta totalmente o cuenta con un desarrollo débil; a largo plazo, sus operaciones tenderán a ser "económicas" o lucrativas, aun cuando el horizonte temporal para sus planes de inversión pudiera ser más extenso que el de los inversionistas y su tasa de descuento a futuro, correspondientemente menor.

nacionalmente disponibles a fuentes energéticas controladas en el extranjero—, reflejarían estas consideraciones extra-comerciales en sus operaciones a largo plazo. Se pueden clasificar como empresas públicas por la naturaleza de sus operaciones, a aquellas que funcionan con carácter público o con fines extra-comerciales como la base de sus operaciones permanentes.

Si bien es cierto que el tipo de empresas públicas por la naturaleza de sus operaciones debe estar sujeto a alguna forma continua de control y coordinación pública, ya que su función objetiva particular de alguna forma elude la disciplina y las funciones coordinadoras del mercado, en el mismo caso se encuentran, a menudo, las empresas públicas por su origen, aún después de haber entrado en la etapa lucrativa. En estos casos, la coordinación explícita puede ser útil e incluso necesaria debido a las imperfecciones del mercado como mecanismo de control.

Dado el tamaño común de las empresas y el tipo de estructura industrial en que se hayan incrustadas, particularmente en los países menos desarrollados, puede simplemente no ser posible depender de la disciplina del mercado para constreñir sus políticas de una manera económica y socialmente eficaz.

Una empresa pública, por su origen o por la naturaleza de sus operaciones permanentes, puede servir a un propósito público identificable. Como hemos visto, cuando es principalmente pública por su origen, tiende a confundirse con el área de la administración privada, excepto por el régimen de su patrimonio. No obstante, el factor de la propiedad no es suficiente para proporcionar una distinción de criterio, ya que también la dimensión de "objetivo público" se encuentra implícito y, en ocasiones, explícito en las operaciones de un gran número de empresas del sector privado. Por ejemplo, en el derecho norteamericano, todas las empresas privadas que están englobadas en las industrias reglamentadas (compañías de servicios públicos), se encuentran declaradas formalmente investidas de un interés público. Como lo indica el extensivo control gubernamental del sector bancario y las innumerables actividades reglamentarias, el significado de "objetivo público" es definido en términos más amplios (aunque no tanto como lo fue antes de la declaración de inconstitucionalidad de la Ley de la Recuperación de la Industria Nacional de 1933).<sup>6</sup> No estaría por demás recordar que esa legislación sostenía que toda negociación tenía un interés público (posición muy similar a aquella que asumen los sistemas jurídicos hispánicos en los que toda forma de propiedad se considera dotada de una función social por la constitución).

<sup>6</sup> Las recientes acciones del gobierno federal de los Estados Unidos para rescatar a las compañías Chrysler y Lockheed, parecen marcar un retorno al concepto más flexible de interés público, aplicado en la década de los 30's.

En los países en vía de desarrollo, la delimitación entre lo público y lo privado es, de existir, muy confusa debido al carácter usual de la política comercial e industrial. En dichos países, la regulación de la iniciativa privada puede ser apenas menos extensa, si no *de jure* por lo menos *de facto*, que la existente en las sociedades industriales más avanzadas. Y dado que las economías en vía de desarrollo normalmente dependen de altos grados de proteccionismo industrial, de préstamos a las empresas privadas con intereses módicos, de incentivos fiscales, etcétera, sus llamadas empresas privadas se establecen y operan sobre la base de una gran cantidad de capital público, así como de subsidios operativos no cuantificables. Desde el punto de vista del sector privado, la delimitación entre la empresa pública y la privada puede parecer tan indefinida como lo es desde el punto de vista público.

No es el motivo de esta pequeña disgresión acentuar todavía más la dificultad para conceptualizar la empresa pública como un fenómeno distinto de la empresa privada, sino más bien enfatizar que la similitud que parcialmente existe entre la empresa pública y privada comprende a dos grandes conjuntos de experiencias de los cuales se pueden tomar lineamientos para el diseño de los sistemas de control y coordinación de las empresas paraestatales.

El primer conjunto proviene de la semejanza que existe entre el reto administrativo que enfrentan las dependencias coordinadoras del sector paraestatal, especialmente de las empresas públicas por su origen, y el que confronta una corporación matriz respecto de su combinado industrial privado, en otras palabras, un "ente controlador" (*holding*) respecto de sus empresas, o el centro administrativo de una gran corporación transnacional. Ya sea que el reto administrativo sea público o privado, debe concertar una diversidad de actividades de producción en una variedad de ambientes de producción y desarrollar el criterio de monitoreo que coadyuve a mejorar el proceso de optimización de todo el sistema y no simplemente de una empresa en particular. Sería conveniente estudiar detenidamente las diversas políticas organizativas que han sido sujetas a un proceso de refinamiento, de alto nivel, por parte de los combinados industriales y las corporaciones multinacionales, con el fin de diseñar sistemas de coordinación de las empresas del sector paraestatal.

