

## CAPÍTULO I

IV. El sistema de empresas públicas . . . . .	144
1. Factores y justificativos de creación . . . . .	144
2. Esquema estructural del sector público y sus em- presas . . . . .	146
3. El <i>status</i> jurídico-institucional . . . . .	157
4. Relaciones y controles exteriores . . . . .	160
5. Dirección y gestión . . . . .	164
6. El personal . . . . .	164
7. Aspectos económicos y financieros . . . . .	167

las grandes comunas, el accionariado ha tenido éxito... Mientras tanto, las empresas municipalizadas y públicas controladas por el Estado y por la Región han establecido lazos en el nivel internacional cuya importancia se hará sentir ciertamente en la futura programación europea.<sup>116</sup>

La Italia de posguerra ha recurrido a la nacionalización sólo en el caso de las empresas eléctricas privadas, por ley del 6 de diciembre de 1962, creando un solo pero importante establecimiento, el Instituto Nacional de la Electricidad (ENEL).

#### IV. EL SISTEMA DE EMPRESAS PÚBLICAS

##### 1. Factores y justificativos de creación

Diversos factores y justificativos han confluído, como se ha visto, en la emergencia, la estructuración y el desarrollo de las empresas públicas en los países capitalistas desarrollados. Unos y otros pueden, de acuerdo con el análisis precedente, agruparse en las siguientes categorías:

A) *Factores y justificativos de tipo histórico, coyuntural, militar.*

a) Continuidad histórica de la explotación pública de bienes y servicios antes incorporados al patrimonio estatal, o de actividades heredadas de fases anteriores de intervencionismo gubernamental, para cuya gestión, dado el cambio de circunstancias, debe recurrirse a nuevas formas.

b) Consecuencias inmediatas y mediatas de la preparación y del desarrollo de conflictos militares internacionales, sobre todo los de envergadura mundial; y necesidad de impedir, atenuar o reparar los efectos negativos de su impacto.

c) Medidas de dirigismo y estatización que son consecuencia de los conflictos militares pero se proyectan al periodo posbélico.

B) *Factores y justificativos de tipo económico y social.*

<sup>116</sup> CEDEP, *Les Entreprises Publiques dans la Communauté Économique Européenne*, cit. Ver también los artículos sobre la empresa pública en Italia, en Evelio Verderra y Tuells, editor, *La Empresa Pública*, Publicaciones del Real Colegio de España en Bolonia, 1970, tomo 2.

a) Crisis económicas internacionales que afectan a los factores y estímulos externos (comercio mundial, flujo de inversiones extranjeras).

Inconvenientes de una economía excesivamente dependiente del sistema internacional y sin defensas contra sus fluctuaciones.

Pérdida de confianza en los “mecanismos naturales” y en el juego espontáneo del mercado y de la competencia entre empresas privadas.

b) Falta de satisfacción, por el mercado y las empresas privadas, de las viejas y nuevas necesidades socioeconómicas y políticas en aumento, y avance y diversificación en las formas de satisfacción a través de distintas modalidades y grados de descentralización de servicios públicos.

c) Nacionalización y estatización de empresas privadas, como operación de salvamento de sus dificultades, o como alternativa a su quiebra y consecuencias negativas o conflictivas de la misma (v.gr., el desempleo).

d) Uso por el Estado de los instrumentos y mecanismos de política económica, de los entes integrantes del sector público y de las empresas nacionalizadas, para influir en la estructura, la organización, el funcionamiento y la orientación de la economía, en la coyuntura económica, y en el crecimiento y la modernización.

e) Estímulo del desarrollo de regiones menos desarrolladas, y búsqueda de un mayor y mejor equilibrio entre regiones nacionales.<sup>117</sup>

f) Conversión del sector público y de las empresas estatales en resortes permanentes de política económica, como órganos especiales para la ejecución y la gestión de tareas, programas y proyectos que no encuadran en lo que se considera actividades normales del Estado.

### C) *Factores y justificativos de tipo político e ideológico.*

a) Respuesta a las demandas y presiones de movimientos sindicales, sociales y políticos hostiles a las inversiones extranjeras y a los monopolios privados, y favorables al predominio de los intereses públicos y a su representación, gestión y defensa por el Estado.

b) Protección de categorías mayoritarias: consumidores y usuarios, asalariados, pequeños y medianos empresarios, intelectuales y técnicos.

c) Mejoramiento de las relaciones laborales.

<sup>117</sup> Sobre el papel del sector público en las regiones subdesarrolladas, ver Giuseppe Petrilli, *L'État Entrepreneur*, Paris, Éditions Robert Laffont, 1971.

d) Políticas respecto a los problemas de la libre competencia y el monopolio.

e) Mayor injerencia del Estado en los medios de comunicación de masas (radiodifusión, televisión, cinematografía, prensa escrita), como resortes esenciales de información, educación, y diversión, de manejo de la opinión pública, y de control político e ideológico.

f) Contribución al desarrollo de las relaciones entre países, mediante la creación de empresas públicas que asocian diferentes Estados (Compañía de Navegación del Rin, 1924, Ferrocarriles de Luxemburgo, 1946, Aeropuerto de Bâle-Mulhouse, 1949, Sociedad Internacional del Moselle, 1956, Sociedad del Tunel del Monte Blanco (1957), o de organismos creados directamente como internacionales (Eurocontrol, Agencia de Aprovisionamiento del EURATOM, Banco Europeo de Inversiones, etcétera).

g) Otras causas de simple oportunidad: por intereses estratégicos o sociales; aplicación de tratados políticos; necesidades de información sobre sectores críticos, o de estudios previos a la realización de grandes proyectos; neocolonialismo dirigido a la preservación de lazos económicos entre ex-potencias y antiguas posesiones independizadas; toma de garantías para la ejecución de garantías dadas al Tesoro...

## 2. Esquema estructural del sector público y sus empresas

En el tránsito histórico de los países hoy capitalistas desarrollados, del absolutismo y del sistema liberal clásico al Estado contemporáneo se ha dado, como se ha visto, una sucesión y una combinación de actividades y de formas institucionales y organizativas. El Estado ha fluctuado en general dentro de un continuo que va, desde una injerencia *relativamente* reducida, pasando por el mero intervencionismo y el dirigismo que respetan las bases del sistema de propiedad e iniciativa privadas y de mercado, pero reafirman la prioridad de ciertos intereses y necesidades y sociales y participa activamente en su defensa y satisfacción, hasta la admisión de la posibilidad y el intento de realización de alguna modalidad de planificación. Este proceso ha producido efectos no sólo económicos sino también sociopolíticos, institucionales y jurídicos que modifican sustancialmente los moldes formales clásicos del Es-

tado de derecho. Ello ha podido manifestarse de diferentes modos como los siguientes.<sup>118</sup>

1) Actividad administrativa de *coacción o policía*, que impone limitaciones a las actividades particulares para el logro de fines de interés público.

2) Actividad administrativa de *fomento o estímulo*, para la promoción o apoyo de actividades privadas que satisfacen necesidades públicas o se consideran de interés general, sin recurso a la coacción.

3) Prestación administrativa de *servicios asistenciales y sociales* (beneficencia, salud, educación). La administración no se reserva la titularidad ni el monopolio de tales actividades, ni prohíbe a los particulares su libre ejercicio. No aparece todavía la fórmula de la concesión en sentido estricto, pero se va afirmando la potestad reglamentaria del Estado sobre las actividades privadas, por su conexión con el interés público, y sin elevar aquélla a la categoría de servicios públicos.

