

INSTITUTO DE PLANEAMIENTO ECONOMICO Y SOCIAL  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA  
– Convenio IPEA/CEPAL –

Seminario sobre  
PLANEAMIENTO Y CONTROL DEL SECTOR  
DE EMPRESAS ESTATALES

– Casos Nacionales –

\*\*\*

*vol. 2*



NACIONES UNIDAS

***ipea***

BRASÍLIA, 1983

**LC/BRS/Conv. L.02**

**Brasília, 1985**

## S U M A R I O

	Pág.
PRESENTACION.....	1
 <u>LAS EMPRESAS PUBLICAS EN ARGENTINA</u> (ALBERTO UGALDE)	
Introducción.....	5
I. Caracterización de las Empresas Públicas.....	9
1. Sus Orígenes.....	9
2. Universo Actual.....	19
3. Su Participación en la Economía.....	22
4. Evolución del Marco Institucional.....	37
II. Desenvolvimiento de las Empresas Públicas.....	51
1. Evolución de las Formas de Dirección Empresaria.....	51
2. Regimen Actual de Conducción, Planeamiento y Control	58
3. Problemas Presentes - Manifestación y Orígenes.....	72
III. Mejora del Sector de Empresas Públicas.....	86
1. Sus Objetivos.....	86
2. Criterios Basicos.....	87
3. Modificaciones Institucionales.....	92
Anexos.....	98
Apendice.....	112
 <u>EL CRECIMIENTO (DESCONTROLADO) DE LA INTERVENCION GUBERNAMEN-</u> <u>TAL EN LA ECONOMIA BRASILEÑA</u> (FERNANDO REZENDE)	
Introducción.....	155
1. La Organización de la Producción Pública y el Crecimien- to de las Empresas Públicas.....	159
2. Atribuciones y Autonomia.....	160
3. El Sistema de Planificación y Control.....	168
4. La Fragmentación del Sector Público y el Control de la Política Gubernamental.....	177
5. Los Vicios del Descontrol.....	187
6. En Busca del Control.....	197
Bibliografía.....	198

MEXICO: EXPERIENCIAS Y PLANTEAMIENTOS PARA LA PLANEACION Y CONTROL DE LAS EMPRESAS DEL SECTOR PUBLICO (HECTOR FERNANDEZ MORENO)

1. Breve Reseña del Sector de Empresas del Estado.....	203
2. Funciones Actuales de las Empresas del Estado en las Economías Nacionales.....	213
3. Desarrollo Historico de la Gestión del Sector de Empresas del Estado.....	220
4. Situación Actual de la Planeación y Control del Sector Paraestatal.....	227
5. Planteamiento y Sugerencias para Implantar y/o Mejorar la Planeación y Control del SEE.....	250
Cuadros.....	255
Anexo.....	260
Bibliografía.....	262

PERU: POLITICA DE DESARROLLO Y EMPRESAS PUBLICAS (FERNANDO SANCHEZ ALBAVERA)

Presentación.....	267
I. Desarrollo de la Actividad Empresarial del Estado.....	268
1. Antecedentes.....	268
2. La Acción Empresarial del Estado en los Años Setenta	274
3. Conclusiones.....	287
II. Las Empresas Publicas en la Economía Peruana.....	289
1. Indicadores Economicos Globales de la Actividad Empresarial del Estado.....	293
2. Indicadores Economicos Sectoriales de la Actividad Empresarial del Estado.....	296
3. Indicadores de Resultados de las Empresas Públicas..	301
III. Política Económica y Empresas Públicas.....	304
IV. Experiencias de Planeamiento y Control.....	307
V. Balance y Perspectivas.....	310
Anexos.....	313

## P R E S E N T A C I O N

En las tres últimas décadas, las empresas estatales asumieron un papel importante en el desarrollo de los países de América Latina. No obstante, fue principalmente en la actual crisis económica que esas empresas pasaron a ser consideradas como elemento central en todos los diagnósticos y propuestas de solución a los problemas por los que atravesaban estos países.

A partir de esta constatación, se incluye en el Programa de Trabajo del Convenio IPEA/CEPAL el proyecto "Estudios sobre Empresas Estatales", cuya actividad inicial fue la realización del "Seminario sobre Planificación y Control del Sector Empresarial del Estado", en junio de 1983, con la participación de especialistas de Brasil, México, Argentina, Perú, Italia, Francia y Estados Unidos.

Este Seminario objetivó "estimular la reflexión sobre la nueva problemática que presenta la actividad empresarial del Estado", a través del confronto de las experiencias e ideas emergentes de los diversos países latinoamericanos y europeos, que cuentan con un importante sector de empresas estatales. Se intentó concentrar las discusiones en los asuntos relacionados con las empresas controladas por el Estado y cuyas operaciones son financiadas, parcial o totalmente, a través de la venta de bienes y servicios, excluyéndose aquellas del sector financiero estatal.

El Seminario fue estructurado en cinco temas: funciones actuales de las Empresas estatales; conflictos entre estas empresas, la administración de la Política Económica y las empresas privadas; compatibilidad de los presupuestos de las empresas estatales con los presupuestos nacionales; fijación de precios y tarifas; y control y evaluación de su desempeño.

La actualidad y riqueza de las discusiones llevaron a IPEA y a CEPAL a editar los debates y documentos presentados en el Seminario. Son publicados en este tercer volumen los trabajos sobre los casos nacionales de Argentina, Brasil, México y Perú, que fueron tratados durante el evento.

Se registra aquí que la realización del Programa Conjunto IPEA/CEPAL, se debe al apoyo permanente del Sr. José Flávio Pécora - Secretario General de la Secretaría de Planificación y Coordinación y Presidente del IPEA, y del Sr. José Augusto Arantes Savasini - Secretario de Planificación de la referida Secretaría y Superintendente del IPLAN.

La ejecución del Programa se encuentra bajo la coordina

2

ción general de los Señores José Teófilo Oliveira, Superintendente Adjunto del IPLAN y Alejandro Vera Vassallo, Director de la Oficina de CEPAL en Brasilia, con la supervisión directa del Sr. Fábio Ramalho de Cicco - Coordinador de la Coordinación de Planificación Sectorial del IPLAN - en lo que se refiere al proyecto "Estudios sobre Empresas Públicas".

La organización del Seminario contó con la colaboración de la SEST, Secretaría de Control de las Empresas Estatales, particularmente a través de su Secretario Adjunto, el Sr. José Carlos de Oliveira.

**LAS EMPRESAS PUBLICAS EN ARGENTINA**

- Alberto Ugalde -





## LAS EMPRESAS PUBLICAS EN ARGENTINA <sup>1</sup>

### INTRODUCCION

Las empresas públicas constituyen un sector muy importante de la actividad económica argentina y su análisis viene mereciendo un creciente interés, motivado tanto por la trascendencia objetiva de su actividad, como por ser también el centro de la discusión política acerca de las funciones que debe cumplir el estado y de su papel como empresario.

La importancia económica deviene del tamaño de esta actividad empresarial, cuyo valor agregado representa alrededor del 6% del PBI y su inversión constituye el 28% de la inversión bruta interna fija, así como por la circunstancia de producir bienes y servicios de un uso muy difundido en todos los sectores económicos, en los cuales inciden directamente.

Por otro lado, puede afirmarse que la apreciación dominante de la población argentina es negativa en relación a la cantidad y calidad de los servicios que recibe de estas empresas. Respecto de sus costos, además, los análisis no muy sistemáticos que se han efectuado, prueban que se podría ser bastante más eficiente de lo que se es en la actualidad.

Este simple cuadro, de una situación que es fácilmente comprobable, junto al hecho de que el número y tamaño de las empresas públicas se ha incrementado en forma casi sistemática desde hace cinco décadas, son los factores principales que motivan el amplio debate político que desde hace unos años es perceptible en la vida argentina.

Buena parte de ese debate se polariza entre quienes acusan a las empresas públicas de muchos de los males del país y los que en cambio le atribuyen un sinnúmero de ventajas. Sin embargo la realidad es mucho más compleja que las soluciones implícitas en esas posiciones, pues la mayoría de las empresas se encargan de producir bienes y servicios imprescindibles para la vida nacional y por tanto su exis

---

1/ El autor desea agradecer los útiles comentarios recibidos de Juan Albornóz, Carlos Ballanti, Alberto Biagosch y Héctor Bonardi. Así mismo debe expresar su reconocimiento a los aportes jurídicos que le efectuaron Miguel Sanguinetti y Agustín Tarelli y la información estadística que le facilitaron Gloria Breslin y Lucila Olcese de SIGEP y Gabriela Gómez Marcoux de la Secretaría de Hacienda.

tencia debería estar fuera de discusión, mientras que su ineficiencia es motivo de indudables y graves inconvenientes para el resto del sistema.

Pero ocurre que independientemente de la diversa posición de los actores de este debate, ninguno de ellos está conforme con la situación actual y básicamente se coincide en la necesidad de mejorar su desenvolvimiento, aunque a través de propuestas diferentes y en general enunciadas en forma difusa, pues la discusión no ha sido planteada aún de manera suficientemente objetiva.

La necesidad de mejorar estas grandes empresas que manejan e inciden en los sectores claves de la actividad económica, va transformándose en un objetivo cada vez más importante, a raíz de que sus limitaciones son un obstáculo creciente para el desarrollo general, el que además se ha de basar en un aumento de la eficiencia del sector privado, cuyas carencias son también muy notorias en la mayoría de los casos.

Aquel convencimiento requiere un mejor conocimiento del tema y es por ello que la investigación acerca de las empresas adquiere singular relevancia. Dicho conocimiento de la realidad debiera llevar a una profunda meditación y a analizar las experiencias e ideas que se aportan desde otros países a fin de encontrar vías eficaces para la mejoría de este sector. La iniciativa desarrollada en tal sentido por la CEPAL es por demás interesante y brinda la posibilidad concreta de avanzar en la orientación expuesta.