En segundo lugar, la experiencia es un poco confusa en lo que se refiere a las dependencias reguladoras de las empresas prestadoras de servicios públicos y otras industrias reguladas, ya que indica que la subordinación de las empresas económicas a los fines públicos en ocasiones acarrea serias dificultades y sus relaciones inter-organizacionales deben ser objeto de una continua modificación, si se desea aumentar la eficiencia de la regulación.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> "El problema de la dependencia hecha cautiva" mencionado en la sección de administración económica, se relaciona con esta discusión.

En realidad, la generalmente menos problemática relación existente entre los niveles organizacionales de supra y subordinación que se encuentran en un *holding* o corporación multinacional, en comparación con la relación de dependencia reguladora/empresa prestadora de servicios públicos, puede en sí mostrar los elementos críticos que deben considerarse para el diseño de eficaces sistemas de control.

De cualquier modo, como lo indica la antedicha categorización de las áreas administrativas, no nos debemos dejar guiar por la idea de que los problemas de la empresa pública son únicos en su género, ni debemos tampoco dejar pasar desapercibida la probable aplicación, dentro del sector paraestatal, de las soluciones institucionales que han sido desarrolladas en otra área del extenso campo de la administración. La eficiencia técnica, como criterio de desarrollo, desde luego es aplicable a todas las áreas administrativas. Ha sido el propósito de este trabajo destacar el hecho de que la esencia de la dificultad radica en la relación contrapunteada existente entre la eficiencia económica del mercado coordinado (estándar con el cual se juzga la actuación de la administración privada y parte de la económica) y la eficiencia administrativamente coordinada (estándar con el cual se juzga principalmente la función administrativa pública y mucha de la administración social). El nombre mismo de "empresa pública" sugiere este problema al señalar la orientación social o "pública" de sus operaciones como contrapuesta a la perspectiva "empresarial", creando, consecuentemente, una tensión que quizá no tenga solución definitiva. Inclusive, esta dialéctica se complica todavía más por la heterogeneidad existente dentro de las estructuras sociales económicas que normalmente forman parte de los países pequeños en vía de desarrollo pentrados por una economía capitalista.

### 3. *Tendencias contemporáneas de la actividad de la empresa pública*

Es muy evidente que la problemática del sector paraestatal ha sido objeto de un intenso y creciente debate político a lo largo de la última década.<sup>8</sup> A mediados de los 70's, Brasil vió crecer, hasta alcanzar el máximo grado de

<sup>8</sup> Este cuestionamiento contemporáneo del sector público puede reflejar, en parte, una reacción política conservadora hacia la era de la expansión estatal, pero también parece relacionarse a cierto desencanto entre las fuerzas políticas progresivas con respecto de la eficacia de grandes burocracias y una reacción hacia el excesivo número de programas de acción social, (por ejemplo: *The New Deal-Fair Deal-New Frontier-Great Society Genealogy*, en el ámbito nacional, y *The Alliance for Progress, Decade of Development*, en el internacional). La literatura occidental sobre este punto es voluminosa, pero en Europa Oriental hay eco sobre el particular, por parte de observadores críticos, tales como Sik, Djilas y otros.

preocupación política, el polémico tema sobre la esfera de la intervención estatal (*estatização*). Casi simultáneamente, y más fuerte que nunca, se dejó escuchar en México la misma preocupación. En Argentina, preocupaciones semejantes, pero no iguales, motivaron la creación, y posterior desaparición, de la Corporación de Empresas Nacionales, que debía realizar funciones semejantes a aquellas encomendadas a la Junta Nacional de Empresas del Reino Unido. Entre tanto, Perú ha experimentado, a partir de 1976 (después de la rápida expansión que tuvo el sector paraestatal desde 1968), una revisión y revaluación de su política paraestatal, si bien fue un proceso mucho menos caótico que aquel ocurrido en Chile antes y después de 1973, en el que se verificó la misma secuencia de una rápida expansión y contracción subsecuente (sólo que más aguda en comparación con la experiencia peruana).

En Europa también se han suscitado los mismos tipos de temas. En Francia, por ejemplo, se ha acentuado recientemente la necesidad de que el criterio mercantil del lucro sea introducido a los grandes sectores de la industria francesa que maneja el Estado. Al mismo tiempo, en Gran Bretaña, el gobierno que preside la Primer Ministro, Margaret Thatcher, está tratando de reducir los números rojos de algunas empresas públicas y apoyar a muchas de aquellas que sean real o potencialmente lucrativas. En Italia, las dudosas fuentes de las utilidades de algunas empresas estatales, casi precipitaron un escándalo político hace unos años (o lo habría precipitado si los mundanos ciudadanos italianos, fuesen todavía susceptibles de ser escandalizados).

El tema de la rentabilidad en las empresas públicas ha despertado un renovado interés a lo largo de Europa Occidental, a partir de los estudios elaborados por Bacon y Eltis de la Universidad de Oxford, el Banco Nacional de Westminster y el Instituto Europeo Hudson, abocados a la búsqueda de una relación negativa entre el tamaño del sector público y la tasa de crecimiento.

Sería atractivo a la vez que simplista, atribuir estas teorías políticas mundiales a una tendencia orientada hacia el conservadurismo político. El carácter polémico de mucha de la discusión sobre la política de empresa pública puede estar condicionada por una corriente ideológica y política derechista, pero también están involucrados otros factores más interesantes, los cuales son de una naturaleza estructural y contextual.