4) Administración pública como *titular de servicios económicos*. Esta forma intenta resolver el problema planteado por la concepción tradicional del Estado liberal que impide atribuir la explotación económica de los servicios públicos a la administración gubernamental. Se llega así a los conceptos de *servicio público* y de *concesión* de los mismos, como fórmula transaccional que respeta la explotación

118 Sobre el esquema estructural del sector público y la tipología de las empresas nacionalizadas, ver Pierre Bauchet, *Propriété Publique et Planification (Entreprises Publiques non Financières)*, Paris, Éditions Cujas, 1962; C.E.D.E.P., *Les Entreprises Publiques dans la Communauté Économique Européenne*, cit.; A. Chazel, H. Poyet, *L'Économie Mixte*, Paris, Presses Universitaires de France, 1963; Bernard Chenot, *Les Entreprises Nationalisées*, Paris, P.U.F., 1963; Graeme C. Moodie, *Government Organization and Economic Development*, Paris, Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development, 1964; Fundación Getulio Vargas, *Empresas Estatais - Indicador Bibliográfico*, Curitiba, CEAG/PR., 1977; A. H. Hanson, *Public Enterprise and Economic Development*, London, Routledge & Kegan Paul, 1959; A. H. Hanson, editor, *Nationalization - A Book of Readings*, cit.; Benoit Jeanneau, *Droit des Services Publics et des Entreprises Nationales*, Paris, Dalloz, 1984; K. Katzarov, *Teoría de la Nacionalización (El Estado y la Propiedad)*, cit.; Marie-France l'Heriteau, *¿Pourquoi Entreprises Publiques?*, cit.; Giuseppe Petrilli, *L'État Entrepreneur*, Paris, Robert Laffont, 1971; William A. Robson, *Nationalized Industry and Public Ownership*, cit.; United Nations, *Organization and Administration of Public Enterprises - Selected Papers*, New York, 1968; Evelio Verdera y Tuells, editor, *La Empresa Pública*, cit.

en manos del particular (concesionario), pero afirma al mismo tiempo la titularidad administrativa del servicio a favor del Estado (concedente). Éste adquiere así competencia exclusiva para realizar ciertas actividades, que integran ahora explícitamente el patrimonio de la administración pública y de las que ésta puede disponer a su arbitrio. El Estado va más allá de un mero papel de arbitraje y reglamentación de actividades privadas; puede establecer el *status* jurídico de ciertas empresas explotadas por particulares, y la situación de los concesionarios se vuelve entonces más precaria que antes.

En la *concesión*, el Estado u otra colectividad pública entrega a un particular la organización y explotación de un servicio público, por un tiempo dado. Le otorga con ello ciertos medios de acción, e incluso apoyo financiero (subsidios, garantías de intereses y beneficios y contra riesgos). El concesionario toma a su cargo obligaciones determinadas (calidad y precio del servicio, aportaciones al Estado).

El sistema de concesiones presenta aspectos negativos tomados en cuenta por sus críticos, y por los partidarios de la estatización. Crea cargas gravosas para el Estado, y ventajas para el particular (monopolio, protección especial, tendencia al descuido de las obligaciones que se acentúa al acercarse el fin de la concesión). Los cambios técnicos pueden introducir modificaciones de difícil previsión en el contrato.

A esta etapa/nivel puede corresponder otra forma distinta, expresada en tipos como la *régie intéressée* y el *contrato de gestión*.

La *régie intéressée*, utilizada en Francia, es la forma societaria en la cual el Estado central o una municipalidad aporta capitales a un empresario o gestor, que percibe una remuneración o un interés mínimo, más la participación en los resultados de la explotación, que se calculan sobre la base de beneficios, ingresos brutos o realización de economías. Las dificultades surgen en cuanto al grado de control público sobre la gestión, y al peligro de que el gestor busque aumentar su ingreso sin preocupación por otros intereses sociales en juego.

El *contrato de gestión* es una forma utilizada frecuentemente sobre todo por países en desarrollo (India, Birmania, Nigeria). El Estado suscribe el contrato con una sociedad privada para fines de gestión de una empresa pública. El Estado paga a la sociedad privada todos los gastos y una suma fija en compensación por sus servicios. La empresa privada tiene menos libertad que si operara por su propia cuenta, pero no está sometida a un estatuto público.

Puede reclutar y despedir al personal, que no tiene *status* legal de funcionario; fijar tasas compensatorias; comprar suministros y equipos; determinar su propia política de gestión; operar en general como una sociedad particular. Esta forma compensa las ventajas de la flexibilidad con los peligros derivados de la incomprensión y la divergencia de fines entre el gobierno y la empresa privada, y con la falta de estímulo suficiente para que la segunda despliegue su máxima capacidad de eficacia o a la inversa ignore o subestime los fines sociales y las necesidades colectivas.

5) La *empresa mixta* representa una forma transicional entre la actividad de la administración pública como titular de servicios de carácter económico a cargo de particulares, y como prestadora directa de aquéllos y productora sin intermediaciones de bienes y servicios. A esta forma se puede llegar por dos causas opuestas. Por una parte, empresas privadas con dificultades crónicas buscan la participación del Estado en las mismas, alegando motivos de interés público. Por la otra, la necesidad de creación de empresas que no pueden ser dejadas exclusivamente en manos del capital privado, por revestir un interés vital para la comunidad, por lo que el Estado interviene con grados variables de participación y control.

La empresa mixta puede ser creada por el parlamento o por el poder ejecutivo, bajo la forma de sociedades por acciones, sometidas al derecho comercial. Su capital social está integrado por el Estado u otras colectividades públicas, y por particulares. El Estado se halla representado en el consejo de administración, y el control público se ejerce en el seno mismo de los órganos de dirección. La empresa mixta puede ser persona de derecho público o de derecho privado, según finalidades, predominio de la administración pública, obligaciones hacia el Estado, derechos del poder público, etcétera. Se le aplican normas del derecho privado, modificadas o derogadas en diversos aspectos por el derecho público. Sus actos y contratos son regidos por el derecho privado. La empresa mixta se dedica a la industria, el comercio, los servicios públicos, otras actividades de interés general.

Una forma aproximativa de la empresa mixta es la *régie cooperative*, aplicada sobre todo en Gran Bretaña (transportes públicos de la región de Londres, 1933; British Broadcasting Co., Electricidad, Puerto de Londres), y en Francia (Compagnie Nationale du Rhône). Su finalidad es organizar un tipo de gestión basada en el interés personal y orientada al mismo tiempo hacia el interés general. Suele asumir la forma de una sociedad comercial, a menudo

por acciones, que agrupa colectividades públicas y consumidores o usuarios, unas y otros interesados en la actividad de la empresa. Ésta debe funcionar en beneficio de los consumidores o usuarios (si bien éstos pueden ser representados por colectividades públicas), a los que se confía la gestión en el propio interés, con plena responsabilidad en la explotación y criterios empresariales de actuación. Se aplica además el principio de la venta con reducida ganancia, y el reintegro del beneficio en proporción a las compras, consumos o usos. El capital accionario sólo recibe un interés corriente, cuyo monto es fijado por los estatutos. En el caso inglés, se trata de una nacionalización sin estatización. Las juntas encargadas de la dirección están compuestas por hombres de capacidad eminente y públicamente reconocida, que gozan de confianza y libertad de acción plenas. A ello se agrega una red de comités consultivos de consumidores, y tribunales especiales para conflictos entre aquéllos y la junta. El fin de este tipo de ente es contribuir a la garantía de prestación del servicio en las mejores condiciones posibles de calidad y precio, sin pretensión de realizar beneficios.

6) Administración pública como *gestora de empresas económicas*. El Estado no se limita a declararse titular de ciertas actividades y servicios de tipo económico, sino que, invocando razones de interés colectivo y aplicando pautas y normas de derecho público, autoconsagra su competencia para la gestión empresarial, por medio de órganos y mecanismos directos e indirectos que la administración crea a tal efecto, con exclusión de los particulares o en competencia con los mismos. De esta forma, el servicio público es reemplazado por la empresa pública.

Estas etapas y formas de desarrollo del intervencionismo estatal en los países capitalistas avanzados que culminan con su proyección empresarial, desembocan en la configuración del *perfil estructural del sector público*. Éste es definible como el conjunto de actividades, instituciones, órganos, instrumentos y mecanismos que integran el Estado o se hallan bajo su control y manejo directos y le permiten intervenir de diversas maneras en el proceso socioeconómico, incluso producir y circular bienes y prestar servicios públicos. Su discriminación analítica combina criterios territoriales, institucionales y económico-financieros. El sector público abarca así los siguientes niveles y tipos de entes:

A) *Órganos legislativos, ejecutivos, judiciales*, del gobierno central y de los gobiernos provinciales y municipales (congreso, tribunales, jefatura ejecutiva y ministerios), y *órganos dependientes* que



responden de sus actuaciones ante aquéllos (juntas de planificación, consejos, comisiones, etcétera).