La estructura de este trabajo, de acuerdo a lo requerido por dicha institución, abarca un análisis del sector de las empresas públicas en Argentina, partiendo de una descripción de su origen y magnitud, así como de su participación sectorial. A este fin se adopta una definición amplia de empresa pública, que no sólo incluye a las que son propiedad mayoritaria del estado, sino también a aquellas otras que deben su creación o existencia a decisiones del gobierno.

Posteriormente se desarrolla un análisis de su situación institucional, sus formas jurídicas y la manera en que el estado se organizó para ejercer su conducción y control. Se incluye luego otra sección donde se pasa revista a su desenvolvimiento económico y financiero, así como a los principales problemas que la afectan. Por último, en base al diagnóstico de los mismos, se hace un ensayo sobre las

políticas que convendría implementar para su mejora y los mecanismos organizativos que ayudarían a su concreción.

Para esto último se parte de un conjunto básico de principios acerca del rol de las empresas públicas en la sociedad, ya que ello es imprescindible para orientar los objetivos y consiguientes aspectos instrumentales de este trabajo.

En este sentido es fundamental definir el papel del estado, que en las últimas décadas ha venido asumiendo un rol creciente. Por un lado, aquél debe cumplir funciones básicas que hacen a la existencia misma de la Nación, o sea el proveer la seguridad, justicia, defensa, etc. y aquellos otros bienes sociales que también hacen al bien común de la sociedad, tales como las salud, educación, previsión social y la regulación y promoción de la actividad económica. En general, la función empresaria del estado ha sido producto de esta última, ya sea con el objeto de proveer bienes, impedir su desaparición, ejercer un mayor control sobre ciertas actividades de extranjeros, promover actividades básicas, etc. Sin embargo, podría decirse que en la mayor parte de los casos la actividad empresaria del estado no hace a su esencia misma, pues si bien suelen constituir acciones más o menos prolongadas, en el fondo son contingentes, pues el estado en general ha debido encararlas por la falta de suficiente interés privado. Es decir que las actividades productivas debieran estar principalmente ejercidas por el sector privado nacional y el estado debiera fomentar un traslado creciente al mismo de las que ejerce, aunque por razones de promoción deba encarar otras nuevas.

Es decir que la participación del estado debiera tener un carácter dinámico, ya que en una economía que se decide por su desarrollo, es fundamental que el estado promueva con distintos métodos el inicio o ampliación de actividades estratégicas, al mismo tiempo que el sector privado ha de estar en condiciones crecientes de asumir roles que antes tenía el estado y para lo cual debe ser alentado con eficacia. La estatización, en consecuencia, no sólo viene dada por el crecimiento de la actividad estatal, sino también cuando ella se inmoviliza y no se va transfiriendo al sector privado.

Se parte entonces del principio de subsidiariedad, en el entendimiento de que él hace a la existencia de una sociedad libre y democrática, que respeta la libertad individual y donde el estado es precisamente el encargado de velar por ello y por tanto de prevenir que los intereses de unos prevalezcan inequitativamente sobre los de

rechos de otros.

Desde un punto de vista económico, se contribuye también así a una conformación menos monopólica de la actividad productiva, a la vez que la propiedad privada constituye un mayor aliciente para la búsqueda de la eficiencia, del que puede tener en cambio la actividad estatal.

Por muchas razones, en buena medida justificadas en su momento, el estado posee un conjunto importante de empresa y esta realidad ha de mantenerse durante mucho tiempo, tanto por dificultades para que empresas privadas las puedan encarar, como a la probable circunstancia de que aquél deba asumir nuevos roles empresarios.

Pero frente a esto, también el estado ha sido incapaz de administrar con eficiencia sus empresas por motivos que, como luego se analizan, están muy poco justificados.

Dada esta situación, es ineludible que los gobiernos deban preocuparse muy seriamente por este sector que, cuando es ineficiente — porque usa más recursos de los necesarios — impone a la comunidad un sobre costo que retarda por tanto el crecimiento económico de la Nación.

En consecuencia, la preocupación por hacer más eficiente a las empresas públicas, mejorando para ello los sistemas de conducción y control y promoviendo la participación privada, tiene una gran relevancia política, económica y social.

## I. CARACTERIZACION DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

En este capítulo se analiza brevemente el origen de estas empresas y su número actual, comparando luego la magnitud de su participación en distintos sectores. Finalmente se resumen las normas legales que les son aplicables, a fin de completar el análisis descriptivo del sector.

### 1. SUS ORIGENES <sup>1/</sup>

La actividad empresaria del estado en Argentina se remonta a los mismos orígenes de la Nación y las causas que han motivado su presencia han estado muy ligadas a las circunstancias históricas que se han sucedido desde entonces.

En los comienzos de la vida institucional del país y a sólo diez años de declarada la Independencia Nacional en 1816, se crea el primer banco estatal: el Banco de la Provincia de Buenos Aires. Se inicia así un período que se extiende hasta 1930, en el cual la intervención del estado es esporádica. A partir de ese año y hasta 1943, se evidencia una participación más intensa, dirigida en general a cumplir con un objetivo de regulación de algunas actividades fundamentales. Desde entonces y hasta la actualidad se inicia un tercer período, en el cual hay una mayor intervención estatal que se concentra en actividades de tipo productivo. Sin embargo, esta época no sólo se caracteriza por la expresa voluntad política del estado en tomar a su cargo nuevas actividades, sino que por circunstancias coyunturales, el estado también se ha hecho propietario de empresas con un carácter eminentemente transitorio, a fin de evitar su desaparición y las consecuencias que ello acarrearía. Asimismo en dicho período se ejercitaron políticas dirigidas a reducir el universo de empresas públicas, por lo que se alternaron crecimientos y decrecimientos del sector, pero su resultado neto ha sido el de su constante ampliación. Es que, en esencia, el sistema económico de Argentina no generó la formación de capitales privados que asumieran el desarrollo de los sectores básicos.

<sup>1/</sup> En el Apéndice se incluye un desarrollo más detallado de la evolución que han tenido las empresas públicas en Argentina, basado en una investigación realizada en 1975 por CEPAL. Del mismo se ha tomado la división por períodos que, aunque opinable, es necesaria para identificar mejor a las grandes etapas por las que ha pasado este sector.

Estos períodos coinciden por lo demás con las tendencias habidas en el mundo occidental, de modo que, como hecho general, el acrecentamiento del estado empresario en Argentina no es algo aislado, aun que haya tenido aspectos peculiares.

#### 1.1. De la Independencia a la Gran Crisis (1816-1930)

Durante este período, la voluntad política de quienes fundaron la República excluía a la intervención del estado de las actividades productivas. Sin embargo, las necesidades de integrar la reciente nación, que surgía luego de largas luchas intestinas, proveer servicios básicos y controlar cierta intervención extranjera, llevaron a efectuar una creciente actividad empresaria, motivada también por la ausencia de capitales privados nacionales que pudieran realizarlos en su totalidad.

Fue así que el estado comenzó encarando actividades bancarias y de servicios públicos y luego industriales y comerciales.

La actividad bancaria resultaba esencial, de cara a dotar al país de medios de pago que no podían ser provistos entonces de otra manera. Por ello en 1826 se establece con carácter mixto el Banco de Buenos Aires, creado por capitales privados en 1822. En 1863 pasa a ser estatal y adopta su actual denominación de Banco de la Provincia de Buenos Aires, por cuya dimensión es el segundo banco del país. La Nación también encuentra la necesidad de crear un banco y desde 1854 se desarrollaron varias experiencias, pero recién en 1891 se crea el actual Banco de la Nación Argentina, que pasó a ser rápidamente la entidad más importante.

Otras iniciativas oficiales en el área nacional fueron la creación del Banco Hipotecario Nacional en 1885 y de la Caja Nacional de Ahorro y Seguro en 1914.

La gran crisis de 1891 afectó a los once bancos provinciales que además existían en esa época, pero posteriormente fueron siendo rehabilitados y continuaron operando hasta la actualidad.

El primer servicio público fue el correo, creado en 1826. En 1857 se inauguró el primer ferrocarril a iniciativa estatal, cuyo desarrollo se acelera hacia 1880 por la acción de la actividad privada, mientras que el estado va encarando líneas de fomento. A su vez en 1867 se crea la antecesora de Obras Sanitarias de la Nación, para

proveer del servicio de agua a la ciudad de Buenos Aires.

La actividad agropecuaria del país llevó a establecer en 1901 el Mercado Nacional de Hacienda y la Municipalidad de Buenos Aires hizo otro tanto en la misma época.

En 1907 se descubre petróleo en el sur del país y en 1910 se crea un ente oficial para su exploración, que en 1922 se transforma en Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Desde entonces esta empresa ha pasado a ser la más importante del país.

#### 1.2. De la Gran Crisis de 1930 a 1943

En este período la intervención del estado se vió motivada por dos grandes circunstancias mundiales: la crisis de 1930 y la Segunda Guerra, que provocaron serias dificultades al comercio exterior argentino, afectando los precios y las posibilidades de exportar y adquirir productos en el exterior.

Por tales motivos el gobierno intervino activamente en el campo financiero y cambiario, así como en los mercados de productos básicos, dictando medidas regulatorias y compensatorias de las caídas de precios.

En 1933 se crea la actual Junta Nacional de Granos, con el fin de adquirir las cosechas a los productores a precios fijados por el gobierno y negociar luego su exportación. En ese año se fundó además la Junta Nacional de Carnes para tipificar y regular el comercio de carnes. También en aquel año se creó el Mercado Nacional de Papas y en 1935 la Comisión Reguladora de la Yerba Mate, ambas con el mismo objeto regulatorio.