En primer término, la reciente preocupación relativa a la eficiencia económica dentro del sector paraestatal parece estar en función directa con el tamaño de ese sector. En donde existen sólo unas cuantas empresas públicas operando en un limitado número de áreas hay sólo una ligera presión para que incrementen la eficiencia comercial con la que se manejan los recursos de la empresa. Los objetivos extra-comerciales pueden ser fácilmente intro-

ducidos e incluso la eficiencia técnica se puede postergar, aunque esto nunca resulta del todo justificado. En otras palabras, se pueden afrontar los resultados deficitarios de esta política, salvo en los sectores paraestatales en expansión de los países en vía de desarrollo. Tarde o temprano la carga del déficit operacional de las empresas públicas resulta demasiado grande para ser absorbida con recursos fiscales, sin efectos secundarios contraproducentes y, con el fin de proteger la hacienda pública, controlar la inflación, etcétera, la autoridad se ve obligada a sujetar a estas empresas a una disciplina fiscal más rígida que la habida anteriormente.

Una segunda reflexión, estrechamente relacionada, establece también una conexión entre el punto sobresaliente del criterio de eficiencia económica y la dimensión del sector paraestatal. Se relaciona con las consideraciones macro-económicas de la formación de capital y el nivel nacional de productividad. En este respecto, también es posible tolerar a un pequeño sector paraestatal deficitario, mientras que tal no sería el caso tratándose de un sistema más grande que maneja recursos de la sociedad. Entre mayor sea la cantidad de esos recursos, mayor será la responsabilidad social de las empresas de este sector para respaldar en la tarea de formar capital y contribuir a los avances generales de productividad de la economía. A principios de este siglo, el gobierno uruguayo, presidido por Batlle y Ordoñez, manifestó que el Estado debía generar energía eléctrica abundante y venderla barata, no obstante que con ello se incurriera en pérdidas pecunarias por la generación y venta de dicha energía. Esto fue posible sólo en tanto que no creció demasiado la demanda. El sólo aumento de la escala de operaciones (que resultó de la operación a mayor escala del programa nacional de electrificación), requirió de un retroceso en el principio de otorgamiento de subsidios. La alternativa en este caso, como en otros, fue la de reducir el nivel nacional de productividad y deteriorar la capacidad para la formación de capital.

Sumándose a las consideraciones fiscales y a las exigencias de una productividad creciente, un tercer factor, vinculado con la balanza del sector paraestatal, ha servido para compeler a las empresas públicas para que operen con un mayor énfasis en la eficiencia económica, al menos en muchas economías del mundo que deben conformar su desempeño interno hacia planteamientos relativos al equilibrio de la balanza de pagos. Debido a que un sector paraestatal extenso afectará substancialmente la estructura de costos de las industrias nacionales, la necesidad de fortalecer la competitividad internacional de la superestructura productiva de un país, tenderá a obligar a las empresas públicas a operar con mayor énfasis en los criterios convencionales de desarrollo económico. Después de todo, el sector paraestatal, así como puede transmitir externalidades negativas a otras empresas de la economía

nacional, también puede transmitirles positivas y, entre más grande sea el sector paraestatal, mayor será el impacto.

Además de lo anterior, existen cuatro razones esenciales para el sector paraestatal que ayudan a justificar el creciente énfasis en la rentabilidad o eficiencia económica. En primer lugar, la administración de la empresa pública, como cualquier otra administración, normalmente aprende haciendo. Todo lo que resulta nuevo y extraño puede motivar una disminución en la eficiencia de la administración en las empresas públicas, así como en las privadas, razón por la cual los economistas han estado ansiosos por admitir la necesaria protección de las industrias nuevas. Sin embargo, tarde o temprano, el incremento en la experiencia administrativa se reflejará en un crecimiento de la capacidad de la administración, con efectos positivos en el nivel de eficiencia de las operaciones empresariales. Por tanto, sería normal que esta curva de aprendizaje se reflejara en la caída de los costos de producción y en el incremento del nivel de rentabilidad. En aquellas situaciones en que las empresas públicas han invertido junto con el capital extranjero privado, o con el capital nacional privado, existe una motivación adicional para sujetar la empresa a criterios de rentabilidad. Por ello, conforme ha crecido el desarrollo de la estructura industrial en los países en vía de desarrollo, esas asociaciones y por ende, las presiones a favor de la rentabilidad, se han incrementado como un medio para asegurar el acceso a la tecnología sofisticada, cada vez más requerida para establecer industrias de bienes intermedios y de capital.

Los estudios relativos a la sociología ocupacional y organizacional se han ocupado de un tercer aspecto asociado a la actividad administradora: la llamada socialización profesional con el surgimiento de la educación técnica y la capacidad de los administradores en ambos sectores, público y privado, la profesionalización de la administración tecnocrática tiende a generar estándares comunes de comportamiento, especialmente en las industrias técnicamente complejas como lo son la petrolera, la petroquímica, la siderúrgica y la de alta ingeniería. No nos debemos sorprender, por lo tanto, de que nos encontremos con administradores de empresas públicas o privadas que se evalúan a sí mismos y a otros, en términos muy generales de comportamiento, y lo mismo puede ocurrir respecto de sus objetivos (especialmente si las normas de la movilidad profesional llevan a los administradores a entrar y salir de los sectores público y privado, en el curso de sus carreras profesionales).

