

estudio de la empresa pública en el desarrollo económico

William P. Glade

Profesor de Economía. Director del Instituto de los Estudios Latinoamericanos. Universidad de Texas. Austin, Texas.

Una de las características sobresalientes de los sistemas empresariales surgidos en el siglo veinte ha sido la prominencia del sector público en la distribución de los recursos y la organización de los procesos económicos. Por supuesto, en una buena parte del mundo —en la Unión Soviética, China, Europa Oriental y, más recientemente, en Cuba y Chile— la transferencia de una proporción considerable de la actividad económica al sector público parece haber respondido primordialmente a preferencias ideológicas. En otros casos —como, por ejemplo, Gran Bretaña, Suecia, India, Israel, Tanzania, la República Árabe Unida— la reorganización de segmentos clave de la economía bajo el tutelaje del estado también se ha derivado por lo menos parcialmente, de conside-

raciones doctrinarias de carácter político. Y sin embargo, los factores doctrinarios y los imperativos ideológicos no explican, en manera alguna, ni el alcance y configuración del sector público ni el impulso para su evolución en la mayoría de los países. Para encontrar una explicación de este hecho, es necesario examinar las diferentes circunstancias y condiciones que han tendido a favorecer la creciente importancia del papel del estado en la economía, tanto en los países industrializados como en el llamado Tercer Mundo. En particular, es interesante explicar la razón por la cual se ha usado de la intervención directa, es decir, el ejercicio de la iniciativa por parte del gobierno en cuestiones económicas, por medio del establecimiento de empresas industriales y de servicios



de propiedad del estado y operados por el mismo, como la solución preferencial de ciertos problemas. (1)

Podríamos decir que, casi por definición, el recurrir a la intervención del estado aún en forma indirecta representa un repudio o negación de que las decisiones tomadas por los individuos y las empresas privadas sean adecuadas para servir de guía en el proceso de distribución de los recursos dentro del contexto total de la sociedad. Con la evolución de técnicas modernas de análisis económico y de administración macro-económica, los gobiernos en todas partes se han sentido imbuídos de una mayor responsabilidad —especialmente desde principios de la década de los treinta— para manipular las políticas fiscales y monetarias, con el fin de fomentar la estabilidad y el crecimiento económico por medio de la práctica, en diferentes grados, de un control centralizado que incluye, por ejemplo, las políticas de in-

(1) Para los fines de este ensayo, el término intervención directa es usado para indicar el establecimiento de empresas de propiedad del estado y operadas por el mismo; el término intervención indirecta se refiere a los controles ejercidos por la autoridad pública y que influyen principalmente sobre las condiciones bajo las cuales el sector privado toma sus decisiones, pero que no involucran al gobierno **directamente** en la distribución de recursos. Como ejemplo de intervención indirecta tenemos el control de divisas y la formulación de políticas arancelarias, monetarias y fiscales, las leyes laborales y otras cuestiones similares. Por supuesto, existe una influencia indirecta sobre las decisiones relacionadas con la distribución de recursos del sector privado por medio de las actividades de intervención directa del estado. El enfoque principal de este tema excluye la consideración del área de intervención indirecta, así como también los tipos de intervención directa que caen dentro de la categoría de servicios públicos "rutinarios": por ejemplo, la administración de la justicia, las funciones de la policía y operaciones militares, servicios médicos y educativos, y otros de la misma naturaleza. Sin embargo, al mismo tiempo no sería conveniente trazar distinciones rígidas al respecto. Por ejemplo, el financiamiento de empresas estatales puede tener repercusiones importantes en las políticas fiscal y monetaria. En parte, algunas empresas del estado pueden usarse como instituciones de adiestramiento de "cadres" de gerentes y administradores de empresas y, en algunos casos, para proporcionar servicios de beneficencia pública, como por ejemplo, cuando se emplea a más personas de las que realmente se necesitan, a fin de convertir el desempleo en una forma de subempleo.

gresos y la planificación indicativa. (2) En parte, esto ocurrió porque finalmente se contaba con los instrumentos de análisis y con las políticas necesarias para dicha tarea. Pero también se debió a que el nivel de inestabilidad del sistema ya no era tolerable, dada la movilización política y el despertar de la conciencia social que caracterizaran al mundo contemporáneo. Dicho de otra manera, se evaluaron las decisiones tomadas por los mercados y se llegó a la conclusión de que eran deficientes, en mayor o menor grado.

Alcance de la Intervención Directa: Consideraciones Preliminares.

Desde este punto de vista, la intervención directa constituye una contracción adicional del sistema económico organizado por el mercado y una admisión de que ni aún las medidas de intervención indirecta bastan para el logro de ciertos propósitos sociales. A este respecto, debemos notar que el uso de empresas estatales para la implementación de políticas gubernamentales ocurre en un buen número de campos, en diferentes niveles de desarrollo, y bajo muy diversos regímenes de gobierno e ideologías políticas, aún excluyendo a las economías de tipo soviético administradas centralizadamente, en las cuales, por razones doctrinarias, virtualmente todas las empresas son de propiedad del estado y manejadas por el mismo. (3) Sería muy raro que la creciente intervención del estado en la economía fuera el resultado de una implementación sistemática de un razonamiento previo, pero a la vez, es pro-

(2) Por supuesto, mucho antes del desastre de los años treinta, los gobiernos normalmente habían hecho uso de las tarifas, los subsidios directos, las donaciones de tierras, la exoneración de impuestos y otras medidas similares, para guiar a los dirigentes del sector privado en cierta dirección, con el objeto de satisfacer algunas necesidades sociales.