En 1936 se creó también la Corporación de Transportes de Buenos Aires, con el fin de ayudar a resolver los problemas de los transportistas privados de colectivos, pero los problemas aumentaron y el estado fue aumentando su participación, hasta que recién en 1961 se privatizan totalmente.

La primera intervención del estado en la industria pesada se concreta en 1941, al crear la Dirección General de Fabricaciones Militares, quien agrupa a 14 fábricas de diverso material militar y ha llegado a tener participación en otras 17 sociedades anónimas, en especial de los sectores siderúrgicos y petroquímico, de cuyos desarro

llos ha sido principal impulsora.

A raíz de las dificultades del transporte marítimo provocados por la guerra, se comienza a formar la Flota del Estado sobre la base de la expropiación de buques del Eje y ello dió origen luego a la creación de la actual Empresa Líneas Marítimas Argentinas (ELMA).

### 1.3. De 1943 a 1982

En este extenso período, en el cual crece fuertemente la empresa pública, se observan no obstante circunstancias diversas, por lo que es conveniente distinguir algunos subperíodos.

#### 1.3.1. De 1943 a 1955

La filosofía del gobierno que rige en el período desde 1946, atribuía al estado un papel protagónico en el ejercicio de la soberanía en los servicios públicos y los recursos esenciales, así como en la promoción de la actividad industrial.

Por tales motivaciones se procede a la compra de los ferrocarriles en 1947 y en 1949 se constituye la Empresa Ferrocarriles del Estado Argentino, compuesta entonces por ocho grandes líneas.

En 1946 se procede a la compra de la Unión Telefónica (ITT) y luego de las restantes compañías privadas, creándose después la actual Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL).

En 1949 el gobierno adquirió la Compañía Argentina de Navegación Doderó; parte de su flota pasó a integrar ELMA y con los barcos fluviales se constituyó la Flota Argentina de Navegación Fluvial.

Como consecuencia de la declaración de guerra a los Países del Eje, el estado se incautó de numerosas empresas de propiedad enemiga, con las que en 1947 constituyó la Dirección Nacional de Industrias del Estado (DINIE). Este holding agrupó a 34 empresas que actuaban en el sector eléctrico, metalúrgico, textil, etc. y a partir de 1953 se inicia un lento proceso de restituciones, privatizaciones y liquidaciones, que se intensifica entre 1958 y 1961, pero recién concluye hacia 1980.



En el campo energético hubo un acentuado desarrollo empresario. En 1947 fue creada Agua y Energía Eléctrica de la Nación y otras importantes empresas provinciales como DEBA y EPEC, que partieron en buena medida de servicios nacionalizados. En 1945 fue constituída Yacimientos Carboníferos Fiscales y se impulsó también la utilización del gas natural, a través de la creación de Gas del Estado en ese mismo año.

En materia industrial el estado sólo encaró en forma directa la realización de tres proyectos importantes, pues si bien se crea SOMISA en 1947 — que es ahora la principal empresa siderúrgica — ella concretó su proyecto a partir de 1958. En 1952 fue creada la empresa Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME), quien prosiguió la fabricación de aviones y comenzó con la de autotores. Al año siguiente se creó Astilleros y Fábricas Navales del Estado, que pasó a contar con las instalaciones más importantes para la fabricación de buques. A su vez, la Dirección General de Fabricaciones Militares impulsó la creación de Atanor, una importante empresa mixta dedicada a la producción química.

El apoyo al sector industrial privado se hizo posible a través de la creación del Banco Industrial de la República Argentina en 1943 y luego — en 1947 — del Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias, que suscribía acciones de empresas industriales. En 1956 las funciones del IMIM fueron transferidas a aquel Banco.

En materia de servicios aéreos en 1945 se fundaron cuatro empresas mixtas — FAMA, Zonda, ALFA y Aeroposta — cuya fusión en 1950 dió lugar a la empresa estatal Aerolíneas Argentinas. A su vez la Aeronáutica promovió la fundación de LADE — Líneas Aéreas del Estado — en 1945 como resultado de la fusión de LANE y LADE, creadas en 1940 para atender líneas de fomento.

Los puertos comerciales del país se nacionalizaron a partir de 1947 y fueron administrados por la Dirección Nacional de Puertos.

En 1946 se creó el Instituto Mixto de Reaseguros y en 1947 se nacionalizó esta actividad, que luego fue desempeñada por el Instituto Nacional de Reaseguros (INDER).

En el área comercial se concretó una activa interven<sup>o</sup>n con la creación en 1946 del Instituto Argentino de Promoción del

Intercambio (IAPI), quien concentró la realización de muchas operaciones con el exterior y efectuó grandes redistribuciones utilizando tipos de cambio diferenciales y los depósitos nacionalizados para solventar sus importantes desequilibrios.

Finalmente se intentó crear empresas holdings del transporte y la energía — ENT y ENDE — pero ambas no alcanzaron a concretar sus propósitos y fueron disueltas en 1957.

En materia normativa, en 1946 se dictó la Ley de Empresas Mixtas y en 1949 la de Empresas del Estado, cuyos contenidos se analizan luego en la sección 4.

### 1.3.2. Desde 1955 a 1966

El gobierno de la Revolución Libertadora significó un cambio político profundo que alcanzó en alguna medida a las empresas públicas, especialmente porque se dispuso la liquidación de algunas de ellas, como el IAPI, ENT, ENDE y el Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias, y una menor ingerencia de políticas extraempresarias.

Sin embargo fue el gobierno que asumió en 1958 quien realizó cambios más profundos en este sector, procediendo a la privatización del transporte automotor de pasajeros y liquidando a la mayor parte de las del grupo DINIE, reduciendo drásticamente el personal ocupado; especialmente en los ferrocarriles, e impulsando fuertemente la actividad de otras, como las del sector energético, donde debe destacarse el aumento de la producción de petróleo y gas, lograda con el apoyo de contratistas privados.

En este período también se crean o adquieren algunas empresas, siendo destacable la compra de Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA) en 1958, la segunda empresa eléctrica del país, que había pertenecido primero a capitales alemanes y luego a españoles.

En 1956 concluye el proceso anterior de incautación de diarios y radios, que parcialmente se privatizan luego y del principal canal de televisión que continúa siendo estatal.

Se creó también la Editorial Universitaria de Buenos Aires y Yacimientos Mineros de Agua del Dionisio (YMAD) para la explotación

tación de manganeso en la Provincia de Catamarca.

Las provincias fueron muy activas a su vez, creando 8 bancos, 4 empresas de electricidad que atendían servicios locales y 13 compañías de seguros, así como dos importantes bodegas (CAVIC y GIOL) y otras empresas menores.

Finalmente se constituyeron como empresas los servicios antes nacionalizados de subterráneos y puertos, dando lugar a Subterráneos de Buenos Aires y a la Administración General de Puertos respectivamente.

### 1.3.3. Desde 1966 a 1976

Durante este período ocurren los cambios más importantes en el sector, tanto por la importancia de las empresas públicas que se crean, como por las modificaciones institucionales que se llevan a cabo.

En especial el inicio de grandes proyectos de infraestructura y de industrias básicas, en algunas de las cuales participa en proporciones decisivas, como en siderurgia y petroquímica, y a otras apoya con medidas directas, como a las del papel, aluminio, soda solvay, equipos de comunicaciones, siderurgia privada, etc.

En 1968 se adoptó la decisión de construir la primera planta nucleoelectrónica propulsada por uranio natural (Atucha I), lo cual estuvo a cargo de la Comisión Nacional de Energía Atómica, con una potencia de 375 MW, y en 1974 se inició la segunda planta de 600 MW (Embalse).

En 1967 se creó Hidronor para efectuar el aprovechamiento hidroeléctrico de los ríos Chocón y Cerros Colorados, donde ya están operando dos centrales con una potencia de 1.650 MW y se hallan en construcción otras tres de 2.600 MW.

Finalmente en el área hidroeléctrica se constituyeron dos entes binacionales: Salto Grande y Yaciretá, para llevar a cabo sendos proyectos de 1.620 y 2.700 MW, en sociedad con Uruguay y Paraguay respectivamente.

En el campo petroquímico también se iniciaron grandes proyectos. En 1970 fue fundada Petroquímica General Mosconi que

produce aromáticos básicos. En 1971 fue creada Petroquímica Bahía Blanca para producir etileno, y otras cuatro empresas mixtas que lo consumen y forman así un polo integrado. En 1972 se constituyó Carboc Química Argentina Sociedad Mixta para fabricar brea, creosota, etc. Finalmente, en 1973 se constituyó Petroquímica Río Tercero para elaborar disocianato de tolueno. En estas empresas la participación estatal es variable y en todas ellas actúa la D.G.F.M.

En materia siderúrgica se llevó a cabo una ampliación de SOMISA y se creó HIPASAM, para extraer y elaborar pellets de hierro. También en 1975 se creó SIDINSA para producir aceros planos, pero su proyecto no llegó a concretarse.

En el área de consultoría se crearon también varias empresas, ligadas a otros organismos estatales como DIGID del Ministerio de Defensa, Consultara de la Armada, CONARSUD de Ferrocarriles, SAOPIN-AFNE de este último astillero y la propia SIDINSA que ha hecho luego consultoría siderúrgica. Se creó además la Empresa Nacional de Investigaciones y Desarrollo Eléctrico — ENIDE — aunque no llegó a operar.

En 1969 fue expropiada TELAM, una empresa de noticias que también canaliza toda la publicidad oficial. En 1973 el gobierno no renovó la licencia de cuatro canales de televisión en Buenos Aires y otros dos del interior, que pasaron así a ser administrados por el estado.

El gobierno que accedió en 1973 trató de ampliar la esfera de algunas empresas públicas, como fue el otorgar a Y.P.F. el monopolio del expendio de combustibles y el intento de desarrollar la provisión del equipamiento telefónico. También se anunció la intención de cancelar la concesión a la Compañía Italo Argentina de Electricidad que prestaba el servicio en Buenos Aires, pero ello no llegó a concretarse entonces.