Por último, como establece tan claramente la creciente literatura sobre la burocracia, los encargados de formar las directrices burocráticas normalmente tienden a inclinarse por aquellos cursos de acción que aumenten su relativa autonomía, en relación con las jerarquías más altas de la estructura administrativa. En el caso de las empresas públicas, esta búsqueda por la autonomía puede ser concedida en tanto la empresa genera los re-

cursos propios para sus operaciones y su expansión. La influencia del poder económico es notablemente determinante en los casos en que las empresas deben depender de la provisión de fondos externos para desarrollar la actividad que les es encomendada, exponiéndose así los administradores de las empresas a la supervisión externa más allá de lo que les gustaría.

En los casos en que a pesar de existir estas circunstancias condicionantes, una empresa pública incurre en pérdidas durante un largo período de tiempo, existe una clara indicación de que se aplicarán medidas especiales. Sea que la empresa haya sido "hecha cautiva" por su clientela, la que la utiliza para extraer los subsidios de la hacienda pública en beneficio propio; o porque las altas esferas de la autoridad política han decidido colonizar la empresa con sus partidarios políticos como medio para recompensar su lealtad (la idea del Estado-cartel descrito por Jaguaribe);<sup>9</sup> o, finalmente, porque la empresa ha sido seleccionada específicamente como un instrumento político para canalizar la transferencia de recursos a algún grupo, como medio para lograr un fin político ( como en el caso de la distribución de recursos a las regiones atrasadas —tales como el Mezzogiorno o la del norte de Brasil— con el fin de igualar los niveles de su economía a los nacionales). No es necesario destacar que estas tres consideraciones no son mutuamente exclusivas, pero sí es importante distinguir cuál debe aplicarse en un determinado caso, ya que ésto contribuirá a definir el objetivo del control.

#### 4. *La creciente necesidad de coordinación*

La creciente preocupación relativa a la eficiencia del sector paraestatal, ha hecho crecer una concientización respecto de la necesidad de establecer los mecanismos especiales de monitoreo y coordinación que vinculen a las empresas del Estado con los fines públicos motivo de su creación. La conveniencia de imponer los mecanismos de *concertation*, para utilizar la palabra francesa, con el propósito de asegurar que las entidades subordinadas funcionen en armonía, aumenta con la proliferación de las empresas públicas, ya que esto último implica un creciente riesgo de que las unidades que integran el sector paraestatal tomen su propio camino y, en consecuencia, funcionen con propósitos contrarios entre sí. Este riesgo se deriva, en parte, de las tendencias históricas ya mencionadas en la sección anterior. Aunque resulte deseable la inclinación que muestre la empresa pública hacia la consecución de una mayor autonomía en la generación de recursos y en su administración, al mismo tiempo, lo anterior aumenta las posibilidades de que la administración de la empresa sustituya los fines para los que fue creada.

<sup>9</sup> Un patronazgo de la *parentela* del tipo que describe La Palombara en el caso de Italia.

El desplazamiento de objetivos y su sustitución son, ciertamente, un fenómeno familiar en el estudio sociológico de las organizaciones complejas que de ninguna manera son exclusivos del sector de las empresas públicas. Por ejemplo, los servicios de salud pública pueden ser prestados más en beneficio de la profesión médica que de la salud pública.

Inclusive, al mismo tiempo que la estructura administrativa del sector paraestatal madura y desarrolla sus propios objetivos, la creciente dependencia del financiamiento interno puede representar un creciente riesgo de suboptimización. Alec Nove, junto con otros especialistas que han estudiado las operaciones de las industrias nacionalizadas, ha insistido constantemente en que, al final, la utilidad de la nacionalización radica en la habilidad de los altos niveles de toma de decisiones para usar a las empresas estatales con el propósito de internalizar las externalidades relevantes en la determinación de la distribución de recursos.

En los casos en que el horizonte de la toma de decisiones cae a un nivel organizacional (empresa), como ocurre cuando los mecanismos públicos de vigencia son débiles o simplemente no existen, muchas de las externalidades también tenderán a perderse de vista. El consiguiente resultado es que los costos de oportunidad social de los derroteros particulares de acción de las empresas serán mayores de lo que hubieran sido en caso de aplicarse algún tipo de nivel superior de control y coordinación.

La necesidad de supervisión para asegurar la conformidad con los objetivos públicos puede aumentar, con el paso del tiempo por una razón inversa: específicamente, la susceptibilidad de las empresas públicas débiles de ser, eventualmente, hechas cautivas por sus clientelas o grupos de interés. En otras palabras, la desviación de objetivos puede ocurrir por igual en las empresas deficitarias como en las rentables, aunque por diferentes razones. Con el transcurso del tiempo, la clientela de dichas empresas puede crecer en capacidad e imponer sus preferencias sobre la administración de la empresa, tal y como las dependencias reguladoras han caído en las garras de los variados grupos que debían regular.

Por tanto, desde la perspectiva de la coordinación sectorial parece ser indispensable la coordinación estatal si el sector paraestatal quiere evitar la suboptimización y mantener firmemente su curso entre el Escila de los que buscan la autonomía administrativa en beneficio propio y el Caribdis de la clientela que está ávida de someter a las empresas públicas a sus propios intereses.