**B) Órganos administrativos o departamentos gubernamentales normales.** En éstos:

a) El Estado, como persona de derecho público, asume directamente una actividad económica determinada, la producción y circulación de bienes o la prestación de servicios, bajo la forma y con los métodos de una administración gubernamental común.

b) Ello se cumple por medio de un ministerio o secretaría de Estado, o de un departamento gubernamental tradicional, o por medio de los servicios de uno u otro; dentro de los marcos de sus tareas normales o para cumplir tareas extraordinarias que le han sido confiadas. Tiene un ministro al frente, utiliza personal de carrera, y se le ha asignado una ubicación precisa y manifiesta en la estructura general del Estado que ejerce un control completo.

c) Tales órganos no tienen una existencia diferenciada. Carecen de personalidad jurídica y de responsabilidad directa por la gestión. Su responsabilidad es la del Estado, gozan de la inmunidad jurídica de éste, y son demandables cuando él puede serlo. El Estado actúa como actor y como demandado.

d) Salvo el caso excepcional de privilegios especiales, están sometidos al mismo control gubernamental que otros organismos del Estado, y a sus procedimientos corrientes.

e) Su política es fijada por el ministerio correspondiente, que responde de ella ante el poder ejecutivo y/o ante el parlamento.

f) La hacienda pública general y la de estos órganos están confundidas. Su financiamiento se cumple a través de recursos comunes del presupuesto, mediante dotaciones anuales del gobierno, al que entregan sus ingresos y beneficios, que se registran en el balance general. Las concesiones financieras del poder ejecutivo o del parlamento le permiten cubrir pérdidas o hacer nuevas inversiones. Existe un rígido control fiscal de gastos, compras y contrataciones en general.

g) El estatuto de sus agentes es el mismo que se aplica al resto del personal gubernamental.

h) Los órganos se comportan frente a usuarios, consumidores o clientes como poder público administrativo, no como empresa. Los precios son fijados a un nivel suficiente para cubrir los costos, o inferior a éstos; resultan así soportados más por el contribuyente que por el consumidor o usuario, con la consiguiente privación de incentivos de eficiencia.

C) *Órganos auxiliares*, creados separadamente con el fin esencial de suministrar bienes y servicios destinados al uso de organismos gubernamentales, y subsidiariamente también de empresas públicas (arsenales, fábricas de municiones, talleres de reparaciones, imprentas, oficinas centrales de compras).

D) *Entidades estatales administrativas con descentralización institucional y competencia especial*:

a) Son creadas por el Estado para ciertos fines de interés público fijados en el momento de su creación.

b) Tienen personalidad jurídica propia, de carácter estatal. Satisfacen intereses públicos específicos; integran los cuadros de la administración pública; pueden actuar y contratar por sí mismas, estar en juicio y ser responsables de sus hechos y actos, y son demandables directamente ante los tribunales.

c) La autoridad que las crea fija su *status* y su régimen jurídico, decide su modificación, su extinción y su disolución.

d) Cuentan con una asignación legal de recursos, en el momento de su creación, por disposición del presupuesto general, o bien por la percepción de impuestos y tasas. A consecuencia de la personalidad jurídica poseen un patrimonio jurídico (conjunto de derechos y deberes) y económico. Su patrimonio es en última instancia propiedad del Estado, que puede suprimirlo con la entidad y dar otro destino a sus fondos.

e) Tienen capacidad para administrarse de acuerdo con sus normas originarias. Gozan de competencia específica para toda cuestión que planteen su existencia y su actuación, y deben recurrir a la administración central sólo en casos expresamente previstos por los estatutos.

f) No están unidas al Estado por un vínculo jerárquico (controles rígidos) ni son totalmente independientes de aquél. Están sometidas a un control administrativo, referido usualmente a la aprobación del presupuesto y de las inversiones; a la designación del presidente y del directorio; a la supervisión, la reforma y la revocación de actos recurridos por terceros; y excepcionalmente, la facultad de intervención por el gobierno central.

g) Las relaciones entre la administración central y este tipo de entidades se rigen por el derecho público; las relaciones entre la entidad y los particulares pueden estar regidas por el derecho privado (actividades comerciales e industriales).

E) *Organismos creados para ejecutar programas especiales, con algún grado de descentralización especial, funcional y presupuestaria* (institutos de fomento, previsión, educación, investigación).

F) La *empresa pública* en sentido estricto es una entidad administrativa, agencia u organización, creada por ley general o por acto especial. Es de propiedad total o parcial, y se halla bajo la influencia y el control totales o preponderantes, del gobierno central, de los gobiernos provinciales o de colectividades públicas. Está dotada de un estatuto de persona jurídica. Se la destina al cumplimiento habitual de actividades económicas, industriales, comerciales, financieras, o la prestación de servicios públicos, dentro de los marcos de una economía de mercado, con el objeto de satisfacer del mejor modo posible —inmediatamente o en lo futuro— necesidades o intereses de tipo colectivo o general, con prioridad de este fin sobre la búsqueda del beneficio (aunque sin excluirlo), y asumiendo el riesgo de la explotación. El tipo de su administración y gerencia corresponde al de las empresas privadas. Se mantiene financieramente, en todo o en parte, con recursos propios, sobre todo por las transacciones en el mercado a un precio determinado; se supone que los subsidios del Estado tienen un carácter excepcional.

Esta definición tentativa puede interpretarse en un sentido amplio, y en tal caso abarca diferentes tipos, tales como empresas mixtas, sociedades comerciales de Estado, corporaciones públicas; o en sentido restrictivo, incluyendo sólo las citadas en último término.

a) *La sociedad comercial de Estado* es constituida bajo formas de derecho privado (sociedad anónima), en las cuales el Estado posee la totalidad o una mayoría considerable de acciones, y es propietario único o casi único de la empresa. A esta situación se suele llegar por dos caminos. O bien el Estado compra en bolsa las acciones de una sociedad privada, sin alteración de su estructura y funcionamiento anteriores; o bien el Estado constituye una empresa económica, a la que se da desde el principio forma jurídica de sociedad del derecho privado.

La sociedad comercial se halla en una situación de marcada descentralización respecto de la administración pública. Es creada de acuerdo a los preceptos de una ley que fija además los derechos y obligaciones de la sociedad, su organización y administración, sus relaciones con los poderes públicos. Tiene personalidad jurídica propia. El Estado le otorga fondos de capital y para cobertura de pérdidas; fuera de ello, se rige por el principio de la autosuficiencia financiera. Está exenta de la mayoría de las disposiciones reglamen-

tarias de control, y de las disposiciones aplicables a sociedades que no son de capital. El personal se halla sujeto a un régimen fijado por la propia sociedad y diferente del que rige para el resto del servicio público.

b) *La empresa o corporación pública* es considerada la forma más adecuada para la gestión de entes estatales de carácter industrial, comercial, cultural o científico-tecnológico, que requieren libertad, iniciativa, flexibilidad, espíritu de empresa, sin sometimiento estricto a las normas generales de regulación y control que se aplican a otros entes autárquicos.

La corporación pública es establecida por el parlamento, o por el poder ejecutivo, que fijan sus funciones, su organización, sus derechos y obligaciones, su patrimonio y privilegios, sus relaciones con otras empresas y sectores gubernamentales.

Está inserta en el sector público, como instrumento de acción estatal. No deja de estar sometida al control político del poder ejecutivo y del parlamento, en sus respectivas esferas, aunque de modo distinto del aplicado a los órganos normales.

Está regida por un consejo o junta con iniciativa y libertad de movimientos para asuntos corrientes. Responde, en cuanto a determinados asuntos que la ley de creación fija, ante el ministerio respectivo. Éste no debe inmiscuirse en decisiones administrativas comunes ni en actividades normales de la empresa. La corporación conserva poderes de dirección (lineamientos generales, asuntos de especial importancia) que pueden ser extensos; y a su vez responde de ciertos asuntos ante el parlamento.

Es creada para actuar como empresa industrial o comercial con tendencia a la autosuficiencia financiera, pero tiene fin público. No debe operar para el simple logro de beneficios, sino como custodio del interés general de la nación.

Tiene libertad para fijar el estatuto del personal, diferente del que rige para funcionarios públicos comunes, sobre todo en cuanto al presidente, el directorio y el personal remunerado con sueldos y salarios. No existe en principio un control de la administración central ni del parlamento en cuestiones de empleo, remuneración y carrera. En la práctica, el respectivo ministerio interviene en estas cuestiones mediante directivas generales. Los directivos son nombrados por un número determinado de años; son teóricamente apatidistas, y están protegidos de vicisitudes políticas e institucionales.

Las finanzas de la empresa pública son autónomas, separadas del presupuesto ordinario al que no aportan sus beneficios excedentes.

Cubre sus gastos con sus propios ingresos. Tiene la posibilidad de recurrir a créditos del ministerio, a empréstitos públicos, a subvenciones anuales del parlamento.