En este período también se poera un hecho nuevo, que es la política del estado tendiente a evitar que empresas privadas cesaran en su actividad por problemas económicos o financieros. Con este objeto en 1967 se dicta un primer régimen de rehabilitación, que inicialmente consistía en apoyos crediticios de excepción, pero a raíz de que las dificultades de algunas empresas subsistieron, sus acciones fueron pasando al estado. Otro régimen similar se dicta en 1970 para que las empresas en estado de concurso o quiebra pudieran continuar funcionando bajo la administración del estado. En virtud

de ambos sistemas alrededor de 15 empresas terminaron en poder del estado, entre las que cabe mencionar por su importancia a Siam Di Tella, Llave, La Bernalesa, Gilera, La Emilia y Frigorífico Swift.

Como se señaló al principio, en este período ocurrieron cambios institucionales de gran importancia. El primero sucedió en 1967, al dictarse la ley de sociedades anónimas con mayoría estatal, la cual posibilitaba que las empresas de propiedad oficial fuesen encuadradas en la esfera del derecho privado. En 1974, además, se creó la Corporación de Empresas Nacionales que, pese a su corta vida, constituyó la primer experiencia amplia de formar un holding. Por último, también en ese año se dictó el régimen de Sociedades del Estado, que permite dar el tratamiento jurídico de las sociedades anónimas a empresas cuyo único propietario debe ser el estado.

#### 1.3.4. Desde 1976 a 1982

El gobierno del proceso de Reorganización Nacional que cubrió este período, fue un enfático partidario de reducir la actividad estatal y en particular a sus empresas.

Como resultado de esta política se vendieron o liquidaron numerosas entidades, pero de envergadura menor; se descentralizó a algunas de las más importantes y en todas se trató de contratar con el sector privado la mayor cantidad de actividades secundarias. Sin embargo esa política no fue estrictamente aplicada por todos los sectores de gobierno, por lo que se crearon varias nuevas empresas. Pero lo más importante fue que a raíz de las dificultades económicas del país, el estado debió hacerse cargo de algunas empresas de mayor envergadura, por lo que es probable que el resultado neto haya sido el de una ampliación del sector de empresas públicas.

La venta o liquidación de empresas que pertenecían al estado nacional, provincial o municipal, alcanzó a 120 entidades. En su gran mayoría se trató de empresas de menor envergadura y la casi totalidad de aquellas que se habían estatizado como consecuencia de los regímenes de rehabilitación industrial, cuyo detalle se consigna en el Apéndice de este trabajo.

Asimismo el Banco Nacional de Desarrollo y la Caja Nacional de Ahorro y Seguro vendieron las acciones de empresas privadas que poseían en proporciones minoritarias, pero que en muchos casos llegaban al 40% del capital. En tal sentido se vendieron totalmente

las acciones de 207 empresas y parcialmente las de 29, mientras que a otras 49 en que se participaba en minoría les fue decretada la quiebra.

En la esfera de las grandes empresas estatales, cuya venta es dificultada por razones prácticas y de falta de consenso, la acción de privatización fue periférica y consistió en transferir al sector privado la realización de tareas auxiliares, tales como mantenimiento, transporte, consultoría, etc. y también se subcontrataron algunas funciones principales como la explotación petrolera. Otro sistema consistió en otorgar concesiones para la construcción y explotación de algunos grandes proyectos, sobre la base distintos grados de seguridad estatal respecto de los ingresos y del financiamiento de los mismos.

Con el objeto de fortalecer la competencia de las autoridades provinciales y municipales y reducir a las grandes empresas a una función de "mayorista", se transfirió a aquéllas parte de los servicios que éstas operaban en sus territorios. tal fue el caso de pequeñas centrales eléctricas y el sistema de distribución de Agua y Energía y de los servicios de provisión de agua y cloacas de Obras Sanitarias. Asimismo se transfirió Subterráneos de Buenos Aires al municipio de esta ciudad y ha quedado pendiente la decisión de traspasar las redes de distribución de gas natural.

Durante este período sólo se crearon algunas empresas menores, que fueron complementaria de otras actividades estatales, tales como Combustible Nuclear Argentino (CONUAR), Empresa Nuclear Argentina de Centrales Eléctricas (ENACE) y Nuclear Mendoza S.E., promovidas por la Comisión Nacional de Energía Atómica. Por su parte Aerolíneas Argentinas llevó a cabo la formación de OPTAR — Operadora Mayorista de Servicios Turísticos — y de Buenos Aires Catering — BAC — ésta en sociedad con Swissair. La Municipalidad y la Provincia de Buenos Aires crearon el CEAMSE — Cinturón Ecológico Area Metropolitana S.E. — a fin de recuperar zonas bajas del Gran Buenos Aires mediante su relleno sanitario. La Armada creó SATECNA y el Astillero M. D. García para la fabricación de submarinos.

En este período también se adquieren algunas empresas importantes. Tal fue el caso de la Compañía Italo Argentina de Electricidad, cuyos accionistas solicitaron su venta al estado a raíz de las dificultosas relaciones que mantenían con éste y al reiterado incumplimiento de la concesión. También por problemas económicos y financieras

nancieros en 1980 el estado tomó la empresa Austral Líneas Aéreas y tres subsidiarias cedidas por sus accionistas, con el ánimo de efectuar su saneamiento y reprivatización.

Por último, la crisis de varias entidades financieras muy significativas llevó a que el Banco Central se hiciera cargo de ellas y sus subsidiarias, lo cual en 1980 significó un quebranto equivalente al 3% del PBI. Si bien estas entidades van siendo liquidadas o vendidas, transitoriamente engrosaron la actividad empresarial del estado.

## 2. UNIVERSO ACTUAL

La creciente intervención del estado en Argentina la lleva finalmente a la realización de una serie de investigaciones, tendientes a determinar la magnitud del universo de empresas públicas que, por su origen, naturaleza jurídica o sus diferentes dependencias, no se conocían con suficiente nitidez.

Al tratar de agrupar las empresas públicas, se encuentra el problema de definir lo que se entenderá por tal. Desde un punto de vista económico podría señalarse que constituye actividad empresarial aquella en la que el estado produce bienes o servicios que luego venden en el mercado a un precio que cubre, cuanto menos, una porción de los costos.

Con este criterio se trasciende de la sola naturaleza jurídica de los entes productores propiedad del estado, para centrarse en las características de las actividades que como tal desarrollan. Del mismo modo, la propiedad mayoritaria del estado no es suficiente para definir el carácter de "pública", ya que aún en casos de minoría o sin ella, el estado puede tener un rol dominante en la creación o dirección de una entidad empresarial y en tal caso hay fundamento para asimilarla a un cierto carácter de "pública".

Dichos criterios han sido generalmente aceptados cuando se ha intentado "inventariar" la cantidad de organismos de diferente naturaleza jurídica que son de propiedad o dependencia estatal en cualquiera de sus niveles (nacional, provincial, municipal o de otras empresas) y donde se desarrollan funciones empresariales. Como es natural, su aplicación en la práctica tropieza con innumerables inconvenientes que hacen muy difícil obtener la información apropiada. No obstante ello, en Argentina se han realizado últimamente esfuerzos encomia

bles a fin de definir el universo que conforma esta importante función del estado.

Uno de los primeros trabajos — no publicados — fue realizado en 1969/70 bajo la dirección de Raúl Fernández en el entonces Ministerio de Obras y Servicios Públicos. Posteriormente esta investigación se continuó con el patrocinio de la CEPAL, presentándose a mediados de 1976 una versión preliminar 1/ que brinda un valioso análisis del origen de la actividad empresarial del estado y de los organismos que le ejecutan.

En ese mismo año se concluyó también otra investigación patrocinada por el Consejo Empresario Argentino y efectuada por la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas 2/. Este trabajo busca hacer un inventario exhaustivo de todas las entidades empresarias donde el estado participa, llegando a la conclusión que ello sucede en 347 entes de manera decisiva o mayoritaria y en otros 400 en forma minoritaria o pasiva. También este trabajo reúne una serie de indicadores representativos de la actividad (ventas, empleo, inversión, valor agregado, resultados, etc.) para los años 1965, 1970 y 1975.

Por su parte, el Gobierno Nacional constituyó en 1978 una Comisión Interministerial a fin de efectuar el análisis del universo de empresas públicas y proponer las alternativas de privatización, transferencia o reducción que fueren aplicables a criterio de la misma, pero ni las conclusiones de la Comisión ni el listado de empresas que se confeccionó fueron publicadas.

No obstante, el Banco Central de la República Argentina ha continuado estas investigaciones y por razones de política financiera desde 1981 comunica la nómina actualizada de empresas públicas. Puede entonces considerarse que el listado elaborado por el B.C.R.A. a fines de 1982, constituye el inventario oficial más reciente de empresas públicas. Dicha nómina se adjunta en los Anexos II-1 y II-2, clasificada en entidades financieras y no financieras, según el criterio del Banco Central. Se advierte en este listado la inclusión de entes de naturaleza discutible, lo cual se puede deber a que aún no se ha

---

1/ CEPAL, oficina en Buenos Aires, "Las Empresas Públicas en Argentina" (documento interno de trabajo) CEPAL/BA/105, Bs. A., Junio de 1976.

2/ Consejo Empresario Argentino, "Las Empresas Públicas en la Economía Argentina", preparado por FIEL, Bs. As., dic. 1976.



llegado a diferenciar con propiedad a las empresas públicas 1/. La síntesis cuantitativa de dicho trabajo es la siguiente:

Cuadro Nº 1

Cantidad de Empresas Públicas

1. <u>Empresas no Financieras</u> <u>2/</u>		<u>260</u>
1.1. Nacionales	143	
1.2. Provinciales	83	
1.3. Municipales	6	
1.4. Intergubernamentales	3	
1.5. Mixtas	24	
2. <u>Empresas Financieras</u>		<u>37</u>
2.1. Nacionales	5	
2.2. Provinciales	26	
2.3. Municipales	5	
3. <u>Total Empresas Públicas</u>		<u>297</u>

Fuente: Anexos I y II.