##### 5. *Las formas de control y concertation*

Paradójicamente, los sistemas de control son más necesarios en los sectores paraestatales desarrollados que en los embrionarios, aun cuando pudiera

pensarse que los sistemas nuevos de empresa pública requieran en mayor medida de una dirección externa y una guía, en comparación con los más antiguos, debido a la falta de experiencia administrativa y demás. Surge, por tanto, la pregunta: ¿Cuál es el sistema de control que debemos establecer?

Desde una perspectiva histórica parece que el énfasis en la supervisión tendía a recaer, durante las etapas iniciales del sector paraestatal, en el control de la legalidad de los aspectos procedimentales de sus operaciones. Indudablemente, esta proclividad reflejó el origen administrativo público del que surgieron las primeras empresas. Las consideraciones económicas se relegaron a un segundo plano en dichos esquemas de supervisión, aun cuando se podría actualmente argumentar que esas son precisamente cuestiones más importantes desde el punto de vista social. La supervisión orientada a la legalidad sólo perfeccionará una dimensión de la actividad empresarial, que es la idoneidad jurídica, en tanto que la productividad o eficiencia institucional son las que deben perfeccionarse si se pretende que la sociedad extraiga el mayor beneficio de su intervención directa en los procesos económicos.

Con el transcurso del tiempo, los controles de contabilidad evolucionaron paralelamente a los controles de legalidad, generalmente, de hecho, como una derivación de estos últimos. Ahí donde el control de contabilidad ha rebasado su enfoque inicial sobre asuntos procedimentales o regularidad burocrática, las áreas sustantivas a las que se ha dirigido han asumido la forma de controles financieros no del todo diversos de los sistemas de control que utiliza la administración de empresas privadas para supervisar las actividades de sus subsidiarias. No siempre se ha formulado la pregunta, y menos aún ha sido contestada, sobre la forma como se integran otros elementos de evaluación dentro del control financiero, como medio para proporcionar un contexto analítico más adecuado en la búsqueda de la optimización, a largo plazo, de las empresas. Las externalidades que constituyen la lógica básica de las operaciones de varias empresas estatales pueden ser insuficientes al respecto, pero la sola creencia de que aquéllos están siendo generados es claramente un criterio tan inadecuado para la administración pública como lo es la aceptación indiscutible e incondicional de cualquier nivel de subsidio social implícito en la producción de artículos de primera necesidad (*merit goods*), impuesto por las condiciones prevalecientes en algún período anterior de producción. En ambos casos, como sucede en la oferta de bienes de consumo o bienes comunitarios, se debe utilizar un análisis sistemático y el control debe ser permanente para optimizar el uso de los recursos tanto como sea posible, imitando, en este respecto, el funcionamiento de un mercado teóricamente eficiente.

Ultimamente, en algunos casos, las reformas administrativas han tratado de agrupar a las empresas públicas bajo unidades de supervisión sobre

la base de su similitud funcional o de su complementaridad. Bajo este raciocinio, frecuentemente las empresas se asignan a los ministerios con los que tienen una afinidad funcional. Es ciertamente comprensible la lógica de este esquema de control y, en algunas áreas, puede constituir la forma más apropiada para asegurar el necesario nivel de coherencia política. Asimismo, puede ser una forma razonablemente eficaz, aunque no la única, de asegurar la entrega coordinada de paquetes de servicios a distritos remotos, como es el caso de la implementación de los esquemas de desarrollo rural. Teniendo en cuenta el desarrollo rudimentario de los sistemas de información pública en los países en desarrollo, podría ser adicionalmente ventajoso colocar a las empresas de un mismo sector bajo la supervisión del ministerio que controla el flujo de información de ese sector y, así, permitir economías de escala en los sistemas de capacitación y recuperación de información, que son relevantes para las operaciones cotidianas, así como para la planificación de los programas de inversión a largo plazo. Tales agrupamientos organizacionales, podrían también ayudar a economizar los escasos recursos de personal capacitado, mientras que la rotación de personal entre los ministerios supervisores y las empresas subordinadas, coadyuvaría a consolidar los sistemas de información del personal que frecuentemente aumenta la calidad de la toma de decisiones de la administración, tanto en los países en vía de desarrollo como en los desarrollados.

No obstante la lógica persuasiva de tales sistemas de supervisión, existen fundamentos para preferir, en algunos casos, los mecanismos coordinadores que conducen a los sectores hacia los mecanismos que están sectorialmente establecidos. Por lo tanto, las transferencias de recursos intersectoriales entre las empresas pueden facilitarse, constituyendo naturalmente, dichas transferencias, la esencia de la adaptación distribucional cuando se está produciendo un proceso dinámico de desarrollo.

Existe permanentemente el riesgo de que las unidades de coordinación sectoriales pueden, al operar, monopolizar los recursos conforme a ciertos patrones poco deseables desde un punto de vista social, como en una especie de feudalismo administrativo. Aun en el caso de que las instancias superiores de control intenten apoderarse de los excedentes de la producción a través de la exacción fiscal de las empresas públicas, la experiencia nos ha demostrado que los administradores pueden ser capaces, tanto en las economías de planificación como en los sistemas de economía mixta en los países en desarrollo, de ocultar los recursos internos de la revisión externa.