(3) Para los fines de esta discusión, sería más conveniente considerar aquellos casos en los cuales no todas las empresas son de propiedad del estado; en otras palabras, los casos en los cuales se hace una selección con respecto a las clases de actividades que, por una u otra razón, se consideran apropiadas para su incorporación dentro del sector público y que, de nuevo por una u otra razón, caen más apropiadamente dentro del sector privado.



bable que exista algo más que la mera adaptación *ad hoc* a las circunstancias prevaletientes en nuestros tiempos.

A decir verdad, es posible que esta adaptación pragmática haya constituido una característica del origen de dichas actividades, tal como ocurrió en los Estados Unidos durante la década de los treinta, cuando el sector público fue ampliado con el propósito de dar apoyo a la tambaleante economía nacional. En ese entonces, el gobierno federal intervino por medio de proyectos de obras públicas en gran escala, de la creación de instituciones de fomento regional tales como la del "Tennessee Valley Authority" —si va destinada a llevar cierto grado de prosperidad a las regiones atrasadas— y del establecimiento de agencias de asistencia sectorial, por ejemplo, en la agricultura, para ayudar a los grupos débiles económicamente pero importantes por su influencia política. (4) También en Italia, donde más tarde se estableció una institución de fomento regional, la "Cassa per il Mezzogiorno", con el fin de estimular el crecimiento del sur de la península, la intervención directa del estado en la economía aumentó drásticamente durante la década de los treinta, en gran medida como parte del esfuerzo para salvar a las empresas privadas que se declararon en bancarrota durante la depresión. (5) La creación de "L'Istituto per la Ricostruzione Industriale" en 1933 constituyó el paso principal durante dicho período. (6) Sin embargo, durante el período notablemente próspero de la postguerra en Italia, notamos que el complejo de empresas amparadas por el I.R.I. continuó formando parte del sector público, que continuó ampliándose.

(4) Podemos discernir en esto una función primordial de la intervención directa: la de redistribución del ingreso y modificación de las oportunidades de acceso dentro de la estructura del mercado.

(5) La contraparte norteamericana del I. R. I. consistió en la intervención financiera directa por medio de la institución llamada "Reconstruction Finance Corporation" y otras entidades similares.

(6) Las experiencias de los Estados Unidos e Italia durante la década de los treinta ponen de relieve otra función primaria de la intervención directa, es decir, la de "salvamento y estabilización" de la economía.

Y es más, se procedió al establecimiento de grandes y nuevas corporaciones estatales como el "Ente Nazionale Idrocarburi" y el "Ente per l'Energia Elettrica", la primera en 1953 y la última en 1962. En Francia, lo mismo que en Austria, la transferencia de grandes empresas comerciales al sector público ocurrió inmediatamente después de la segunda guerra mundial, en parte como medida retributiva por haber colaborado con el enemigo. (7) Sin embargo, a pesar de la subsecuente recuperación del dinamismo del sector privado durante las décadas del cincuenta y del sesenta, supuestamente bajo administraciones más patrióticas, las empresas nacionalizadas en dichos países continuaron dentro del sector público, experimentando un crecimiento mayor aún.

Es especialmente significativo observar que aún en los Estados Unidos, sin duda alguna el bastión del capitalismo moderno, el sector público no disminuyó su intervención al terminar la depresión, a pesar del carácter acomodaticio *ad hoc* con que se había iniciado. Por el contrario, se experimentó una expansión masiva del papel del gobierno en la economía cuando se hizo necesario movilizar recursos rápidamente y en gran escala durante la segunda guerra. (8) Y además, surgió una razón adicional para la intervención del estado en la economía durante la primera mitad de la década del cuarenta, cuando comenzaron a invertirse grandes cantidades de recursos del sector público —bajo la administración predominante del gobierno— en el programa de energía nuclear. A la vez, esta aceptación de una mayor responsabilidad en los asuntos económicos por parte del estado con el fin de acelerar el desarrollo en

(7) En Francia, entre 1944 y 1947, la nacionalización de empresas incluyó las de energía eléctrica, gas, carbón, la Banque de France y cuatro bancos de reserva, treinta y dos compañías de seguros y la planta automotriz de Renault. Como veremos, esta función punitiva de la intervención directa también ha sido ejercida en los países latinoamericanos.