La corporación pública está sometida a leyes ordinarias, del derecho privado en sus actividades específicas, del derecho público en sus relaciones con la administración y en cuanto a la gestión de servicios públicos. Puede contratar y ejercer acciones por derecho propio. Es plenamente responsable frente a cualquier persona o sociedad.

No está sometida a reglamentos aplicables a gastos públicos, sino a procedimientos especiales de presupuesto, contabilidad, balance y verificación de cuentas, para el goce del mayor grado posible de iniciativa y flexibilidad. Debe presentar un informe anual al ministerio respectivo sobre el sentido y los resultados de su gestión, que en principio debe servir de base para los debates parlamentarios y contribuir a la ilustración y al juicio de la opinión pública.

c) La *corporación general de desarrollo* es creada para dar impulso y coherencia a estrategias y tareas de desarrollo. No forma parte de la maquinaria político-administrativa normal. Constituye una especie de corte transversal o atajo respecto de los departamentos regulares de gobierno. Es creada y estructurada por iniciativa de ministerios, expertos, representantes de grupos de intereses. Está dotada de una autoridad y de una responsabilidad amplias, para planear y ejecutar estrategias y actividades de desarrollo a través de los medios que estime conveniente.

Sus objetos y fines abarcan:

- Facultades de planeamiento y ejecución.
- Estudio de todos los aspectos de la economía nacional.
- Busca y logro de coordinación y coherencia para los esfuerzos de desarrollo que excedan los niveles y las posibilidades de la simple consulta interministerial, y que no sean compatibles con una excesiva dispersión y superposición de poderes.
- Obtención e incremento del capital necesario para financiar planes, con fuentes nacionales y extranjeras: impuestos, ingresos especiales, empréstitos, beneficios.
- Realización de planes, a través de la creación de agencias y corporaciones públicas subsidiarias, la participación en sociedades mixtas, la promoción de empresas privadas; con aportaciones de capital, créditos, ayuda técnica y administrativa.

- Compra y venta de materiales y equipos para planes, programas, proyectos y empresas.
- Otorgamiento a las tareas de desarrollo de los beneficios de la autonomía institucional; la flexibilidad y agilidad administrativas superiores a las de los órganos regulares de gobierno; la planeación y ejecución por expertos de programas continuos, protegidos unos y otros de los cambios políticos, aunque manteniendo estrecha relación con el gobierno central y un cierto control ministerial.

d) La *corporación de promoción y financiamiento* se encarga de tales tareas respecto de la industria o del agro, dentro de un gran programa gubernamental. Llena los huecos que dejan subsistentes en la economía otras empresas y servicios gubernamentales, ya sea mediante la actuación directa, ya mediante la asistencia financiera, administrativa o técnica a empresas privadas seleccionadas en función de los fines del intervencionismo estatal.

Sus tareas fijadas se cumplen por un solo organismo, o bien se dividen entre varios: para la industria o para la agricultura; para empresas públicas o privadas; para promoción o para financiamiento; para asistencia técnica, financiera y administrativa; y para combinaciones entre algunos de estos casos. No tiene amplias funciones de planeamiento, sino responsabilidad por algún sector económico o parte de él.

e) La *agencia de desarrollo integral de cuencas fluviales* —a cuyo paradigma, la Tennessee Valley Administration de Estados Unidos ya se hizo referencia— tiene a su cargo el desarrollo planificado de un espacio estructurado por un río de gran longitud que vincula regiones extensas, de escaso desarrollo relativo, recortadas por diversas circunscripciones administrativas, comprensivas de distintas zonas económicas, y considerablemente pobladas.

La agencia asume planes de objetivos múltiples para el desarrollo integrado y la diversificación económica de la región, a fin de aumentar la productividad y aliviar la presión demográfica, mediante el riego, el control de crecientes, la navegabilidad, la hidroelectricidad, la mejor utilización de tierras ribereñas, la reforestación, la producción de abonos, y otras tareas agropecuarias e industriales. Las actividades promovidas y dirigidas por la agencia deben producir un flujo de beneficios socioeconómicos (y políticos) que los nuevos polos de desarrollo y productividad se encargarán de difun-

dir en círculos concéntricos. Ciertas partes del programa subvencionan a otras. Todo el sistema permite una gran flexibilidad.

Como encargada del programa, la agencia es órgano administrativo dotado de amplios poderes, y responsable sólo ante el gobierno central. No se tienen en cuenta los límites político-administrativos preexistentes (estatales, municipales). Los problemas y factores en juego son objeto de un enfoque unitario, como elementos de una sola área compuesta por diferentes partes integradas, no divididas ni encajadas por separado en instituciones gubernamentales ya existentes. A este enfoque unitario corresponde un núcleo integrado de funciones.

### 3. *El status jurídico-institucional*

La empresa pública tiene un *status* jurídico-institucional que se define por una combinación de aspectos y niveles, sobre todo: modos y mecanismos de creación y de extinción; perfil legal; organización formal; relaciones y controles exteriores (con el Estado en general, el poder ejecutivo y el ministerio, los órganos de control financiero, las auditorías de eficiencia, los órganos de planificación, otras empresas públicas, el parlamento, el poder judicial, las empresas privadas, los consumidores y usuarios y el público en general).

#### 1) *Modos y mecanismos de creación.*

La empresa pública puede resultar de:

a) Una creación por el Estado de empresas nuevas, no preexistentes.

b) Una expropiación por utilidad pública.

c) La confiscación por aplicación de ley penal o por acto político excepcional; *v.gr.*, la expropiación de la empresa Renault de producción de automóviles, por la colaboración de Louis Renault con los ocupantes alemanes durante la Segunda Guerra Mundial.<sup>119</sup>

d) Nacionalización, Estatización, Nacionalización sin Estatización.

El concepto de *nacionalización* puede referirse a dos tipos diferentes de políticas y medidas gubernamentales. Una es la propiedad pública, la posesión y el control por el Estado de una propiedad privada, en especial de sectores económicos clave, que resulta —como

<sup>119</sup> Ver Pierre Naville *et al.*, *L'État Entrepreneur - Le Cas de la Régie Renault*, Paris, Éditions Anthropos, 1971.

antes se vio— de políticas y medidas como las de los gobiernos franceses e ingleses de posguerra. Otra, más específica, es el apoderamiento de bienes y valores extranjeros y su transferencia a la propiedad local, frecuente pero no exclusivamente a empresas estatales, como ha ocurrido sobre todo en América Latina, Asia, África y el Medio Oriente.

La nacionalización constituye así un concepto y un acto altamente polémicos, en la medida que entrelaza dimensiones e implicaciones de tipo económico, ideológico, político y técnico-jurídico. El caso francés es especialmente interesante en cuanto a estas formas de nacionalización y estatización. Por el peso de fuertes tradiciones e influencias del socialismo premarxista, el anarquismo, el sindicalismo, y otras corrientes autogestionarias,<sup>120</sup> y la presión de movimientos políticos e ideológicos de masas, el esquema inicial de 1946 tiende a que la propiedad y la gestión, de las empresas nacionalizadas escape al Estado. La propiedad es dada a la Nación, la gestión a un consejo administrativo tripartito con representantes del Estado, el personal y los usuarios. El Estado es sucesor de los accionistas eliminados y el heredero de sus prerrogativas, con representación en el consejo de administración, poderes tutelares de nombramiento y aprobación. Desde este momento inicial, se va dando una evolución en dos ejes paralelos: la declinación del tripartidismo, por una parte, y por la otra, el desarrollo del papel de tutela del Estado con la multiplicación de sus controles burocráticos y parlamentarios, y la transferencia de la gestión en beneficio de la administración central. Así,

después de una evolución de 10 años (1946-55), el Estado ha ido lentamente retomando a los establecimientos todo lo que les había concedido; los métodos administrativos, las técnicas jurídicas en vigor, no sólo en las relaciones de descentralización sino también en las relaciones jerárquicas, definen el medio ambiente de vida de las empresas nacionalizadas; el derecho público, cada vez más, preside la elaboración de los actos por los cuales se realiza la gestión. La realidad del poder escapa a los órganos a los cuales había entendido conferirle el legislador; ella tiende a volver a sus detentadores tradicionales: los órganos políticos y administrativo del Estado.<sup>121</sup>

120 Un panorama amplio y detallado de las tradiciones desestatizantes de autogestión y autogobierno, se encuentra en Branko Horvat, Mihailo Markovic y Rudi Supek, editors, *Self-Governing Socialism*, White Plains/New York, International Arts and Sciences Press, 1975, 2 vols.