También puede argumentarse que una estructura coordinadora que abarca a varios sectores —como ocurre en el caso de un *holding* que supervisa a empresas que operan en varias ramas industriales—, conlleva otra ventaja adicional importante. La divergente experiencia y perspectiva entre la administración de las compañías subordinadas y la administración de las de-

pendencias supervisoras, le permite a estas últimas una cierta flexibilidad en la optimización del sistema que puede facilitar la identificación de las tendencias suboptimizantes siempre presentes, al menos en forma latente, en la empresa subordinada, especialmente cuando dichas empresas tienen la capacidad de generar una buena cantidad de recursos propios. Seguramente tal ventaja podría perderse si fuese grande el número y la diversidad de las empresas subordinadas sujetas a la coordinación común. En ese caso, al nivel administrativo de supervisión, se le puede imposibilitar para obtener una adecuada familiaridad con los trabajos que realizan las empresas sujetas al monitoreo y a la coordinación, lo que provocaría que el complejo de empresas se volviera, *de facto*, una mera confederación poco integrada.<sup>10</sup> Inclusive, cualquiera que sea la estructura formal, en la práctica, la relación entre la dependencia coordinadora y sus unidades de operación, con frecuencia, tiende a ser una relación sujeta a negociación, con algunas variantes. Si existiese una o más empresas grandes y técnicamente complejas entre las empresas coordinadas, la dependencia supervisora debe estar comunmente investida de facultades especiales que le permitan negociar apropiadamente con todas las empresas colocadas bajo su jurisdicción.

Algunos países subdesarrollados encaran este problema de una manera particularmente acentuada; por ejemplo, existe evidencia en el sentido de que varias de las grandes empresas estatales de Brasil, en el mejor de los casos, están coordinadas por cuerpos supraordinarios sólo de una manera formal, mientras que las indicaciones parciales, a partir de entrevistas de campo en Ecuador, sugieren que algunas grandes empresas propiedad del Estado también se encuentran reguladas desde arriba, aunque de manera flexible. No obstante, en los países desarrollados, esta situación se presenta con frecuencia. En Italia, la ENI fue durante muchos años una entidad notablemente autónoma. Recientemente, la Rolls-Royce. Ltd. ganó un litigio en contra de la Junta Nacional de Empresas (*holding* estatal de Gran Bretaña), logrando con ello su cambio de adscripción al Departamento de Industrias. En algunos casos, la dependencia supervisora se asemeja a una dependencia cautiva.

Cuando las empresas públicas se encuentran agrupadas sectorialmente, aun pueden presentarse otro tipo de problemas. La proximidad en las experiencias, valores y puntos de vista, así como la similitud entre los procedimientos de decisión de los supervisores y supervisados, pueden dificultar la detección de cualquier inclinación hacia el desplazamiento de objetivos burocráticos, por propósitos personales. Este riesgo existe especialmente cuando las alianzas personales ligan a personas que circulan en la misma área pro-

<sup>10</sup> Esta experiencia exitosa de la ÖIAG en Austria, por ejemplo, nos proporciona una magnífica evidencia para apoyar este argumento.

fesional y toda la estructura no está supervisada cuidadosamente desde el exterior. Además, cuando coordinadores y coordinados están inmersos en el mismo flujo de información y habituados a las mismas rutinas de trabajo y procedimientos burocráticos, su receptividad respecto de las innovaciones corre el riesgo de verse notablemente reducida.

Por último, debemos considerar el caso de la dependencia cautiva ya que se relaciona en una forma distinta al problema de control y coordinación. Un *holding* moderadamente diversificado proporciona más que una mera protección contra los riesgos económicos derivados de la diversificación de su programa de inversiones. También en el caso de la dependencia coordinadora que abarca distintas industrias y sectores es más fácil enfrentarse, con mayor eficacia, a la amenaza de que sus empresas subordinadas sean capturadas por sus respectivas clientelas. Mientras que una dependencia coordinadora sectorial está expuesta a los mismos intereses organizados que pueden intentar subyugar a sus empresas subordinadas, el mecanismo de coordinación intersectorial o multi-industrial trata con múltiples grupos de interés cuyos objetivos tienden a ser bastante distintos. Así pues, este último mecanismo es mucho menos vulnerable a la dominación de cualquier grupo de interés.

## 6. Conclusiones

Debido a una serie de razones, la maduración del proceso de desarrollo crea una creciente necesidad de sujetar por medio de alguna forma de coordinación, la proliferación de empresas del sector paraestatal, de tal manera que su objetivo público sirva como un constreñimiento operativo sobre su actividad y actuen en armonía como instrumentos de política pública. Sin tal coordinación, podría producirse una especie de proceso de "balcanización" del sector paraestatal, pudiendo perderse, lo que quizás, constituye, su principal contribución a la economía: la habilidad de internalizar externalidades.

Cuando las empresas que integran el sector público de la producción operan en forma atomizada o sin coordinación, se ven impedidas para alcanzar un nivel superior de productividad social como acontece en el caso de las empresas del sector privado.