(8) Aquí también podemos discernir una función aparentemente básica de la intervención directa, que va más allá de la "función de salvamento y estabilización" mencionada antes. Es ésta la de la movilización masiva y acelerada de recursos para la consecución de metas nacionales de alta prioridad.



ciertos campos de alta tecnología, continuó durante el período de la post-guerra, especialmente en la industria espacial y la electrónica, pero también en ciertas áreas de compleja administración, tales como los transportes ferroviarios (por ejemplo, el sistema de Amtrak). (9) Por cierto que en un libro muy provocativo, Murray Wiedenbaum sugiere que ha surgido un área institucional completamente nueva que consiste, entre otras cosas, de "corporaciones orientadas hacia el estado y otras organizaciones cuasi privadas que desempeñan ciertas funciones para el estado bajo estrecha supervisión estatal", y la cual ha venido a ampliar enormemente el alcance y la diversidad de lo que debe considerarse como **The Modern Public Sector** (el título de su libro).

En los países menos industrializados, en general, y en Latinoamérica en particular (notablemente en México), el uso de empresas públicas como instrumentos de trabajo del estado es igualmente conspicuo y quizá relativamente más prominente como instrumento político que en los países capitalistas más avanzados de Norteamérica y Europa Occidental. (10) Más aún, en América Latina, donde la tradición institucional ibérica ha mostrado desde mucho tiempo atrás cierta aceptación cultural de la ingerencia del estado en las cuestiones económicas, las empresas estatales parecen constituir un componente significativo del sector público en una diversidad de situaciones o sistemas políticos. Esta actitud de aceptación existe tanto en los regímenes militares como en los civiles, bajo gobiernos de orientación conservadora y en aquellos de inclinaciones reformistas. En todas estas circunstancias las empresas estatales a menudo parecen haber sido consideradas como la opción o alternativa preferida, habiendo sido propuestas y establecidas con un

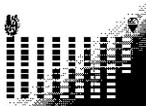
(9) La aceleración de los cambios tecnológicos, incluyendo los que se refieren a tecnología administrativa, se perfilan así como una quinta función de la intervención directa.

(10) Ver, por ejemplo, "Public Enterprises: Their Present Significance and Their Potential in Development", en **Economic Bulletin for Latin American**, vol. XVI, No. 1 (1971), pp. 1-70.

mínimo de controversia durante las deliberaciones y resolución de conflictos en el proceso político. En verdad, es más exacto decir que en Latinoamérica el sector empresarial del estado es simplemente aceptado culturalmente como una solución conocida y familiar para la resolución de ciertos problemas y no como el resultado de una ideología socialista.

Esto no quiere decir que neguemos el hecho de que, en algunos casos, la imposición del estado como propietario y administrador de empresas haya tenido un origen puramente circunstancial derivado de ciertos conflictos. En Guatemala, por ejemplo, algunas fincas de café fueron confiscadas por el gobierno durante la segunda guerra mundial como medida de represalia contra aquellos extranjeros que se consideraban enemigos; lo mismo ocurrió en la Argentina con algunas empresas alemanas; en la República Dominicana el sector público confiscó algunas plantaciones e ingenios azucareros y otras empresas pertenecientes a políticos caídos en desgracia al derrumbarse el régimen de Trujillo. (11) Aparte de situaciones circunstanciales como los tres casos mencionados, y excluyendo los dos casos de nacionalización por razones ideológicas (Cuba bajo Castro y Chile bajo Allende), el amplio alcance del sector empresarial del estado en Latinoamérica sugiere la conveniencia de explicar su origen y crecimiento en las condiciones estructurales que han dado lugar al nacimiento de tales entidades. La razón por la cual sería conveniente examinar la cuestión de los orígenes institucionales nace, a su vez, de la necesidad de definir o determinar los fines o metas organizativas de los cuales podrían derivarse criterios apropiados para evaluar las actuaciones empresariales del estado. Como las empresas estatales constituyen, inherentemente, un repudio al mercado capitalista en su sentido tradicional, y como difieren también del sistema descentralizado de planificación de las empresas priva-

(11) En tales casos, el estado sirve, más o menos, como legatario, "heredando" las propiedades de los políticos y empresarios caídos en desgracia, como ocurrió en la Europa de la postguerra.



das que forman la élite de corporaciones capitalistas modernas, (12) necesariamente debemos examinar las cuestiones de efectividad y eficacia institucional partiendo de una base más amplia que la provista por el marco de evaluación propio de una economía de mercados ("a market economy"). Podríamos encontrar la clave para el establecimiento de dicha base en las metas organizativas formuladas de acuerdo con las condiciones estructurales del origen de una institución, aun cuando eventualmente debamos examinar las cuestiones que se refieren a desplazamiento de metas y substituciones y multiplicación de metas organizativas. En otras palabras, parece inevitable hacer un análisis del contexto ("contextual analysis") si hemos de determinar el papel de las empresas estatales en la formulación de patrones ("patterns") del uso de recursos, con el fin de generar estándares relevantes de ejecución ("relevant performance standards") al evaluar la eficacia en el uso de tales recursos, y arrojar luz sobre los diversos procesos que entran en juego en la toma de decisiones para la asignación de recursos, tomando en cuenta las diferentes alternativas. Dado el amplio alcance del sector empresarial público en América Latina, la región constituye un campo experimental útil para el estudio de este fenómeno. Naturalmente, no hay suficiente tiempo en esta ocasión para entrar en el asunto en forma detallada, pero sí podemos revisar, en forma general, algunos de los aspectos sobresalientes.