121 Jean Rivero, 'L'Évolution du Droit des Entreprises Nationalisées (1946-



2) Los principales *mecanismos de creación* son:

a) Por ley o por decisión administrativa.

b) A propuesta de ministro, departamento, corporación de desarrollo, oficina de planificación, dirigida al gobierno, para la creación directa por el poder ejecutivo, o para la conversión de la propuesta en ley del parlamento.

O bien por decisión de entes legalmente facultados al respecto: empresas o corporaciones públicas ya existentes, estados provinciales, municipalidades, gobierno central; todo ello de acuerdo con algún tipo de ley general.

c) Realización y consideración, o no de un estudio de viabilidad.

d) Existencia o inexistencia de métodos formalizados de decisión, planeamiento y construcción.

e) Procedimiento formal de creación.

3) La *extinción* puede referirse a una privatización de empresas creadas directamente, o a una reprivatización de empresas ya nacionalizadas o estatizadas, con precisión de motivos, modalidades y procedimientos, necesidad o no de una maquinaria institucional especial, y previsión de efectos. (A las cuestiones de la *privatización* se vuelve luego.)

4) El *status legal* se define en relación a opciones como las siguientes:

a) ¿Ente público, con inmunidades especiales, bajo la vigencia de normas de derecho privado? ¿O ente de derecho privado, con aplicación especial de algunas leyes de derecho público?

b) ¿Ley general para todas las empresas públicas, o para toda una categoría de ellas?

¿Código comercial para toda empresa pública o privada?

¿Aplicación de disposiciones generales, más legislación de detalle por instrumentos particulares?

¿Exigencia de instrumentos legales separados para cada empresa?

¿Ley separada para algunas empresas, no para otras (corporaciones públicas, sociedades de Estado, sociedades mixtas)?

c) Determinación precisa de: fines y poderes para cumplirlos; derechos y obligaciones; dotación de recursos iniciales; modo de designación y diseño estructural de la dirección; relaciones con otras agencias gubernamentales, empresas públicas y empresas privadas.

1955)", en *Le Fonctionnement des Entreprises Nationalisées en France...*, cit., especialmente pp. 67-68.

### 5) *Organización formal:*

a) Opción entre algunos de los tipos existentes o posibles de empresa pública.

b) Diferencias formales en correspondencia con diferencias funcionales. Cabe anotar a este respecto sin embargo que empresas públicas de distinto tipo pueden operar de modo igual o similar, con pocas diferencias en las formas operativas y en los resultados (positivos o negativos) que alcancen. Puede ocurrir también que las diferencias de organización formal correspondan a diferencias funcionales y en el *modus operandi*. Es posible también la emergencia de formas que combinan rasgos de diversos tipos de empresas públicas.

## 4. *Relaciones y controles exteriores*

Las empresas públicas se insertan en una densa y compleja red de relaciones y controles exteriores a ellas mismas, que pueden ser horizontales y verticales. Horizontales, los que surgen de las actividades normales, y se entablan con otras empresas públicas, con empresas privadas y con particulares, bajo la vigencia del derecho privado. Verticales, los que se refieren a la coordinación, la subordinación, la supervisión por otros entes gubernamentales y por el Estado como persona jurídica de derecho público.

### 1) *Relaciones con el Estado en general.*

Las empresas públicas se presentan al mismo tiempo como aparentemente separadas del Estado (personalidad propia, independencia relativa para actividades económico-sociales), y en ligazón orgánica con aquél, subordinadas al Estado y a los componentes e instrumentos de su política (ambigüedad que ha suscitado denominaciones como las de “paraestatales” o “semipúblicas”).

### 2) *Relaciones con el poder ejecutivo y con el ministerio.*

El tipo de relaciones del poder ejecutivo y de sus ministros con las empresas públicas varía en función del grado de autonomía, y de la ubicación del respectivo régimen político en el continuo que se sitúa entre los dos tipos extremos de régimen presidencial y de régimen parlamentario. El control sobre las empresas públicas puede ser ejercido por el presidente, el primer ministro, el gabinete, uno o varios ministros.

### 3) *Relaciones con órganos de control financiero.*

Estas relaciones y controles exteriores son de naturaleza fiscal, de derecho público, en aplicación de normas vigentes para entes estatales que disponen de fondos gubernamentales.

En el caso de agencias gubernamentales de carácter no comercial, el examen y la certificación de los movimientos financieros tienden a garantizar que aquéllos se cumplan de acuerdo con una autorización adecuada y en ajuste al presupuesto de ingresos y gastos.

En el caso de agencias gubernamentales comerciales, se trata de garantizar que: la empresa pública lleve sus asuntos financieros de acuerdo con la ley, y que sus declaraciones reflejen fielmente los resultados de sus operaciones; use sistemas actualizados y eficientes de control financiero interno.

Ello plantea el recurrente problema del uso de métodos de auditoría burocráticos, rígidos y pesados, por auditores gubernamentales tradicionalistas y rutinarios. Alternativas posibles a este obstáculo son:

a) Un cuerpo especial de auditoría de empresas públicas, según principios comerciales.

b) Contralor general o tribunal de cuentas.

c) Firms privadas de auditoría, especialmente para empresas públicas propiamente dichas y empresas mixtas.

4) *Relaciones con la auditoría de eficiencia.*

Función que pueden cumplir diferentes tipos de órganos:

- Unidad permanente, *v.gr.*, oficina de organización y métodos.
- Comisiones permanentes.
- Unidades especiales en ministerios.
- Oficinas o divisiones de la presidencia.
- Institutos de productividad.
- Firms gubernamentales especializadas.
- Comités ocasionales de investigación de irregularidades.
- Comité consultor o investigador, permanente y *ad hoc*.
- Firms consultoras privadas, que trabajan con empresas públicas.

Se suele insistir en que, cualquiera sea la solución por la que se opte, es conveniente que el ente encargado de la auditoría de eficiencia sea externo a las empresas públicas, para su servicio y control, y que los informes tengan amplia publicidad.

### 5) *Relaciones con órganos de planificación.*

La ubicación y evaluación de este tipo de relaciones y controles depende del grado de existencia real y de operación efectiva de la planificación y sus órganos, y del grado de definición clara del régimen constitucional y administrativo en cuanto a los mecanismos de formulación y de implementación del plan.

El órgano de planificación, o el que haga sus veces, puede tener contactos directos con las empresas públicas, o a través de los respectivos ministerios.

La asignación de objetivos específicos a las empresas públicas, con base en las premisas del plan o como datos de éste, puede dar lugar a diferentes situaciones y modos de fijación y cumplimiento de los objetivos.

Los objetivos pueden ser indicativos u obligatorios, según la naturaleza del sistema de planificación. Pueden ser fijados para todas las empresas, o sólo para ciertos tipos de ellas, con o sin consulta previa.

### 6) *Relaciones con otras empresas públicas.*

Este tipo de relaciones abarca diversas alternativas (reales e hipotéticas):

a) Coordinación como sometimiento a las directivas del plan o de la política económica nacional, establecidas por el presidente, los ministros, los órganos de planificación; y que por tanto no concierne directamente a las empresas públicas mismas.

b) Coordinación como formulación e implementación de objetivos para toda un área económica que cae bajo la responsabilidad y supervisión de un ministro.

c) Coordinación como relaciones organizadas, mecanismos y acuerdos de consulta entre directores y gerencias, para la discusión de problemas comunes, arreglo de disputas, intercambio de información, uso compartido de servicios.

d) Reuniones informales de directivos y gerentes para coordinar entre sí las empresas, por debajo del nivel ministerial.

e) Coordinación a través del nombramiento de representantes para participar en juntas que agrupan a varias empresas públicas.

f) Órganos especiales de coordinación.

### 7) *Relaciones con el parlamento.*

El parlamento puede crear y autorizar empresas públicas; proporcionarles fondos; otorgarles poderes legales; controlar su gestión.

El control parlamentario puede ser potencial o indirecto, o directo. Los problemas que se plantean al respecto se refieren a la representatividad del parlamento; a su capacidad para hacer que el poder ejecutivo responda de sus actos, y al despliegue de voluntad evidente y efectiva para ejercer tal capacidad; al deseo de la institución por interesarse e intervenir en cuestiones pertinentes a las empresas públicas; a la existencia en la sociedad de una actitud positiva o negativa hacia la democracia parlamentaria y hacia el sector público.