A este total deberían agregarse — en otra categoría — las participaciones minoritarias del estado, principalmente del Banco Nacional de Desarrollo y la Caja Nacional de Ahorro y Seguro, que fueron sustancialmente reducidas en el período 1977/80, según se comentara en la sección anterior.

1/ Por ejemplo, no se ha incluido a las obras sociales, pues si bien puede admitirse que son entes semi-públicos resulta difícil atribuirles un carácter de empresa.

2/ Como pueda apreciarse en el Anexo, esta cantidad se halla muy influida por la inclusión discriminada de entes que pertenecen a una misma autoridad, como las fábricas de la D.C.F.M., las radios de la Secretaría de Comunicaciones y los hoteles y hosterías provinciales, siendo discutible su consideración como empresas separadas. En cambio no se incluyen otras empresas públicas descritas en la sección anterior.

### 3. SU PARTICIPACION EN LA ECONOMIA

En esta sección se efectúa sólo un análisis cuantitativo, para medir la importancia que revisten las empresas públicas en diferentes aspectos de la actividad económica y financiera del país, mientras un enfoque cualitativo se desarrolla en el capítulo II. Debe destacarse que la trascendencia de las empresas no se manifiesta de una manera similar en todos los sectores, ni tampoco ello ha sido constante a través del tiempo, por lo que de los datos generales de la primera parte se continúa con un breve análisis de su participación sectorial.

Los datos de esta sección corresponden a las últimas investigaciones efectuadas y si bien algunas de ellas no son actuales, en general tienen entera vigencia, pues muchas de las privatizaciones de los últimos años no fueron relevantes en el sentido estadístico y otras no figuraban antes dentro de la esfera pública.

#### 3.1. Incidencia general

La actividad productiva de las empresas públicas puede medirse fundamentalmente a través de su contribución a la formación del PBI.

#### Cuadro Nº 2

##### Participación del Sector Público en la formación del PBI

(Promedio 1950/74)  
(en %)

Total Sector Público	12.9
- Gobierno General	5.1
- Empresas Públicas	7.8

Fuente: En base a: Calvar, Daudé y Zorzano, "Resultados preliminares de una investigación del Sector Público Argentino", B.C.R.A., 1976.

En cuanto a las empresas de servicios públicos, que representan más del 75% del sector, su participación en el PBI fue en promedio del 5.88% y su evolución puede apreciarse en el cuadro siguiente:

Cuadro Nº 3Participación de las Empresas de Servicios Públicos en el PBI

<u>Quinquenio</u>	<u>Relación % con:</u>	
	<u>PBI Total</u>	<u>PBI Industrial</u>
1950-54	5.7	20.7
1955-59	5.5	17.9
1960-64	6.0	19.2
1965-69	6.0	17.6
1970-74	6.2	16.5

Fuente: SIGEP, "Producto Bruto Interno de Empresas Públicas Argentinas 1950-74", Bs. As., 1982. Esta investigación se refiere a empresas de servicios públicos y se basa en datos elaborados por el B.C.R.A.

Puede apreciarse así que la participación de las empresas en el PBI es muy constante, al punto que en 1974 fue la misma que en 1959. En cambio, dicha proporción tiende a disminuir si se la compara con el PBI Industrial, que ha crecido más que la media del país. Cabe recordar aquí que aquel conjunto sólo se refiere a empresas de servicios y no incluye a las del sector industrial, que particularmente se crearon desde 1966 y cuyo peso relativo es aún reducido.

A partir de 1974 no hay cálculos desagregados del PBI en forma institucional; no obstante sí puede señalarse que tal participación se habría incrementado desde entonces, a raíz de que el volumen de actividad de las empresas públicas de servicios aumentó un 21.2% entre 1974 y 1981, mientras el PBI lo hizo en un 3.5%.

Sin perjuicio de ello es también procedente observar que dentro del producto generado por el sector ha habido una transformación muy grande en su composición:

Cuadro Nº 4

Composición del PBI generado por las Empresas de Servicios Públicos

	<u>Promedio Quinquenal (en %)</u>				
	<u>1950-54</u>	<u>1955-59</u>	<u>1960-64</u>	<u>1965-69</u>	<u>1970-74</u>
1. Combustible y Energía	17.5	25.3	45.1	55.0	59.1
2. Transporte y Comunicaciones	79.4	71.5	52.1	42.4	38.4
3. Servicios Sanitarios	3.0	3.2	2.9	2.7	2.5
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: SIGEP, op. cit.

Resulta notable el crecimiento del sector energético, que revela así la mejora operada en el abastecimiento local de hidrocarburos y electricidad. Por el contrario, hay una caída igualmente importante del transporte, motivada tanto por la transferencia del medio automotor al sector privado como por la gran pérdida de tráfico que han experimentado los ferrocarriles y el subterráneo.

Por su parte, la participación de las empresas públicas en el empleo ha sido decreciente en el período 1950/74 y esta tendencia se ha mantenido como se verá más adelante.

Cuadro Nº 5

Evolución del Personal Ocupado

	<u>1950</u>	<u>1960</u>	<u>1966</u>	<u>1970</u>	<u>1974</u>	<u>1981</u>
1. Personal de Empresas de Servicios Públicos (en miles)	366,2	460,2	408,3	370,2	398,5	299,6
2. Como % del empleo total	7.2	8.2	6.9	5.5	5.4	...
3. Como % del empleo industrial	25.9	30.6	26.4	21.6	20.9	...

Fuente: SIGEP, op. cit.

A partir de 1960, en que se aplica una política muy estricta, se observa un claro detenimiento en la ocupación y por ello hay una caída en su participación relativa, que se debiera acentuar actualmente.

La participación de las empresas públicas en la inversión es más significativa aún que lo que surge de los indicadores anteriores, puesto que las empresas, que son principalmente de servicios públicos, deben atender una demanda creciente y sostenida y, por otro lado, deben afrontar costos marginales de inversión cada vez más elevados 1/.

Cuadro Nº 6

Participación de la Inversión del Sector Público en el PBI

(en %)

	<u>1961</u>	<u>1965</u>	<u>1970</u>	<u>1975</u>	<u>1979</u>
Inversión Sector Público Total	7.84	5.24	7.29	8.94	9.60
Inversión Empresas Públicas	3.72	2.63	3.23	3.98	3.59

Fuente: Dirección Nacional de Programación Presupuestaria, Secretaría de Hacienda. "Esquema de Ahorro - Inversión - Financiamiento", Bs. As., 1982, Pág. 197 y ss.

En 1961 el nivel de inversión pública fue muy elevado, éste luego decrece y se eleva sostenidamente desde 1968, en que vuelven a realizarse importantes proyectos de infraestructura. Sin embargo puede advertirse que el crecimiento de la inversión en las empresas es explicado también por lo que realizan éstas en los sectores industriales, tal como surge del siguiente cuadro.

Cuadro Nº 7

Participación de las Empresas Públicas en la Inversión Total

(en %)

	<u>1965</u>	<u>1970</u>	<u>1975</u>
<u>Inversión Empresas Públicas/</u> <u>Inversión Total</u>	<u>18.9</u>	<u>20.5</u>	<u>27.6</u>
- Empresa de Servicios Públicos (SIGEP)	17.9	18.6	22.1
- Empresa del Area de Defensa	0.9	1.1	3.8
- Otras Empresas Públicas	0.1	0.8	1.7

Fuente: En base a datos de SIGEP, "Situación Actual y Evolución reciente de las Empresas Públicas", 1981, Pág. 135, Bs. As. 1982.

1/ Ugalde, A. J., "Las empresas Públicas en Argentina", Bs. As., septiembre/1982.

Se advierte así que mientras las empresas que no eran de servicios públicos en 1965 apenas contribuían con el 1% de la inversión total, diez años después participan con el 5.5% de la misma, lo cual es expresión de la nueva actividad empresaria estatal que se inicia a partir de 1966, según fuera explicado en la sección I-1.

En materia de retribuciones abonadas, durante el período 1966/73 el costo laboral medio anual por persona ocupada de las empresas públicas fue de 4.060 dólares (de 1978), lo cual fue un 60% mayor a la retribución media del país 1/. Esto reflejaría que en las empresas públicas ha habido una mayor distribución de ingresos, sin perjuicio de las dificultades estadísticas que puedan estar implícitas en estos cálculos.

En el aspecto financiero, la participación de las empresas públicas es mucho más errática, como luego se verá al analizar su evolución. La alta inflación argentina ha contribuido a que se ejercitaran políticas de tarifas públicas muy oscilantes en términos reales y ello ha provocado necesidades de fondos también pendulares. El ahorro bruto de las empresas públicas ha llegado a ser del 10 al 15% del Ahorro Bruto Interno del país en años de tarifas adecuadas, pero en otros, apenas ha alcanzado al 3% o ha sido incluso negativo como en 1975. De modo que estas caídas en el ahorro han motivado fuertes aumentos en los subsidios del Tesoro o en los créditos del sistema financiero. Por estas circunstancias entonces no puede hablarse de una tendencia en la participación de las empresas públicas en el mercado financiero, sino que ello debe ser analizado en cada momento. En este sentido puede mencionarse que en 1980 las empresas tomaron créditos en el mercado local equivalentes al 5.9% del total acordado por las entidades financieras 2/.

Finalmente conviene comparar brevemente la participación relativa de las empresas públicas de Argentina con los sectores similares de otros países. De ello surge que la contribución al empleo es bastante superior en varias naciones europeas aunque, relativamente,

---

1/ Ugalde, A. J., "El Comportamiento Financiero de Empresas Públicas en el período 1966/78 y sus Perspectivas". Segunda Convención Nacional de Ejecutivos de Finanzas, Bs. As., mayo de 1979. Anexo II. Con Posterioridad a 1973 no existen cálculos de retribuciones medias a nivel de país.