Factores Estructurales en el Crecimiento de las Empresas Estatales.

Debemos observar desde el principio que ciertos cambios sectoriales generales parecen jugar un papel importante en el crecimiento del sector empresarial público. Como ha observado Frederic Pryor, el peso de la propiedad pública en la economía total se ve influen-

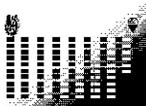
(12) Ver los argumentos del moderno sistema capitalista en la obra *The New Industrial State*, de J. K. Galbraith, y en *Paternalistic Capitalism*, de A. G. Papandreou.

ciado en parte por la relativa declinación del sector agrícola, en el cual la intervención directa del estado ha sido, tradicionalmente, menos significativa que en los sectores no agrícolas. (13) Es más, el conocido crecimiento del sector terciario —incluyendo una gama diversa de servicios sociales tales como los prestados por instituciones de beneficencia y correccionales, los sistemas educativos y de salud y recreación pública —también tienden a aumentar la importancia relativa del sector público. (14) Otro de los factores generales en el desarrollo de la urbanización, con su concomitante necesidad de contar con más complejos y costosos servicios municipales, sistemas de transporte, vivienda pública y otros servicios de naturaleza similar. Todas estas tendencias estructurales aumentan las probabilidades de que el sector público continúe creciendo para satisfacer la cambiante composición de la demanda final.

Sin embargo, en un buen número de casos parece que el cambio en los patrones de control constituye la razón para el establecimiento de la propiedad estatal: por ejemplo, la reorganización de la provisión de artículos y servicios de modo tal que la oferta y los precios puedan ser controlados por el estado. Mientras que en unos casos se ha invocado la defensa de la soberanía nacional, los fines que se persiguen casi siempre —asegurar la existencia de servicios o artículos esenciales, o la formulación de una política de fijación de precios y patrones de distribución— han tenido por objeto el poner bajo el control de la autoridad pública ciertas inversiones críticas, el empleo de la fuerza de trabajo, y las decisiones de mercadeo. La nacionalización, tan extendida, de los servicios ferroviarios en bancarrota, y más tarde la imposición de control directo por parte del estado en los servicios públicos y otras industrias de producción vitales —en la Argentina de Perón, en Bolivia durante la revolución, durante una serie de gobiernos en

(13) Frederic L. Pryor, "The Extent and Pattern of Public Ownership in Developed Economies".

(14) V. R. Fuchs, *The Service Economy*, N. Y., National Bureau of Economic Research, 1968.



Chile, en el México de Cárdenas y sus sucesores, en Uruguay durante el gobierno de Batlle, en Brasil durante la administración de Vargas y los que le siguieron puede haberse originado, algunas veces, en la necesidad de satisfacer a cierto grupo influyente políticamente, o al deseo de subvencionar a algún sector (especialmente al sector industrial urbano). Pero generalmente, el propósito básico ha sido el tratar de asegurarse de que será el estado, y no los intereses extranjeros privados, quienes controlen el uso de los recursos y que la maximización y/u optimización ("maximizing and/or optimizing") entre varios fines o metas serán realizadas dentro de un marco de carácter nacional y no dentro de un contexto transnacional. (15) En algunos casos las industrias de exportación han sido también nacionalizadas en un intento por controlar los recursos vitales de divisas y manipular las inversiones y las decisiones de mercadeo en el sector externo. El desplazamiento contemporáneo de las empresas multinacionales hacia los sectores manufactureros privados en las economías latinoamericanas será contrarrestado, casi con toda certeza por una nueva y fuerte corriente de nacionalizaciones, como de hecho ya ha sido anunciado en el código de inversiones del Mercado Común Andino. El propósito de esta nueva ola de nacionalizaciones será idéntico al propósito de la intervención directa ya mencionada.

En tanto que, por lo menos en el pasado, hubiera sido plausible esperar que las autoridades centrales de los países avanzados pudieran influir substancialmente sobre las actuaciones del sector privado por medio de la manipulación de políticas fiscales y monetarias y de otros controles, la menor susceptibilidad de las grandes corporaciones foráneas a la intervención indirecta de este tipo por parte de cualquier gobierno latinoamericano, parece que

(15) Tal vez la expresión más sucinta de esta meta nos la ha dado un conocido "estadista", el Presidente Richard Nixon, cuando dijo, en una discusión sobre la Presidencia, que "la primera responsabilidad de la jefatura es obtener el control sobre los acontecimientos y conformar el futuro de acuerdo con la imagen de nuestras esperanzas" —perspectiva que revela poca fe en "la mano escondida".

ha tendido a aumentar las probabilidades de que se recurra a la intervención directa para obtener una mayor o más efectiva orientación social en cuestiones macro-o-micro-económicas. La reducción de la influencia de los grupos de intereses foráneos y de las condiciones externas sobre los patrones para la asignación de recursos domésticos y sobre la distribución de ingresos (es decir, la distribución de la riqueza y el ingreso entre empresarios extranjeros y factores nacionales) ha sido, en otras palabras, uno de los propósitos más comunes para el establecimiento de empresas estatales.