8) *Relaciones con el poder judicial.*

A este respecto existen dos posibilidades:

a) Control de actividades normales de las empresas públicas, por tribunales comunes.

b) Intervención de tribunales de control judicial, cuasijudicial, o administrativo especializado (combinación de autonomía y control), en relación con ciertas decisiones de las direcciones de empresas públicas que se conviertan en objeto de litigio.

9) *Relaciones con las empresas privadas.*

Las relaciones entre empresas públicas y privadas se establecen a través de una convergencia conflictual entre el juego del mercado (compras, ventas, competencias) y la incidencia de la política económica. También, a través de la acción de las corporaciones públicas de desarrollo y financiamiento, y de ciertas formas de planificación. Las relaciones combinan elementos de rivalidad, antagonismo, conflicto, o de mutua comprensión y colaboración. En estas relaciones, el Estado crea condiciones generales y particulares que, de modo directo e indirecto, influyen en la estructura, el comportamiento y los resultados de aquéllas, en su situación actual y en sus perspectivas hacia el futuro. A estas relaciones se vuelve luego con más detalle.

10) *Relaciones con los consumidores, los usuarios y el público en general.*

Estas relaciones están vinculadas en gran medida con la situación privilegiada e incluso monopolista que las empresas públicas pueden detentar. Ello incluye la posibilidad, necesidad y conveniencia de un cierto grado de participación de consumidores y usuarios en el control o en la gestión de las empresas públicas, o por lo menos de una representación real y eficaz de intereses y opiniones. Esta posibilidad puede resultar de la iniciativa de las propias empresas, y/o como respuesta a la presión de grupos organizados de intereses y del público en general.

## 5. Dirección y gestión

Los problemas de dirección y gestión se ubican ante todo en el contexto definido por los marcos del sistema de empresas públicas como un todo, su estructura general, la extensión de la gama de sus componentes y de las interrelaciones entre los mismos. Se definen también por la prevalencia de tendencias, o bien al mantenimiento de las empresas públicas con un papel supletorio de la economía de mercado y las empresas privadas; o bien de tendencias a la ampliación del sector público por una continuidad del proceso nacionalizador, lo cual obliga en mayor o menor grado a plantearse la redefinición y la reestructuración global del sistema de empresas públicas.

Los problemas generales que emergen en cuanto a la dirección y la gestión se organizan en torno a dos tipos de preguntas básicas:

a) ¿Qué se dirige y se administra? ¿Cuál es el contenido de las macrodecisiones de la empresa pública, especialmente las que inciden en la economía general (precios, tarifas, inversiones)? ¿Qué reglas generales y particulares rigen tales decisiones?

b) ¿Quién toma las decisiones, a qué niveles y con qué envergadura: dirección política general, gestión administrativa normal o cotidiana, asunción de riesgos, aprobación de beneficios, control de gestión?

En esta dimensión, los principales problemas son: ¿a qué tipo de personas atribuir la gestión?; ¿cómo asignarlos? ¿Cómo organizar su responsabilidad?, y ¿a qué móviles apelar?

Los posibles órganos de dirección, gestión y control son los de nivel ejecutivo superior; la autoridad supervisora y/o asesora; la asamblea general de accionistas; la junta, consejo directivo o directorio; el director general o gerente; los demás órganos gerenciales bajo el nivel de la junta y del director.

## 6. El personal

### 1) Reclutamiento.

El régimen de reclutamiento se ubica en un continuo cuyos puntos de referencia extremos son:

- Plena autonomía de la empresa pública para el reclutamiento, incluso la libertad de competencia en cuanto a las remuneraciones y las condiciones de trabajo; o
- Injerencia de una autoridad estatal externa a las empresas públicas, e imposición de una uniformidad comparativa de condiciones dentro del sector público y del gobierno en general.

Los mecanismos de reclutamiento pueden ser:

- a) El mercado de trabajo y la operación dentro del mismo con métodos similares a los de las empresas privadas;
- b) Un servicio gubernamental de reclutamiento global;
- c) Un programa gubernamental de recursos humanos, que forme parte o no de un plan nacional de igual sentido;
- d) Órdenes directas, y/o uso de incentivos y disuasivos;
- e) Transferencia de personal desde otras ramas del servicio civil;
- f) Patrones o prácticas de particularismo político, nepotismo, caciquismo, corrupción.

### 2) *Estructuración.*

En el nivel de la estructuración también existe un conflicto potencial entre las necesidades de la empresa pública como tal, y las exigencias alegadas de la política gubernamental en cuanto a jerarquía, clasificación, promoción, disciplina. Las diversas situaciones posibles son:

- Autonomía o dependencia de la empresa pública para diseñar y aplicar su propia estructura de personal.
- Conformidad con las normas legales de un sistema de servicio civil, ya sea por asimilación a ellas, o por aplicación de una ley especial de personal, y en ambos casos establecimiento de condiciones comparables para posiciones comparables en todo el sector público.
- Reclutamiento sobre bases contractuales especiales (sin regularidad ni permanencia indefinida).

### 3) *Entrenamiento.*

La responsabilidad efectiva de la empresa pública respecto al entrenamiento puede ser captada y evaluada en la medida en que se plantea y asume tareas como:

- Desarrollo de esquemas y entes adecuados de aprendizaje y programas de entrenamiento en el trabajo.
- Mejor uso posible de las facilidades de aprendizaje y de perfeccionamiento previstas por el gobierno, otras empresas públicas, empresas privadas, agencias extranjeras.
- Comunicación al gobierno central y a otras agencias sobre la existencia de necesidades insatisfechas de entrenamiento; y presiones sistemáticas tendientes a la provisión de las facilidades necesarias.

#### 4) *Relaciones laborales en la empresa.*

Los principales factores que condicionan la definición y el modo de funcionamiento de las relaciones laborales en las empresas públicas son:

- a) La imagen pública del Estado y de sus empresas.
- b) Las expectativas creadas en los trabajadores de políticas de empleo modelo, que sirvan de ejemplo a las mismas empresas públicas y a las privadas.
- c) Otorgamiento o no de importancia a las consideraciones de rentabilidad para el funcionamiento de la empresa pública.

Las relaciones laborales pueden ser el reflejo de normas generales aplicables para el conjunto de la administración gubernamental; de normas especiales para todas las empresas públicas o para ciertas categorías de éstas; de normas establecidas autónomamente por cada empresa y para ella; o de una combinación de estas situaciones alternativas.

Cualquier que sea la solución adoptada, ella se suele manifestar y desplegar sobre todo en los siguientes aspectos:

- a) Existencia exclusiva de un departamento de personal de tipo común, o también de un departamento de relaciones laborales, en cada empresa pública.
- b) Grado de libertad de la dirección general para el empleo y el despido del personal, en los términos del Código de Trabajo vigente.
- c) Garantías de estabilidad para el personal.
- d) Procedimientos disciplinarios.
- e) Modos de determinación de salarios y condiciones de servicio.
- f) Otorgamiento al personal de beneficios adicionales a la remuneración en sentido estricto: vivienda, salud, comedores, vestimentas de trabajo, deportes y diversiones, etcétera.
- g) Existencia real y reconocimiento efectivo por la empresa pública de una organización sindical fuerte y responsable.



h) Modalidades de cogestión o de auto-gestión en determinados aspectos y niveles de la organización y funcionamiento de la empresa pública.

### 7. Aspectos económicos y financieros

La incidencia del intervencionismo estatal en general, y particularmente, del sistema de empresas públicas en los países del capitalismo desarrollado, se manifiesta a través de una gama de aspectos, niveles e indicadores como los siguientes:

1) *Indicadores de importancia socioeconómica del sistema de empresas públicas.*<sup>122</sup>

- a) Contribución al producto bruto interno.
- b) Participación en la formación del ahorro.
- c) Gasto de las empresas públicas, en términos absolutos, y como parte del gasto total del Estado y del producto bruto interno.
- d) Participación en la oferta global de bienes y servicios, para consumo e inversión.
- e) Participación en la demanda global de bienes y servicios.
- f) Contribución directa a la inversión global.
- g) Estímulos directos e indirectos a la inversión y a la actividad de las empresas privadas, para suplir sus insuficiencias y ausencias, complementarlas y reforzarlas, sin sustituirlas.
- h) Participaciones en distintos tipos de actividades esenciales, infraestructuras económicas y sociales, industrias básicas y de punta.
- i) Productividad económica y funciones sociales.
- j) Sostén y expansión de la ocupación laboral y del nivel general de remuneraciones y, a través de ello y de otros mecanismos (seguridad social), de la capacidad adquisitiva del mercado.
- k) Participación directa e indirecta en la investigación científica, la innovación tecnológica y el desarrollo.
- l) Incidencia global y sectorial en la balanza de pagos.
- m) Influencia en la descentralización (funcional, regional) de la actividad económica y en los procesos de decisión, en los niveles funcionales, sectoriales y espaciales.