2/ Riavitz y Kacef, "Participación del Sector Público en la Demanda de Crédito, B.C.R.A., septiembre de 1982.

la participación de la inversión sería algo mayor en Argentina, donde sin duda el sector privado es de menor envergadura.

Cuadro Nº 8

Participación de Empresas Públicas

(en %)

<u>País</u>	<u>año</u>	<u>Inversión Bruta Interna</u>	<u>Empleo Total</u>
Italia	1973	35.0	14.0
Francia	1973	23.0	13.0
Alemania	1973	22.0	8.7
Reino Unido	1973	20.0	8.1
Holanda	1975	19.0	7.5
Bélgica	1974	15.0	6.5
Argentina	1975	27.6	...
	1970	20.5	7.1

Fuente: Recopilado por SIGEP, Op. cit., pág. 137 y 138.

3.2. Incidencia Sectorial

En un segundo enfoque, resulta conveniente detallar la magnitud de la intervención empresaria del Estado, en cada uno de los sectores que componen la economía.

3.2.1. Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca

El estado prácticamente no ha intervenido como productor primario y la posesión de algunas viñas y plantaciones por parte de varias provincias ha sido enteramente marginal para el conjunto. Sólo tuvo cierta relevancia la producción de caña de azúcar, a raíz de los ingenios que pasaron al estado, pero esto en la actualidad ya ha sido eliminado.

3.2.2. Minas y Canteras

La participación del estado es decisiva en la gran minería. A través de Altos Hornos Zapla e HIPASAM se produce todo el hierro del país: 150.000 t y 1.500.000 t respectivamente, aunque la capacidad conjunta sería aproximadamente el doble de lo extraído en 1981.

La explotación de hidrocarburos es un monopolio legal de las empresas públicas, aunque empresas privadas colaboran como contratistas en la exploración y explotación petrolera. La comercialización de petróleo también fue monopolizada por el estado en 1974, pero en 1976 fue dejada sin efecto.

Cuadro N° 9

Producción Total de Petróleo

Año 1981

	<u>Mill. m<sup>3</sup></u>	<u>%</u>
Yacimientos Petrolíferos Fiscales	<u>28,4</u>	<u>98,6</u>
- Por administración	18,2	63,2
- Por contratos	10,2	35,4
Otras Empresas	<u>0,4</u>	<u>1,4</u>
<u>Total</u>	<u>28,8</u>	<u>100,0</u>

Fuente: "Combustibles" 1981 - Anticipo - Secretaría de Energía.

La extracción de petróleo que realizan empresas privadas alcanza al 36.8% del total, siendo algo menor su participación en el proceso de industrialización (30%).

Cuadro N° 10

Petróleo Total Procesado

Año 1981

(millones de m<sup>3</sup>)

	<u>Nacional</u>	<u>Importado</u>	<u>Total</u>	<u>%</u>
Yacimientos Petrolíferos				
Fiscales	19,8	1,3	31,1	70
Compañías privadas	8,6	0,5	9,1	30
<u>Total</u>	<u>28,4</u>	<u>1,8</u>	<u>30,2</u>	<u>100</u>

Fuente: "Combustibles" 1981 - Anticipo - Secretaría de Energía.

En la minería del cobre existen dos grandes yacimientos conocidos, uno de los cuales es del estado (YMAD) y para cuya ex



plotación se ha constituido en 1982 un ente con la participación de YMAD y la D.G.F.M. con el fin de otorgar la concesión de su explotación a una empresa privada.

La producción de uranio está regulada por la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA), quien posee varios yacimientos, principalmente en Mendoza. CNEA subcontrata su extracción y el procesamiento se efectúa en la empresa mixta CONUAR.

### 3.2.3. Industria Manufacturera Alimenticia y Textil

La intervención del estado en estas áreas, operada especialmente en 1969/73, estuvo sólo dirigida a evitar que empresas privadas del sector fuesen a la quiebra. Luego de la privatización de las grandes plantas frigoríficas, ingenios azucareros y textiles, efectuada en 1978/80, tal intervención ha sido casi eliminada. Subsiste sólo como destacable la presencia estatal en la producción de vinos, a través de las empresas provinciales GIOL y CAVIC, que participan en alrededor del 40% del mercado elaborador, pero en cambio su intervención es mucho menor en las ventas finales de vino. La intervención al Banco Los Andes, del grupo Greco, incorporó al estado a una gran cantidad de bodegas de la Provincia de Mendoza, que aún no se han reprivatizado.

#### Papel

Durante la década del 70 se iniciaron cuatro grandes proyectos con apoyo del estado, pero éste participó directamente en sólo dos: en Papel Prensa en forma minoritaria, la que en la actualidad alcanza al 24%; en Papel Misionero, en cambio, la intervención conjunta de la Nación (37%) y la Provincia de Misiones (51%) es mayoritaria, no habiéndose podido aún vender estas participaciones. Papel Prensa es por ahora la única fabricante de papel para diarios y Papel Misionero produce alrededor del 20% del papel kraft.

#### Sustancias Químicas y Petroquímicas

La intervención del estado en estos sectores comienza siendo de importancia en la década del '40, a través de las plantas de la D.G.F.M. y Atanor. Posteriormente, a fines de la década del '60, estas y otras empresas públicas creadas al efecto comienzan el desarrollo de la petroquímica básica en mayor escala.

La D.G.F.M. es principal productora de BTX, sulfato de amonio y ácido nítrico. Atanor produce metanol, DDT, formol y ácido acético. Carboclor elabora especialmente isopropanol, acetona y butanol. Petroquímica General Mosconi produce aromáticos en su planta de Ensenada, Pcia. de Bs. As., principalmente benceno, tolueno, ciclohexano, oxileno y propileno. En Petroquímica Bahía Blanca se produce la mayor cantidad de etileno y propileno, y en sus satélites, que son empresas mixtas, se elaboran los derivados, como polietileno de alta y baja densidad, monómeros vinílicos y PVC. Yacimientos Petrolíferos Fiscales en su destilería de Ensenada produce DDB, ABL, cumeno, tetra propileno y tripropileno. Por su parte, Petroquímica Río Tercero ha iniciado recientemente su producción de TDI (disocianato de tolueno).

En Términos de tonelaje, la capacidad instalada para productos petroquímicos se estima en 2 millones de t, de las cuales las empresas públicas y mixtas poseen un 45% 1/.

#### Industrias Metálicas Básicas

La intervención del estado en siderurgia ha sido pionera en el país. Primero se concretó en el norte, en Jujuy, con Altos Hornos Zapla de la D.G.F.M., quien instaló el primer alto horno y luego, a través de SOMISA, que posee la mayor planta integrada, con 4,2 millones de t de capacidad en sus acerías.

En 1981, la producción total de las acerías del país fue de 2,5 millones de t, de las cuales las empresas públicas produjeron el 45.5% 2/. Sin embargo el monto de ventas representó sólo el 22% del total a raíz de que el sector privado elabora productos de mayor valor y ha ocupado sus plantas con mayor intensidad.

En cuanto a capacidad instalada para producir acero, la misma era de 5,3 millones de t en 1981, siendo la distribución en sus correspondientes etapas, las siguientes:

---

1/ Yanno, Nicolás, "La Petroquímica en América Latina en 1976/77 y sus perspectivas".

Cuadro Nº 11  
Participación del Estado en Siderurgia (en %) 1/

	<u>Empresas Públicas</u>	<u>Empresas Privadas</u>
Reducción	71	29
Acería	57	43
Colada continua	39	61
Laminación en caliente	45	55
Laminación en frío	43	57

Productos Metálicos

La producción de elementos metálicos por entidades públicas es muy poco relevante en el conjunto de la actividad. En cambio adquiere importancia considerable a nivel de algunos productos, tales como material bélico (D.G.F.M.), transformadores (SIAM), maquinaria vial (SIAM), tubos de gran diámetro (SIAM), vagones y coches ferroviarios (D.G.F.M.), construcción de buques y grandes motores marinos (AFNE).

3.2.4. Electricidad, Gas y Agua

La producción eléctrica está en manos de empresas públicas en su casi totalidad, ya que sólo el 0.5% del servicio público es producido en centrales de cooperativas. La autoproducción representa el 9.4% y, si bien es privada, no podría adicionarse al cómputo del servicio público, pues ella se justifica por otras razones.

Cuadro Nº 12

Producción Total de Electricidad

	<u>GWh</u>	<u>%</u>
Empresas Nacionales	30.889	79.5
Empresas Públicas Provinciales 2/	4.136	10.6
Cooperativas y otros	168	0.5
Total Servicio Público	<u>35.193</u>	<u>90.6</u>
Autoproducción	3.650	9.4
<u>Total General</u>	<u>38.843</u>	<u>100.0</u>

Fuente: En base a: "Estructura de la Producción de Energía Eléctrica en Centrales de Servicio Público - Año 1981" — Información provisional — Secretaría de Energía, 1982.

En materia de producción de gas natural, es superior lo realizado por Y.P.F., pues el sector privado sólo extrae el 18.9% del total.

1/ Centro de Industriales Siderurgicos, "La Siderurgia Argentina 1981/82", Bs.As., 1982.

2/ DEBA y EPEC representan el 81% de ese total.

Cuadro Nº 13Producción de Gas Natural

<u>Año 1981</u>		
	<u>mill.m<sup>3</sup></u>	<u>%</u>
Y.P.F.	13.559	99.5
- Por administración	11.050	81.1
- Por contratos	2.499	18.4
Otras Empresas Privadas	70	0.5
<u>Total</u>	<u>13.629</u>	<u>100.0</u>

Fuente: "Combustibles" 1981 - Anticipo - Secretaría de Energía.