Quizá con igual frecuencia los gobiernos han iniciado el establecimiento de empresas estatales por las mismas razones que existieron en el Japón después del período de la Restauración Meiji. A decir verdad, parecería que ahora, en contraste con lo que ocurrió durante la última parte del siglo diecinueve, el impulso intervencionista es aún más fuerte, debido a la mayor disparidad tecnológica existente entre las modalidades de producción nacional o doméstica y las técnicas modernas. Esta disparidad se encuentra en aspectos tales como los requerimientos de inversión de capital por trabajador, el nivel de habilidades en relación con las nuevas tecnologías, la sofisticada complejidad de la administración y organización del trabajo, y la capacidad de utilizar la información ("information processing capacity") que necesitan las empresas de producción en gran escala. La relación tan pobre que existe entre los requerimientos de la tecnología avanzada y los factores locales de producción ha favorecido el que el estado asuma el papel de empresario, en un esfuerzo por ampliar la escala organizativa de la empresa nacional y permitir que el gobierno lleve a cabo proyectos que requieren de inversiones en gran escala, especialmente —aunque no de manera exclusiva—, proyectos de infraestructura, que exceden las posibilidades de movilización de capital de los limitados y embriónicos mercados de capital locales. La capacidad fiscal, monetaria, y prestataria para la obtención de préstamos en condiciones favorables de los gobiernos ha



permitido —o así se piensa— que el estado se aventure en campos en los cuales los inversionistas locales se encuentran un tanto en desventaja. En tales casos, lo complejo de la tarea de coordinación administrativa con respecto a elementos internos y ambientales es una razón que pesa a favor de la asignación de la función administrativa relativamente cerca de la estructura centralizada del gobierno, donde puede invocarse el poder del estado para obtener cierto grado de movilización y coordinación de la producción, lo cual es difícil lograr cuando se trata de entidades que funcionan fuera del complicado aparato administrativo del sector público.

Otras de las razones que favorecen a la intervención estatal directa ha sido el deseo de acelerar los cambios tecnológicos en sectores e industrias que se consideran primordiales para el proceso de desarrollo, y particularmente, para forzar la aceleración de los avances tecnológicos más allá del nivel inducido por el mercado. A decir verdad, a fin de acelerar el progreso tecnológico y aumentar así la productividad, el estado en Latinoamérica ha asumido la responsabilidad de proveer una gama de servicios que generan externalidades o economías externas para las empresas privadas: servicios de extensión, programas de crédito supervisado, esquemas de desarrollo para mercados de exportación y otros programas de mercadeo, así como también ciertos tipos de asistencia administrativa y técnica para empresas agrícolas y no agrícolas. (16) Por supuesto, para lograr tales fines se han ofrecido también otros incentivos tales como subsidios, exoneración de impuestos, tarifas preferenciales de intercambio para la compra de equipo, y otros. Asimismo, se han establecido bancos estatales, instituciones para fomentar las pequeñas empresas y una serie de instituciones de desarrollo locales y regionales para satisfacer las necesidades de ciertos sectores o de áreas geográficas y segmentos especiales de la

(16) Hasta cierto punto, esta actividad se puede considerar como una extensión del rol educativo del estado en el suministro de conocimientos técnicos.

estructura social. Debemos observar que parece evidente que estos esfuerzos, orientados hacia el crecimiento económico y a veces justificados como medios para aumentar la integración económica interna o nacional y reducir la dualidad que se supone es originada por las operaciones ilimitadas de las fuerzas del mercado, conllevan implicaciones que trascienden al modo de producción y asimismo, afectan las relaciones de producción, si podemos aprovecharnos de estos útiles conceptos de Marx. La integración social y la disminución de la marginalidad, la reagrupación de las clases socio-económicas en el proceso de acceso hacia una estructura de oportunidades más equitativa, los cambios en los patrones de distribución, y otros factores, todo ello debe verse como algo más que el producto casual derivado del sistema de empresas estatales, pues en verdad, a menudo son concebidos como parte inherente de la producción planificada de tales entidades.

Esto, a su vez, nos lleva a constituir una categoría adicional de empresas estatales centralizadas primordialmente en esta última área de interés nacional; es decir, los efectos redistributivos internos y la modificación de la estructura socio-económica. La organización CONASUPO de México es un caso particularmente claro de lo anterior, lo mismo que el caso de los bancos de trabajadores amparados por el estado, los bancos de préstamos para viviendas, los programas de ahorros y otras instituciones similares. Obviamente, en muchos casos estas actividades estatales tienden a unirse con las funciones generales de beneficencia pública del gobierno, incluyendo algunos de los programas de obras públicas. Mas sin embargo, los programas tales como el que lleva a cabo CONASUPO pueden también contribuir a la creación de un mercado nacional más amplio, de modo que no podemos descartar el impacto que tienen sobre el desarrollo económico.