122 Ver Pierre Bauchet, *Propriété Publique...*, cit.; C.E.D.E.P., *Les Entreprises Publiques dans la Communauté Économique Européenne*, cit.; Frédéric François-Marsal, *Le Déperissement des Entreprises Publiques*, Paris, Calmann-Lévy, 1973; Armand Bizaguet, *Le Secteur Public...*, cit.

n) Instrumentos y mecanismos: monetarios, cambiarios, crediticios, fiscales, arancelarios; regulatorios de precios y salarios; contrataciones públicas.

La convergencia y entrelazamiento de estos aspectos y niveles multiplican las posibilidades del aparato estatal, del sector público, de las políticas económicas, del dirigismo y la planificación, para influir en la estructura, la orientación y el funcionamiento de la economía y de la sociedad; para asignar recursos y distribuir ingresos; para promover la integración de clases y grupos, los compromisos sociales y políticos, la cohesión y el equilibrio del sistema, la posibilidad de cambios más o menos progresivos dentro del orden.

### 2) *Los fines.*

Los diversos fines de las empresas públicas, a los que antes se hizo referencia en vinculación con los factores y justificativos de su creación y funcionamiento, abarcan necesariamente objetivos económicos, sociales, culturales, ideológicos y políticos, tanto en lo nacional como en lo internacional. Su definición puede ser explícita o implícita, y presupone y exige:

- Su manifestación en la política económica (general o sectorial), traducida en planes, programas, proyectos.
- Su constante adaptación a circunstancias cambiantes.
- La relación y la evaluación mutuas, entre diferentes fines; según las dimensiones del corto, mediano y largo plazo; y entre las distintas empresas públicas.

Los diferentes fines de distintas empresas públicas pueden ser actual o potencialmente no complementarios o contradictorios, y deben ser conciliados a través de mecanismos de negociación y arbitraje y de soluciones de compromiso.

### 3) *Patrimonio.*

Conjunto de bienes determinados con destino prefijado que se asigna a las empresas públicas, el patrimonio plantea, en su existencia y en su funcionamiento, una serie de cuestiones:

- ¿El conjunto de bienes de que dispone una empresa pública pertenece a ésta como persona jurídica distinta del Estado?  
¿o la misma sólo tiene el usufructo del patrimonio y de la actividad, y el derecho a su explotación y a la disposición de fondos de circulación y operación?

- ¿Quién autoriza las disposiciones de bienes, fija en general las condiciones y los límites del empleo del patrimonio?
- ¿Puede el Estado en cualquier momento privar a la empresa pública, total o parcialmente, del patrimonio, o a la inversa incrementarlo? ¿En cualquier hipótesis, con qué participación de la respectiva empresa pública en tal decisión?
- ¿Los beneficios logrados por la empresa pública son necesariamente transferidos al Estado?
- ¿Tiene la empresa pública responsabilidad propia por sus actividades y las consecuencias de las mismas? En caso afirmativo, ¿es esa responsabilidad separada e independiente del Estado? ¿Por todo el patrimonio, o por la parte del patrimonio en circulación? ¿Está sometida la empresa a ejecución forzosa? ¿Existe responsabilidad total o subsidiaria del Estado?

#### 4) *Financiamiento del capital.*

Las fuentes y las condiciones de financiamiento de las empresas públicas pueden o no ser establecidas en el momento de su creación. Sus fuentes pueden ser externas o internas a las empresas, públicas o privadas, y en ambos casos nacionales o extranjeras. Sus principales formas son:

- a) Aportaciones del presupuesto fiscal.
- b) Préstamos de fuentes presupuestarias.
- c) Aportaciones y préstamos de fondos especiales o agencias financieras especializadas.
- d) Reserva del producto de ciertos impuestos.
- e) Préstamos, créditos, subsidios, de otras empresas públicas.
- f) Emisión por las empresas públicas de bonos, títulos y otros valores de interés fijo y con garantía gubernamental, hacia el público y los inversores privados (mercado de capitales y crédito bancario).
- g) Autorización a las empresas públicas para contraer deudas por sobregiro y otras causas.

Una posibilidad combinada es la de un fondo de inversión común para todas las empresas públicas que, como ente único, asume las funciones y tareas de depósito, fuente de financiamiento, servicios bancarios, sobregiros y adelantos, emisiones, agencia fiscal, fideicomiso, etcétera.

La variedad de fuentes va acompañada por la diversidad de términos posibles de financiamiento, especialmente en relación con:

- Prerrequisitos de otorgamiento.
- Tasas de interés.
- Plazos y condiciones de amortización.
- Posibilidades de suspensión o moratoria de intereses y amortizaciones.
- Rebaja o cancelación de obligaciones.

### 5) *Presupuesto y contabilidad.*

A este respecto, la principal cuestión es el grado de libertad de las empresas públicas respecto a las reglas financieras del gobierno central, incluso para la adopción de métodos comerciales de presupuesto y contabilidad. Esta cuestión debe armonizar la exigencia de autonomía para el logro de la eficiencia empresarial, y la necesidad de adecuación presupuestaria y contable de la empresa para la información y la comprensión del gobierno y del público. Usualmente, casi todos los gobiernos de los países capitalistas desarrollados, y para la mayoría de sus empresas, imponen las formas del presupuesto y la contabilidad, las someten a una inspección y aprobación anuales, y las incorporan al presupuesto general de la nación.

### 6) *Medida de la eficiencia.*

Con gran número de dificultades teóricas y prácticas que subsisten a este respecto, la medida de eficiencia ha sido buscada, y se ha logrado en grados variables, mediante una combinación de *critérios*:

- a) Tasas de utilidades.
- b) Productividad de la mano de obra y de la inversión; grado de aprovechamiento de la capacidad instalada.
- c) Tasas de crecimiento de la producción.
- d) Indicadores de impactos en la economía y su crecimiento.
- e) Aportación de utilidades al gobierno central.
- f) Comparación de los precedentes indicadores con los que corresponden al sector privado (nacional y extranjero).

### 7) *Precios, tarifas y beneficios.*

Las políticas de precios y tarifas y de beneficios de las empresas públicas están estrechamente interrelacionadas.

a) Las *políticas de precios y tarifas* están condicionadas por determinados factores, y producen ciertos efectos. Entre los factores, destacan:

- La adopción de hipótesis de gestión deficitaria, equilibrada o beneficiaria para todo el sistema de empresas públicas, o para

algunas de ellas, y de políticas de producción y comercialización que se derivan de tal opción.

- La estructura del mercado; la existencia o no de una situación de monopolio para la empresas o empresas públicas que se considere; el grado de escasez del bien o servicio que aquéllas producen y distribuyen.
- La combinación de los criterios de productividad y costos con los de atención de fines socioeconómicos y políticos (fomento de sectores productivos, redistribución del ingreso, bienestar, equilibrio regional, etcétera).
- La opción entre precios retributivos para las empresas y política tributaria, como alternativas para el logro de ingresos gubernamentales.
- La atribución exclusiva de factores de fijación de precios al gobierno central, o a algún tipo especial de ente público (institutos o tribunales de precios), o a la respectiva empresa pública; y combinación de estas posibilidades.

b) Los *efectos* que producen o pueden producir las políticas de fijación y modificación de precios son entre otros los siguientes:

- La estructura y evolución de los costos y precios de las empresas públicas y su comparación con los correspondientes al sector privado y a la economía en su conjunto.
- La incidencia recíproca de los costos y precios de las empresas públicas y de las privadas.
- El uso alternativo o combinado de los estímulos directos a la productividad de las empresas públicas, o de subsidios, créditos, impuestos, etcétera, como compensación a la fijación gubernamental de precios inferiores a los costos.

Las *políticas de beneficios* pueden o deben ser examinadas teniendo en cuenta los aspectos y los resultados del análisis de las políticas de precios y tarifas. Se debe considerar además:

a) En caso de *gestión deficitaria*:

- ¿Cómo se enfrentan las pérdidas?
- ¿La ley o reglamentación respectiva prevé la hipótesis de quiebra?