Los sistemas financieros de control usados por los grandes conglomerados y empresas multinacionales pueden ser útiles para proporcionar la clase de supervisión administrativa que se requiere, y puede hacerse un uso considerable de éstos para conformar las operaciones empresariales a los requerimientos de eficiencia económica. Pero, al mismo tiempo, esos criterios de desempeño no constituyen un buen lineamiento para el tipo de considera-

ciones de optimización a largo plazo que deben tener en cuenta las autoridades públicas. En este sentido, tales criterios pueden considerarse como condiciones necesarias, pero no suficientes, en la formulación de un modelo eficaz de *concertation*, especialmente cuando las consideraciones extra-comerciales se encuentran formando parte de la función objetiva de las empresas estatales. Además, se requieren diseñar criterios de desempeño económico para supervisar que las empresas paraestatales cumplen con sus objetivos extra-comerciales ya que, en este aspecto de las operaciones, los criterios de eficiencia institucional —como aquellos que se utilizan para evaluar la administración pública y social— constituyen lineamientos más adecuados que los criterios de eficiencia económica.

Las experiencias históricas de cada país en las áreas de la administración pública, económica, social y privada, pueden servir como indicadores de las clases de problemas que confronta el sector paraestatal y las situaciones a que se enfrentará un mecanismo de control y coordinación. Si, por ejemplo, prevalecen fuertes disparidades inter-regionales que afecten la actividad de la administración pública, esas circunstancias podrían también influir en las operaciones de la empresa pública y deben ser tomadas en cuenta para la formulación de cualquier esquema de coordinación. Sin la administración privada de cierta región se viese afectada por una grave escasez de cuadros de administración bien preparados, o de mano de obra experimentada, este mismo problema seguramente afectará también a las empresas estatales, por lo que los cuerpos supervisores deben abocarse a su resolución de una manera adecuada. Si los programas de administración social que funcionan adecuadamente ofrecen una amplia cobertura, es probable que exista menos presión sobre la empresa pública para que sirva como intermediaria en la transferencia de recursos; en cambio, si es limitada, entonces probablemente varios grupos de presión se organicen para canalizar subsidios a través de las operaciones del sector público. Las demandas políticas y las condiciones operativas que confrontan las empresas públicas en una parte del país, pueden diferir notablemente de aquellas que confrontan en otra.

Sería erróneo suponer que los perfiles y las características de un sistema de control que operan en un país sean aplicables a otro, ya que las diversas áreas de la administración están estrechamente vinculadas entre sí y con las condiciones particulares nacionales. Una superestructura administrativa que funciona satisfactoriamente en un ámbito determinado dentro de un país pueden no hacerlo en otro, especialmente en los países en desarrollo cuyas condiciones muestran grandes diferencias. Sin embargo, lo virtualmente cierto es que las clases de sistemas de control que encontramos frecuentemente diseñadas en base a su simetría organizacional formal, serán incongruentes con las exigencias de una realidad nacional heterogénea. Mientras que, para realizar una evaluación exacta de balances de recursos y movilización efectiva,

todas las unidades del sector paraestatal deben informar fundamentalmente a la instancia planificadora nacional y, recibir instrucciones de la misma, los mecanismos intermedios de control y coordinación que funcionan como instrumentos de la política de implementación, necesariamente deben ser diseñados a la medida si se desea que funcionen eficientemente en cada ámbito nacional.

Lo que complica el panorama, haciendo imposible especificar en detalle un sistema de control óptimo aplicable a una clase general de países, es la ambigüedad estructural a la que se refirió esta exposición en el principio. En otras palabras, existe una base teórica para la desorganización que inevitablemente encontramos a nivel administrativo: específicamente, la ambigüedad en las relaciones de producción del capitalismo de Estado. Al menos en latinoamérica, las formaciones sociales que integran la estructura de clase de la sociedad, refleja la estructura económica parcialmente desarticulada que resulta de la experiencia de los períodos coloniales y post-coloniales. La región no está compuesta por economías periféricas en la que, desde el siglo XIX, o posiblemente antes, el modelo capitalista de producción fue adaptado y desarrollado con un enfoque desigual, aun cuando puede considerarse como una forma aglutinadora del modo de producción en la mayor parte de esta época. Como consecuencia de esta transformación exportada, diversos procesos de desarrollo social —urbanización, “terciarización”, y otros—, se inter-relacionaron con la cultura ibérica heredada, dando origen a una sociedad de clases distinta de aquella surgida durante el desarrollo capitalista de Europa Occidental, América del Norte y Australia/Nueva Zelanda. Las clases medias que surgieron no eran idénticas a las burguesías de esos ejemplos clásicos pero, en cambio, estaban constituidas en su mayoría por profesionistas, empleados en el sector de servicios dependiente del sector externo en desarrollo y por la burocracia estatal que tenía como su patrimonio la custodia de las relaciones cruciales de dependencia con la metrópoli capitalista, comprendiendo la administración de los crecientes flujos de recursos (comercio, impuestos, créditos públicos), entre Latinoamérica y el resto del mundo.