Finalmente, debemos hacer mención de ciertos remanentes del pasado, cuando los monopolios del estado eran establecidos como



apéndices del sistema fiscal general con la intención primordial de recaudar fondos para el tesoro nacional por medio de la venta, por ejemplo, de productos derivados del tabaco. sin embargo, si al contrario de otros casos de intervención estatal directa tal vez el interés por dicha categoría esté en decadencia, este aspecto fiscal sirve para poner de relieve otra dimensión significativa del sector empresarial del estado. La totalidad de los ingresos recibidos por los gobiernos centrales por concepto de utilidades procedentes de las empresas comerciales, financieras e industriales del estado es, ciertamente, un motivo de preocupación, ya que la fijación de precios para productos y servicios proporcionados por el estado contribuye a la acumulación de recursos a la disposición del sector público y puede, para ciertos fines, ser tratada como una extensión de impuestos especiales; en otras instancias, tales políticas de precios constituyen un medio para canalizar subsidios públicos hacia diversos beneficiarios. Además, en lo que se refiere a los gastos fiscales, generalmente es conveniente considerar a las empresas gubernamentales como un refinamiento o extensión de los instrumentos convencionales de política fiscal que ofrecen recursos adicionales a las autoridades públicas, no sólo para influenciar los niveles de gastos agregados, sino también para controlar hacia dónde, dentro de la economía —y especialmente en los campos de la inversión— se canalizarán las nuevas demandas.

El Problema de Formular "Appropriate Performance Criteria"

De lo anterior se hace evidente que los sistemas de empresas públicas en Latinoamérica se derivan de una combinación de circunstancias y de una serie de motivaciones complejas. Aún en el caso de firmas estatales individuales, generalmente estamos tratando con un traslape de actividades más que con categorías específicas (o "discret categories"), ya que las empresas estatales normalmente constituyen organizaciones de funciones múltiples. Como la

tradicción cultural ibérica ha asignado históricamente al estado la responsabilidad fundamental de atender a una variedad de necesidades sociales —contando, relativamente, con pocos mecanismos institucionales que funcionen de conformidad con el principio de subsidiaridad— naturalmente, no es de sorprender que las empresas establecidas dentro del sector público hayan funcionado frecuentemente como empresas de "joint product", o sea que producen una variedad o mezcla de artículos. Al tratar de lograr fines tanto políticos como sociales, además de los puramente económicos, su "mezcla de productos" consiste, deliberadamente, de productos que trascienden aquellos que convencionalmente, se describen como productos y servicios para el mercado. Podríamos decir que los cambios en las relaciones sociales y económicas —un tipo de "producto relacional"— juegan un papel importante dentro de las metas que se persiguen, ya que las firmas estatales se ocupan de ordinario —en mayor o menor grado— de reestructurar la fábrica institucional que sirve de base al mecanismo del mercado. Para captar su verdadero sentido, o la esencia de su funcionamiento, uno debe, por fuerza, examinar sus actuaciones en lo que se refiere al fomento de la reagrupación política y social, no menos que a aquellas de sus operaciones que figuran en las cuentas nacionales de ingreso y producto. Dicho de manera un tanto diferente, las grandes estructuras institucionales, tanto del sector público como del sector privado, todavía se identifican, como ha sido tradicional, con cuestiones de jerarquía, control, privilegios y exclusión, y es necesario estudiar este más amplio contexto social de sus funciones para poder comprender su verdadero significado. El hacer caso omiso de este aspecto de las funciones de la empresa estatal al evaluar sus ejecuciones equivaldría a pasar por alto una parte substancial de los razonamientos fundamentales que, en primer lugar, dieron origen a las bases para su creación.

Es útil observar que este tipo de evaluación que acabamos de sugerir no es extraño.



En muchos casos, por ejemplo, los rendimientos de la inversión estatal tienden a ser diferidos (debido a sus funciones depurativas y de anticipación de la demanda) y un poco difusos (debido a las economías externas generadas por el "overhead" o capital de infraestructura). Como el estado está en posición de esperar por un período de tiempo relativamente largo para realizar sus utilidades directas y los rendimientos externos, el riesgo de tales inversiones tiende a ser menor para la empresa estatal que para las empresas privadas. En otras palabras, el análisis de la eficacia institucional es ya bastante complicado por la necesidad de examinar la cuestión de externalidades y utilidades diferidas en el cálculo de costos y beneficios. En **Development Projects Observed**, A. O. Hirschman arguye que la red de lo que es relevante debe tirarse aún más lejos de lo usual para evaluar los diversos proyectos de inversión en las economías en desarrollo; según él sugiere, debemos tomar en cuenta los efectos secundarios, los "spillovers" y los "linkages", es decir, las repercusiones de ciertos proyectos y de la tecnología moderna al inducir "ciertos tipos de aprendizaje, cambios de actitud y reforma institucional". El efecto de todo esto sobre los criterios de evaluación de las corporaciones públicas es evidente, y al mismo tiempo, es un motivo de preocupación en el sentido de que complica aún más la tarea de sugerir una multidimensionalidad adicional al fenómeno que se estudia. Dada la naturaleza de las empresas estatales —con su característica de multiplicidad de propósitos organizativos— los estándares institucionales identificables y razonablemente aceptables de efectividad y eficacia serán singularmente más difíciles de captar.