La elaboración de gas licuado representa un 30% del total y es principalmente producido por Gas del Estado en su planta de General Cerri en Bahía Blanca, Pcia. de Buenos Aires. Otra fracción menor es producida en las destilerías de Y.P.F. y el resto por concesionarios privados. En cuanto a la distribución del gas licuado, la misma fue totalmente transferida al sector privado desde fines de 1980.

Los servicios cloacales y de agua corriente son prestados por empresas públicas: Obras Sanitarias de la Nación y las correspondientes empresas provinciales, pero existen localidades como el Gran Buenos Aires, donde los servicios son muy deficientes y las facilidades han sido provistas por los propios usuarios del agua (40%) y de los residuos cloacales (60%) que carecen del servicio público.

### 3.2.5. Comercio al por mayor

En este área la intervención del estado ha sido muy pendular, según se ha descripto en la sección 1. En la actualidad tiene un papel relevante la Junta Nacional de Granos, a quien venden su cosecha la mayoría de los productores cerealeros, para que la Junta revenda luego a los exportadores o directamente al exterior en operaciones oficiales. Sin embargo la Junta no ejerce ahora ningún monopolio.

La Junta Nacional de Carnes desempeña a su vez un papel semejante, pero más dirigido a concertar operaciones externas que luego efectivizan frigoríficos privados. En la mayoría de las ciudades

des existen también mercados y mataderos que concentran el comercio y la faena para el consumo local.

A partir de 1983 se pondrá en marcha el Mercado Central de Buenos Aires que significará una concentración muy importante de las ventas mayoristas de productos alimenticios en la zona de la Capital Federal y Gran Buenos Aires, más amplia por cierto que la que ya se efectúa en mercados municipales.

### 3.2.6. Transporte, Almacenaje y comunicaciones

En materia de transporte el estado tiene una fuerte intervención en cuanto a autoridad regulatoria, siendo más limitado su papel como prestatario.

#### Cuadro N° 14

##### Transporte Interurbano de Pasajeros en 1980

<u>Composición % de Pas/km</u>	
Aéreo	6.0
Autotransporte	31.7
Ferroviano	6.8
Automóvil particular	55.5
<u>Total</u>	<u>100.0</u>

Fuente: en base a: Plan Nacional de Transporte - 1981, pág. 25

Como las empresas públicas operan con exclusividad los medios ferroviarios y aéreos 1/, su participación en el transporte de pasajeros es del 12.8%.

En cuanto a cargas, además dependen de empresas públicas las tuberías y parte del transporte fluvial y marítimo de combustibles, por lo que la participación estatal puede ubicarse estimativamente en alrededor del 33% del total.

1/ El transporte aéreo privado, luego de la estatización de Austral, sólo representa el 0.5% del tráfico total por ese medio.

Cuadro Nº 15Transporte Nacional Interurbano de Cargas en 1980Composición % de t/km

Cabotaje fluvial	3.67
Cabotaje fluvio-marítimo	9.65
Cabotaje marítimo	4.82
Aéreo	0.02
Automotor	53.11
Ferrovionario	8.34
Tuberías	20.39
<u>Total</u>	<u>100.00</u>

Fuente: En base a: Plan Nacional de Transporte - Programa del Sector Transporte 1981, pág.34.

En el movimiento internacional de cargas, Argentina transporta en bodegas propias el 22.6% del tonelaje total, de las cuales el 34% (7.75% del total) es transportado por el armador oficial ELMA.

Cuadro Nº 16Transporte Marítimo Internacional en 1979En % del tonelaje

	<u>Exportación</u>	<u>Importación</u>
Bandera Argentina	13.7	42.1
- ELMA <u>1/</u>	6.1	11.3
- Otros	7.6	30.8
Otras Banderas	86.3	57.9
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: En base a: Plan Nacional de Transporte - Programa del Sector Transporte 1981, pág. 79/87.

La participación argentina en el tráfico internacional de pasajeros es muy importante y similar en los diferentes mercados. En 1982 ha habido una caída del tráfico pero se supone que la participación ha sido similar a la de 1981, en que fue del 46%.

1/ El 17% de su capacidad fué arrendada.

Cuadro Nº 17Transporte Aéreo Internacional  
(miles de pasajeros transportados en 1981)

	<u>Total</u>	<u>Aerolíneas Argentinas</u>	<u>%</u>
América del Sur	1.369	630	46.0
Norte y Centro América	269	124	46.1
Europa y Africa	325	148	45.5
<u>Total</u>	<u>1.963</u>	<u>902</u>	<u>45.9</u>

Fuente: Aerolíneas Argentinas

En materia de almacenaje, el correspondiente a granos es el más importante. En 1981 la capacidad total era de 23 millones de toneladas de las cuales pertenecían a entidades públicas el 16.5%. No obstante el estado poseía los silos más grandes y la mayoría de los ubicados en las zonas portuarias. Por su parte el Instituto Nacional de Vitivinicultura ha concluido hace poco tiempo la construcción de vasijas vinarias para facilitar la exportación de vinos.

En el sector de comunicaciones los servicios públicos prestados por el estado son decisivos.

Cuadro Nº 18Número de Aparatos Telefónicos en 1979

	<u>miles</u>	<u>%</u>
Empresa Nacional de Telecomunicaciones	1.797	90.0
Empresas Privadas (CAT y CET)	199	10.0
<u>Total</u>	<u>1.966</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Memoria Ministerio de Economía 1981.

En materia telefónica la empresa había instalado el 90% de los aparatos, pero además centralizaba todas las comunicaciones interurbanas y al exterior, así como el servicio de telex.

El servicio oficial de correos ha reducido su actividad pues en la actualidad sólo canaliza la mitad de la correspondencia y encomiendas que se despachaban en 1961. Parte de esta pérdida ha sido absorbida por servicios similares de carácter privado sobre los que no se disponen estadísticas fehacientes.

### 3.2.7. Establecimientos Bancarios y Seguros

El sector público argentino posee 37 entidades bancarias, cuya participación se aprecia en el Cuadro nº 19. En el mismo no se incluyen a los ex-bancos privados administrados por el B.C.R.A., pues se ha de suponer que su tenencia es transitoria. Los bancos oficiales tenían el 42% de los depósitos y el 49% de los préstamos. Sin embargo debe destacarse que su participación es más acentuada que en el promedio, en el financiamiento a largo plazo que se otorga a la vivienda y a la inversión del sector industrial. También su intervención es decisiva en las grandes operaciones de crédito externo, para las cuales la banca privada nacional no posee la suficiente responsabilidad patrimonial.

Cuadro Nº 19

Participación de Bancos Oficiales en 1982  
(en billones de \$)

	<u>Depósitos en moneda nacional</u>		<u>Prestamos en moneda nacional</u>	
	<u>\$</u>	<u>%</u>	<u>\$</u>	<u>%</u>
Bancos Oficiales de la Nación	43	22	60	29
Banco Oficiales de Provincias	38	20	41	20
Bancos Privados	112	58	105	51
<u>Total Bancos</u>	<u>193</u>	<u>100</u>	<u>206</u>	<u>100</u>

Fuente: Estado de las Entidades Financieras, B.C.R.A., febrero de 1982.

En la actividad aseguradora el estado interviene a través de la Caja Nacional de Ahorro y Seguro, Seguro Aeronáutico y el Instituto Nacional de Reaseguros, cuyos montos de primas se estima que representan el 15% del total emitido en el país.

### 3.2.8. Radio y Televisión

La presencia del estado en estos medios es verdaderamente importante, ya que posee el 48% de las emisoras de radio del país y el 53% de los canales de televisión.



Cuadro N° 20Emisoras de Radio y Televisión

	<u>Radio</u>		<u>Televisión</u>	
	<u>Cantidad</u>	<u>%</u>	<u>Cantidad</u>	<u>%</u>
Emisoras Oficiales	73	48	21	53
- Nacionales	66	43	12	30
- Provinciales y municipales	7	5	9	23
Emisoras Privadas	79	52	19	47
<u>Total</u>	<u>152</u>	<u>100</u>	<u>40</u>	<u>100</u>

Fuente: CONFER, 1983.

Sin embargo la participación del estado es aún más trascendente que lo que se desprende de estas cantidades, por cuanto aquél posee los medios de mayor relevancia y audiencia.

En 1982 se inició un programa de privatización que incluye la venta de buena parte de dichos medios, así como la asignación de frecuencias para nuevas emisoras privadas.

#### 4. EVOLUCIÓN DEL MARCO INSTITUCIONAL

La primera característica visible del régimen jurídico aplicable a las empresas en las que el Estado participa, es que él ha adquirido una gran diversidad de formas, como consecuencia de que las distintas leyes dictadas desde la década del cuarenta se han ido superponiendo entre sí, ya que ninguna ha derogado a las disposiciones anteriores.

Dicha diversidad no es en rigor algo negativo, aunque sí pueda atentar contra la prolijidad jurídica del sector y, eventualmente, contra los principios de seguridad y certeza en su relación con terceros. Por lo demás, es la experiencia común de otros países, que también se caracterizan por una cantidad apreciable de regímenes <sup>1/</sup>.

Las dificultades de origen jurídico que han afectado a las empresas no han provenido de la prolífera legislación básica, sino más

<sup>1/</sup> Gordillo, Agustín, "El Estado Actual de los Regímenes de Empresas Públicas en Argentina", La Ley, Tomo 141.

Brewer Carías, Allan, "Las Empresas Públicas en el Derecho Comparado", Caracas-1967.

bien de las interpretaciones y reglamentaciones dictadas con posterioridad, que han modificado la estructura inicial de tal legislación. También ha sido un inconveniente el que el estado haya usado inadecuadamente las formas jurídicas existentes, encasillando a actividades productivas en regímenes que no se compadecían con la naturaleza de su actividad. En este sentido debe señalarse que la experiencia y la mejor doctrina aconsejan dotar a las actividades productivas de la estructura legal de las personas de derecho privado, única manera de poder administrarlas con eficiencia y conducir las como una unidad organizativa responsable.