Cuando los eventos del siglo XX minaron parcialmente esta estructura económica periférica, ésta, junto al pretorianismo, al desplazar las antiguas estructuras coloniales de dominación, crearon el escenario necesario para la aparición del Estado tutelar: “el Estado Protagonico” o, en su papel económico, “el Estado Empresarial”. Hasta en tanto las nuevas estructuras industriales creadas o mantenidas por el Estado pudieran obtener alguna relevancia o poder, las clases medias nacionales de la periferia del capitalismo parecen haber tenido que enfrentarse a la alternativa histórica de depender fundamentalmente del sector estatal o de aquel íntimamente vinculado a la inversión extranjera. La prolongada crisis en que se sumergió Latinoamérica

durante la década de los treinta fue determinante para el surgimiento del fenómeno antes descrito. Con el consiguiente debilitamiento del sector dependiente de la inversión extranjera, la clase media se vió precisada a desplazar su posición, centrando su hegemonía alrededor del aparato estatal, dando con esto nacimiento al muy discutido fenómeno del "Bonapartismo" y al aún más debatido del "Estado burgués".<sup>11</sup> Efectivamente, la relación peculiar entre la estructura de clase y el poder estatal en Francia, misma que llamó la atención de Marx, parece estar, hoy en día, más pronunciada en varias sociedades de Latinoamérica, aunque de ninguna manera en todas.

En los multiformes sistemas económicos que hoy funcionan en el continente americano, las formas de organización económica son marcadamente distintas: fragmentos de economías de subsistencias; agricultura y artesanías campesinas; propiedades agrícolas de diversa índole; enclaves controladas por extranjeros; compañías multinacionales dedicadas a finanzas y a la manufactura; empresas propiedad de nacionales con una amplia gama de características técnicas y organizacionales; empresas mixtas formadas con capital nacional y extranjero; empresas públicas; empresas mixtas de capital privado y público, así como cooperativas. Todos estos diversos tipos integran la heterogeneidad estructural, instrumentada, al mismo tiempo, por el mercado privado y por la política pública. Por tanto, las relaciones de producción son diversas, por lo que los compromisos entre sector público y privado varían de un área a otra, dentro del mismo sistema económico nacional, lo mismo en el tiempo que en el espacio.

Algunas partes de la burocracia funcionan como elementos de la élite política y están en posición de influir en el proceso político, por sí mismas, o de dominar a una variedad de grupos de clientela. Otros sectores son más vulnerables a las presiones extra-burocráticas (o para el caso, políticas intra-burocráticas) y simplemente responden a las instrucciones políticas que se originan en otro lugar del proceso político. Aun en otros casos, el liderazgo estatal promueve

<sup>11</sup> En varios casos, podría ser útil considerar a la burguesía del Estado (la élite política y tecnocrática entre los funcionarios gubernamentales), como el líder de un grupo hegemónico que utiliza el poder estatal para beneficio de sus propios intereses, junto con la burguesía privada, como parte subordinada del grupo hegemónico. Debido a la naturaleza de las fuerzas económicas que han delineado los sistemas de la mayoría de los países del Tercer Mundo, el Estado parece estar permanentemente destinado a jugar un papel más amplio en relación con el que jugó en las economías capitalistas avanzadas. Por ende, la burguesía estatal seguramente continuará ocupando una posición pivote, presidiendo la modernización de una estructura socio-económica arcaica y mediando entre las empresas transnacionales por un lado y el capital nacional y los intereses laborales por el otro. Las instituciones públicas internacionales, y los recursos que pueden proporcionar, constituyen todavía otro elemento en la actividad equilibradora de la burguesía estatal, mientras que en algunos casos, incluso, ha sido posible confrontar entre sí a los grupos de capital extranjero.

nuevas fuerzas económicas que, con el tiempo, adquieren los medios para lograr su autonomía de las entidades estatales de las que inicialmente dependieron, llegando incluso a controlarlas y a tener una libertad de acción más amplia, en comparación con otros sectores. Debe agregarse que las circunstancias que diferencian el poder de ciertos sectores de la maquinaria del Estado respecto de otros, no necesariamente corresponden a la ubicación de las dependencias y empresas dentro de la estructura organizacional formal, de ello resulta la necesidad de ir más allá de las relaciones formales para diseñar los sistemas efectivos de control.

Seguramente, en países pequeños, como Guatemala y El Salvador, un sistema más simple de estructuración de poder se observa a todo lo largo de la maquinaria estatal. En estos casos, un modelo hegemónico de producción concentrado en la agricultura de exportación ha tendido a ordenar las relaciones sociales de poder, de una manera relativamente poco ambigua y, en algunos casos, sin tomar en cuenta los remanentes de la organización autóctona de producción. Sin embargo, en los sistemas socio económicos más complejos de Latinoamérica (así como en Asia y Africa), los patrones de interacción entre el Estado y las estructuras de intereses económicos se encuentran más matizados. Este aspecto no sólo tiene una importancia teórica sino que, en principio, el esquema de interacción público-privada puede ser empíricamente adoptado al de las áreas de la administración pública, privada, económica y social. Si se encuentra que las múltiples relaciones puestas en evidencia por tal adopción no corroen ni subvierten el resto del esquema de *concertation* existente, debieran tomarse en consideración estos aspectos críticos del contexto para el diseño del sistema de control, ya que sin su incorporación se corre el riesgo de que el resultado práctico refleje la sabiduría del antiguo refrán español que reza: "entre el dicho y el hecho hay mucho trecho".

William P. GLADE \*

Traducido por Jorge BERLIN

\* Director del Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad de Texas en Austin.