Aún más complejos y difíciles serán si tomamos en cuenta la necesidad de incluir sus operaciones en el área del mencionado "producto relacional", dado que a menudo este tipo de "producto" se encuentra entre las metas principales de tales empresas. Es muy probable que la relación de las empresas estatales con problemas tales como el de la dependen-

cia externa y el colonialismo interno —si tales nociones pudieran ser operacionalizadas para establecer criterios de evaluación— así como también lo referente a dualismo, marginalidad y otras medidas de bienestar reveladas por los nuevos indicadores sociales en desarrollo en la actualidad, debiera ser considerado al determinar cómo las actividades económicas del estado actúan sobre el mercado y, asimismo, a través de él, para fomentar un cambio sistemático. La tarea es indudablemente compleja, pero en una sociedad en la cual el sector público juega un papel importante, el estudio sistemático de esta porción de la economía es tan esencial como el análisis de la porción organizada por el mercado, para aclarar las "social preference functions" y las "revealed preferences" en el sistema socio-económico prevaleciente.

Áreas de Investigación para el Estudio de los Sistemas de Empresas Estatales.

De cualquier manera que se vea, el proceso de desarrollo generalmente parece involucrar una creciente complejidad de la estructura económica, tanto en su marco tecnológico como en el organizativo. De tal manera que, mientras por una parte el proceso involucra el progreso tecnológico, por la otra implica el desarrollo de instituciones para una administración económica más eficaz. A su vez, dichas instituciones pueden ser consideradas como parte del proceso de la toma de decisiones, el cual, en su nivel genérico, trata o está a cargo de diversas combinaciones de insumos de recursos (incluyendo las variaciones tanto en el volumen como en la composición del mismo) destinados a incrementar los resultados de la producción, la cual también varía en su volumen y composición. De interés particular, debido a su papel crítico dentro del proceso de desarrollo, es la clase de administración que usualmente se designa como empresarial u orientada hacia el cambio.

El término "entrepreneurship" (que podríamos traducir como actividad empresarial), considerado más como una función que como



una persona o grupo de personas, o como una postura administrativa en particular, identifica, esencialmente, a la práctica de la iniciativa económica: por ejemplo, la administración innovativa, en el amplio sentido que le da Schumpeter, para responder a las necesidades del mercado, a instrucciones por parte de la autoridad central, o a una combinación de ambas. Dependiendo del contexto del sistema de empresas dentro del cual se desarrolla la función o actividad empresarial, el patrón predominante de la iniciativa económica puede tender a ser centralizado o disperso —aun cuando virtualmente todos los sistemas, en la práctica, incluyen una mezcla de ambos. En otros sentidos, el ejercicio de la iniciativa económica puede variar en su distribución entre las organizaciones del sector público, el sector privado y una serie de variadas formas de organización intermedia (por ejemplo, industrias privadas reguladas y supervisadas por el estado, empresas mixtas, cooperativas cuasi oficiales, etcétera). Todo esto incluye tanto las decisiones sobre política gubernamental y la implementación de las mismas como las de la empresa privada.

En general, es necesario realizar muchas más investigaciones planificadas con el fin de aclarar ciertas características estructurales básicas de los sistemas empresariales que están surgiendo en México, en Latinoamérica y en otras de las áreas menos desarrolladas del mundo y que afectan al tipo de administración económica que se practica en tales regiones. En particular, para lograr una comprensión del asunto de que estamos tratando, existe interés especial en explorar los diversos procesos que funcionan a lo largo de la línea de interacción entre las formas de gobierno y la organización empresarial y que afectan (a) a la importante cuestión de la iniciativa económica (por ejemplo, los sistemas empresariales públicos y privados), y (b) la racionalización de la función empresarial dentro del contexto de las condiciones prevalecientes en las economías en desarrollo. Tal estudio nos lleva a una diversidad de campos empresariales y a decisiones admi-

nistrativas más generales, incluyendo el desarrollo de formas apropiadas de organización de empresas, la movilización y colocación de recursos financieros, la administración del mercadeo, los sistemas de relaciones industriales, el reclutamiento y adiestramiento de un "cadre" de gerentes y administradores, la inversión en "research development" para aumentar la capacidad tecnológico-científica de los países menos desarrollados, (17) la selección de métodos de producción y otras cuestiones similares.

Aun cuando es necesario continuar realizando investigaciones acerca de las modalidades de la empresa privada, una nueva e importante área de investigación sería el estudio amplio y sistemático, usando análisis comparativos donde sea factible y apropiado, de las empresas estatales industriales y de servicios de que hemos tratado. Entre otras cosas, dicha investigación trataría de aclarar ciertas cuestiones, como por ejemplo: ¿Cuáles serían los criterios apropiados para evaluar las ejecuciones de las empresas estatales en varios campos? y ¿Cuáles parecen ser las condiciones principales que determinan la eficacia de las operaciones, a la luz de los criterios anteriores? ¿Cuáles son los "insumos" principales que constriñen al sector público en sus actuaciones, que influyen en las prioridades de metas alternativas (por ejemplo, selección de metas organizativas) y que afectan la eficacia organizativa y otros aspectos del proceso de la toma de decisiones y distribución de recursos (proceso que, por lo menos en parte, no es un proceso basado en el mercado?).