- ¿Quién en su caso puede pedir la liquidación forzosa: órganos estatales, acreedores o la misma empresa? ¿Qué procedimientos se siguen?
- Para evitar la quiebra, o en caso que la misma no se legalmente procedente, ¿es posible recurrir a la moratoria, las donaciones, los préstamos, el uso de reservas, la emisión de bonos, etcétera?

b) En caso de *gestión rentable*, los beneficios pueden ser usados para fines prioritariamente jerarquizados, como los siguientes: Pago de obligaciones, incluso intereses por préstamos del gobierno, impuestos nacionales y locales, fondos de depreciación y reservas. El saldo resultante puede ser entregado al tesoro como dividendo por el capital proporcionado, para ser usado de acuerdo con la política económica general o con planes en su caso.

Como alternativa, la empresa pública puede ser autorizada a retener parte del beneficio, y destinarlo a reinversión, o al mejoramiento de remuneraciones y beneficios colectivos para los equipos de dirección y el personal, por propia decisión autónoma o previa autorización del ministro, de la corporación de desarrollo o del *holding* con competencia al respecto.

Los criterios de reparto de los beneficios suelen tratar de conciliar los objetivos de acumulación de recursos para el tesoro, de reinversión por la empresa de acuerdo con la política económica o el plan o programa en su caso, y de armonización entre los fines de rendimiento y rentabilidad y los fines sociales y políticos.

#### 8) *Imposición.*

a) El tratamiento fiscal a las empresas públicas depende de:

- El sistema contable del Estado.
- Los distintos tipos de empresas públicas.
- Los lazos establecidos entre las empresas públicas y el tesoro (pago total de beneficios, o retención parcial o total por aquéllas).
- Relaciones de monopolio o de competencia con las empresas privadas.

b) El régimen fiscal de las empresas públicas puede surgir de la legislación tributaria general, o de instrumentos específicos para distintas categorías de aquéllas. En uno u otro caso, puede eximirse a todas las empresas públicas, o a algunas de ellas, de impuestos

directos e indirectos (con la idea sobre todo de evitar mecanismos de mera transferencia de recursos en el interior del Estado), o por el contrario, imponerles los impuestos que rigen para las empresas privadas, o algunos de ellos.

#### 9) *Peso e impacto del sector público.*

El lugar que el sector público ocupa y el impacto que produce en las economías y sociedades de los países capitalistas avanzados pueden ejemplificarse en uno de los casos nacionales posibles, como Francia, y también globalmente, en el conjunto de los 12 países de la Comunidad Económica Europea. En ambos casos, los principales indicadores se refieren al empleo, la inversión y la producción.

A comienzos de 1986, un poco antes del voto de las leyes de privatización, existe en *Francia* un sector público tradicional fuertemente implantado en la energía (electricidad, gas, carbón, el nuclear); transportes (ferroviarios, urbanos, aéreos, marítimos) y sus infraestructuras (puertos, aeropuertos, autorrutas, estaciones); correos y telecomunicaciones; ciertos servicios especializados (sociedades de estudios, asesoría ingenieril). A ello se agregan un viejo y un nuevo sector público industrial, que incluye industrias químicas, mecánicas, grupos multisectoriales en sectores de punta; una fuerte influencia en seguros y establecimientos financieros, y en un sector bancario predominantemente público.

El peso del sector público en el empleo asalariado es en 1985 del 26,2% en la industria en sentido amplio (incluidas energía, trabajos públicos, transportes y comunicaciones), y 17,6% en el conjunto de la economía no agrícola. La parte de las empresas públicas en la formación bruta de capital fijo es de 34,9% en 1985, y el 19,5% del valor agregado del conjunto de empresas no agrícolas y no financieras. La media aritmética de los porcentajes del sector público en el empleo, el valor agregado y la inversión nacional, revelaría que aquél tiene en víspera de las privatizaciones un impacto global en la economía estimado en un 24% del conjunto de empresas francesas.<sup>123</sup>

A principios de 1986, las empresas públicas de los *Doce Países* que integran la *Comunidad Económica Europea* emplean un total de 8,500,000 asalariados que representan un 11,5% del conjunto de efectivos de la economía mercantil no agrícola de dicha Comunidad. Estas empresas producen en el ejercicio de 1985 un 11,5% del valor agregado del conjunto de la misma economía mercantil europea. Su

123 Bizaguet, cit., p. 58.

formación bruta de capital fijo es cerca del 21% de las inversiones del conjunto de las empresas europeas (fuera de servicios no mercantiles y de agricultura). La potencia económica de las empresas públicas europeas, calculada sobre la base de la media de los resultados obtenidos por aquéllas en el empleo, la producción y la inversión, es una relación única del 15,3, o sea cerca de la sexta parte de la economía europea.

Estas significativas cifras globales presuponen y requieren considerar ciertas diferencias considerables entre los 12 países de la C.E.E. Una, los clasifica por el impacto económico relativo de los diferentes sectores públicos en sus respectivas economías nacionales. Otra por el reparto geográfico del sector público europeo, es decir por mayor o menor participación de los sectores públicos nacionales en el conjunto formado por las empresas públicas de la C.E.E.

Finalmente, en cuanto al contenido sectorial de los sectores públicos nacionales, en los 12 países de la C.E.E., se da la permanencia de un sector público tradicional, instalado fuertemente en las ramas de la energía, los transportes y las comunicaciones. A ello se agregan, con una significación menor, los sectores públicos de las finanzas, la industria, los servicios y el comercio.

...El impacto medio del sector público ha ido aumentando regularmente de 1973 a 1982, en razón sobre todo de las incidencias de la crisis económica, que hace más lento el ritmo productivo del sector privado, y de un dirigismo más apoyado por los Estados que hacen jugar un papel de sostén general a las empresas públicas. A fines de 1985, una cierta reducción de este impacto traducía el lanzamiento, en ciertos países, de políticas de privatización...<sup>124</sup>

Se impone por lo tanto tomar en consideración los factores críticos que han perturbado y obstaculizado la organización racional y el funcionamiento de las empresas públicas, han contribuido a su crisis y operado en favor de su restricción, o incluso cada vez más lisa y llanamente de su privatización que, en un momento dado, parece volverse incluso un movimiento cuasi universal. Los fenómenos de privatización se han dado tanto en países de la Europa de los Doce, como en los de Europa Central y Oriental y en la ex-Unión Soviética, parte de los procesos de transición del régimen

124 Bizaguet, cit., p. 66.



burocrático-colectivista a uno de economía de mercado y democracia parlamentaria.

## V. CRISIS Y PRIVATIZACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA

Tras el ascenso y avance del intervencionismo y el dirigismo del Estado en los países capitalistas desarrollados, y el logro de un papel preponderante de las empresas públicas, se van dando en las más recientes décadas una serie de restricciones y límites a su desempeño y progreso. Las mismas provienen de grupos de intereses, de presión y de poder, y tendencias estructurales del sistema, y se manifiestan bajo la forma de críticas e impugnaciones al Estado Dirigista/Benefactor en general, y a la utilidad y permanencia de la mayoría o la totalidad de las empresas públicas. Ello va acompañado de propuestas y realizaciones de adelgazamiento, reestructuración y reorientación del Estado, sobre todo en lo que respecta a las dimensiones y alcances del *Welfare State*, y a la privatización de sus paraestatales.

Estas tendencias y procesos se organizan en dos grandes vertientes interconectadas e interactuantes. Se relacionan estrechamente, *por una parte*, con la naturaleza y la situación siempre ambiguas y contradictorias de la empresa pública en el contexto de las economías, sociedades y sistemas políticos de los países capitalistas desarrollados, y con las dificultades y crisis que los sectores públicos van evidenciando. Tiene que ver también, *por otra parte*, con las incidencias y presiones provenientes de la mutación general del capitalismo que antes se caracterizó; con el consiguiente reajuste a los condicionamientos y requerimientos impuestos por esa mutación con sus proyecciones y secuelas de todo tipo; con la apertura de las economías que hace de los factores externos la variable clave de las políticas económicas; con las coacciones impuestas por la intensa y creciente competencia entre las grandes empresas y principales naciones desarrolladas en mercados cada vez más globalizados y desregulados; y con las amenazas y las realidades de crisis y recesiones (generales y sectoriales, nacionales y mundiales).

El intervencionismo y dirigismo del Estado en general, y el funcionamiento de sus empresas en particular, se desarrollan en relación a todo aquello que no resulta del funcionamiento espontáneo de la iniciativa privada y del mercado, para garantía de las condiciones generales de producción y reproducción del sistema, de su