Las modalidades de empresas gubernamentales varían, desde la corporación pública que goza de un grado considerable de autonomía —o independencia del aparato administrativo central del estado— a las agencias que están

(17) Dada la creciente preocupación actual con respecto a la dependencia tecnológica, la utilización deliberada de las empresas del estado para fomentar la evolución tecnológica dentro de una estructura científica más sólida podría ser de interés particular. Véase, por ejemplo, el trabajo que está realizando el Instituto Mexicano del Petróleo en el campo de la petroquímica.



completamente integradas dentro de la burocracia normal del gobierno. En tanto que en muchos casos las empresas están ubicadas por completo dentro del sector público, en otros casos se trata de empresas mixtas en las cuales se combinan el capital público y el capital privado. Sería instructivo, por lo tanto, someter a estas diferentes modalidades organizativas a un escrutinio sistemático a fin de lograr una mejor comprensión de esta variable en las cuestiones indicadas antes.

Finalmente, como las empresas estatales se han convertido, en México al igual que en otros países, en una característica más o menos permanente del medio ambiente institucional, y como influyen sobre la distribución de grandes bloques de recursos y no muestran señales de que su importancia vaya decayendo, sería de gran interés e importancia aclarar cuáles son sus implicaciones en la producción y el funcionamiento de los sistemas económicos de los cuales constituyen una parte importante y cuál es el papel que juega como instrumento en la implementación de varias políticas del sector público. A este respecto, existe un buen número de variables que podrán estudiarse, pero bastará con mencionar solamente algunas. Por ejemplo, ¿cómo se relaciona el sistema de empresas estatales, tanto directa como indirectamente, con la tasa agregada de formación de capitales y con la orientación de la inversión? ¿Cómo afectan las empresas públicas al nivel y estructura del empleo, a la estructura de salarios y a los patrones de distribución del ingreso? ¿Juegan un papel innovativo en el surgimiento de sistemas de relaciones industriales, en crear una mayor capacidad nacional en el campo de investigación y desarrollo científico y tecnológico, en fomentar prácticas administrativas modernas en cuanto a producción, mercadeo y finanzas? Si la dependencia es el resultado del funcionamiento automático de fuerzas del mercado, ¿sirven las empresas estatales —que representan una suspensión de la dinámica del mercado para romper o causar una reversión de las relaciones de dependencia? ¿Hasta qué punto se dedican las empresas

estatales, consciente y eficazmente, a resolver el dualismo interno y fomentar una mayor integración nacional? ¿Cómo han funcionado para fomentar los procesos de integración regional o supranacional en los cuales se podría esperar, *a priori*, que estuvieran a la vanguardia, por un buen número de razones? Así como se han establecido empresas nacionales o estatales para lograr ciertas metas que no son factibles de alcanzar por medio del sector privado, ¿sería posible que las empresas públicas multinacionales fueran útiles para lograr ciertos propósitos o metas que no están siendo servidos por las corporaciones multinacionales privadas?

Es evidente que no hay respuestas fáciles para el investigador en este campo. Muchos escritores se han referido a menudo a los sistemas burocráticos "cartoriales", de papeleo, no progresistas, que tradicionalmente se han considerado prevaletentes en los sectores públicos de todo el mundo. (18) Más Aun, esta evaluación desfavorable no deja de tener ciertos fundamentos. La decrepitud organizativa y técnica de los ferrocarriles argentinos, el desastre financiero de la corporación estatal de minería de Bolivia, y el ineficaz sistema de comunicaciones de Brasil, constituyen solamente algunos de los ejemplos de las posibles fallas en la administración económica pública. (19) Y sin embargo, en otros casos las empresas estatales han desplegado características progresistas y una capacidad administrativa que en todo respecto está a la par (y a veces supera) a sus contrapartes en el sector privado. A decir verdad, la formación de nuevas empresas de capital mancomunado con empresas privadas

(18) El estado cartorial es un concepto formulado por Hélio Jaguaribe del Brasil, pero notamos que ya desde la tercera década del siglo diecinueve el doctor José María Luis Mora criticaba la empleomanía de la clase media, que buscaba la riqueza en el ámbito del poder público y no en la industria. El caso uruguayo es, quizá, notable en este respecto.

(19) En México, por ejemplo, se ha discutido recientemente el caso de las Fábricas de Papel de Tuxtepec. Véase el editorial "Tuxtepec, Empresa de Papel?" en *Excelsior*, 5 de marzo de 1973.



tanto domésticas como extranjeras, la entrada en el campo de las inversiones extranjeras (a veces experimentando también expropiaciones por parte de los países anfitriones), el desarrollo de sistemas administrativos y de mercados sofisticados, incluyendo la penetración de los mercados de exportación —éstos y otros atributos también han caracterizado a las actuaciones de las nuevas empresas estatales. Por

tanto, sería altamente instructivo someter este fenómeno, como un todo, a un estudio más cuidadoso y discriminatorio, para determinar cuáles son las condiciones bajo las cuales las empresas estatales tienden a fomentar una mayor productividad, desde el punto de vista de las empresas y de la sociedad en general, tomando en cuenta tanto las economías como las diseconomías externas.