Sin embargo, este ha sido un principio poco compartido en Argentina, donde la administración siempre ha tendido a aumentar su centralismo, imponiendo normas de carácter general para reducir el poder de decisión de las empresas u orientarlo hacia determinados fines. Esta ha sido una acción muy importante que se comentará al final de esta sección ya que ella "complementa" las meras formas jurídicas que pueden adoptar las empresas.

Conviene entonces hacer un enunciado de las formas típicas que están vigentes, comenzando con las que primero fueron dictadas y haciendo luego mención a regímenes especiales que se han establecido para algunas empresas en particular.

#### 4.1. Las formas jurídicas

Las normas básicas que regulan a las empresas públicas son las siguientes:

##### 4.1.1. Entes Autárquicos

Hasta 1946, en que se dicta el primer régimen jurídico para empresas públicas, esta actividad fue ejercida por entes autárquicos o descentralizados administrativamente, que estaban regidos por la normativa general que era aplicable a la administración pública centralizada, pero ha ocurrido que esta situación se mantuvo durante bastante tiempo, a pesar incluso de los diversos regímenes que se fueron dictando desde entonces y sólo en los últimos años puede decirse que casi se ha completado el encuadramiento de entidades empresarias en las formas que le son más apropiadas.

Los entes autárquicos son entidades con personería jurídica propia y regidos enteramente por el derecho público, con

atribuciones que en principio les permitirían ejercer su propio gobierno, pero las facultades de administración son limitadas en los hechos y normalmente deben dirigirse al Poder Ejecutivo a fin de requerir la aprobación de: contrataciones importantes, dotación de personal, nombramiento de funcionarios superiores, venta de activos, fijación de sueldos, viajes, etc.

Sus erogaciones están incluidas en la Ley de Presupuesto de la Administración Nacional por lo que su inclusión, modificación y ajuste a la inflación, siguen las normas y decisiones de carácter general que regulan el presupuesto público.

En materia de contrataciones están sujetas al derecho administrativo, específicamente reguladas por las leyes de Contabilidad, Contrataciones y Obras Públicas. Sus decisiones, por tanto, son pasibles de ser recurridas mediante recursos de alzada.

El control externo de estos entes descentralizados es ejercido por el Tribunal de Cuentas de la Nación y el interno por la Contaduría General de la Nación.

En su carácter de entidades de derecho público dependen finalmente del Presidente de la Nación, con quien se relacionan a través del Ministerio que corresponde al sector de su actividad.

En la actualidad muy pocas actividades empresarias están encuadradas en estas normas, pero entre las más importantes cabe destacar a la Dirección General de Fabricaciones Militares, la Junta Nacional de Granos y la Junta Nacional de Carnes. Anteriormente había sí más entes relevantes, como el Correo y Obras Sanitarias, que han sido luego transformadas en "empresas del estado".

#### 4.1.2. Sociedades Mixtas (Decreto Ley N° 15.349 del 28.3.1946)

Esta ley estuvo motivada por la ausencia de regímenes que previeran la participación del estado en actividades empresarias y a la comprobación de que las mismas se estaban incrementando.

La ley mencionada, que continúa vigente en la actualidad, permite que el estado se asocie con particulares para desarrollar cualquier actividad, creando al efecto sociedades mixtas que se pueden regir por el derecho privado, como meras sociedades comerciales, excepto en los siguientes aspectos:

- El presidente, el síndico y un tercio de los directores deben ser nombrados por el estado
- El presidente tiene poder de veto.
- Las sociedades mixtas no pueden declararse en quiebra.
- La responsabilidad del estado sólo llega hasta el límite de lo aportado a la sociedad.

En la práctica, este tipo de sociedad ha sido estable y respetada por la Administración, quien les ha aplicado pocas normas centralizantes o limitativas de su capacidad original. Sin embargo pocas empresas se han constituido bajo esta forma: entre las más antiguas debe destacarse SOMISA y Atanor y, en los últimos años, a Petropol, Monómeros Vinílicos, Induclor y Polisur. Todas ellas cuentan con la intervención de la Dirección General de Fabricaciones Militares, quien ha sido la única repartición pública que ha podido formar este tipo de sociedades, que requieren la imprescindible participación del sector privado.

4.1.3. Empresas del Estado (Ley Nº 13.653 del 30.9.1949. Fue modificada por las leyes 14.380 y 15.023)

Fue dictada para encuadrar a aquellos entes de naturaleza empresaria que perteneciendo íntegramente al estado, estaban legalmente regidos por el derecho administrativo, reconociendo cierto grado de descentralización o autarquía.

En la categoría de "empresas del estado" fueron encuadradas la casi totalidad de las grandes empresas de servicios públicos <sup>1/</sup>, pero hoy permanecen en ella sólo la Administración General de Puertos, ENCONTEL, ENTEL, Y.C.F., O.S.N., Flota Fluvial, Y.M.A.D. y Seguro Aeronáutico, muchas de las cuales tienen proyectos elaborados hace ya tiempo para adoptar otras formas jurídicas.

En su origen, las normas de la Ley Nº 13.653 fueron relativamente amplias. Si bien no definió con precisión la naturaleza jurídica de los nuevos entes, la ley dejó librados a los estatutos de cada una el establecer sus facultades, lo que les permitió actuar en el mercado como personas de derecho privado, especialmente porque

<sup>1/</sup> Las más relevantes en ese momento fueron: YPF, Agua y Energía, ENTEL, YCF, Gas del Estado, Ferrocarriles Argentinos, ELMA, Aerolíneas Argentinas, Flota Fluvial, Administración General de Puertos y Subterráneos de Buenos Aires.

la propia Ley N° 13.653 las excluyó del régimen de las Leyes de Contabilidad y Obras Públicas.

La Ley de Empresas del Estado estableció además que sus presupuestos de "sueldos y gastos de administración" debían integrar el Presupuesto General de la Nación, en el cual además se incluirían los subsidios que recibieran del Tesoro Nacional. Se dispuso también que la Contaduría General de la Nación tendría a su cargo la auditoría contable de las empresas, quienes anualmente debían informar sobre lo actuado mediante una memoria y balance general, que luego debían ser enviados al Congreso.

En cuanto a su dependencia, las empresas del estado han estado en la órbita de los ministerios que correspondían a su actividad.

En 1954 fue dictada la Ley N° 14.380 que modificó la anterior. Esta ley precisó la naturaleza jurídica de las "empresas del estado" estableciendo que se registrarán por el derecho privado en su actividad comercial y por el derecho público en todo lo que se refiere a su relación con la Administración y los servicios públicos que tuviesen a su cargo.

La Ley N° 14.380 además estableció mayores precisiones en cuanto a los presupuestos y planes de acción que debían ser elevados anualmente, los que ya no integrarían el Presupuesto General de la Nación y en él sólo figuraría el monto de los subsidios o aportes de capital que recibiesen del Tesoro Nacional. Asimismo intensificó el control de la Contaduría General de la Nación, la cual quedó facultada para observar aquellos actos que comprometiesen el buen desenvolvimiento económico y financiero. A este efecto los directivos de las empresas quedaron sujetos al régimen de responsabilidad de los funcionarios públicos, que estaba establecido en la Ley de Contabilidad.

También se precisó que las empresas debían contribuir al Tesoro Nacional con la Proporción de utilidades que se fijara 1/ y se dispuso que no podrían ser declaradas en quiebra.

Finalmente, en 1959 se introduce una última modifi

---

1/ Fué luego establecida en el 02%, aunque las más de las veces las empresas fueron exceptuadas de su cumplimiento.

cación legislativa en el régimen de empresas del estado, el cual de algún modo consagra la tendencia que se venía manifestado de darles un tratamiento más propio del derecho público.

Esta ley estipuló la dependencia sectorial de las empresas, que en la práctica ya se había efectuado y creó el cargo de síndico, el cual sería ejercido por un funcionario de la Secretaría de Hacienda. Este tenía facultades de control así como la de asistir con voto consultivo a las reuniones de Directorio y ejercer el poder de veto en aquellas resoluciones que transgredieran el "ordenamiento legal-financiero".

Otra modificación sustancial consistió en establecer el control del Tribunal de Cuentas de la Nación, el cual debía de signar auditorías a fin de verificar todos los aspectos vinculados con el desenvolvimiento patrimonial, económico, financiero y legal de las empresas. Para ello se otorgó al Tribunal muy amplias facultades, tales como la de dictar normas contables, exigir cualquier clase de información y observar los actos que significasen algún tipo de contravención. Estos daban lugar a la iniciación de juicios de responsabilidad a los funcionarios intervinientes que se sustanciaban en sede del referido Tribunal.

También la Ley N° 15.023 trajo otro cambio de fondo, al disponer que en forma supletoria a los estatutos de las empresas debería ser aplicada la Ley de Obras Públicas, lo cual significó en la práctica su entera vigencia y con ello el dominio del derecho público en las contrataciones de las empresas.

Por último, las disposiciones de este cambio legislativo introdujeron mayores requisitos en los presupuestos que debían ser elevados al Poder Ejecutivo, así como en los balances y memorias anuales que pasaban a ser auditadas por el Tribunal de Cuentas de la Nación.

Esta Mayor intervención del Tribunal y las normas administrativas que se les fueron imponiendo, significaron un gradual incremento en su asimilación administrativa al sector público, lo cual no sólo contribuyó a quitar agilidad y métodos más apropiados, sino que coadyavó a la introducción de comportamientos burocráticos que fueron atentando gradual y persistentemente contra las reglas del buen manejo organizativo y gerencial.

4.1.4. Sociedades Anónimas con participación estatal mayoritaria (Ley Nº 17.318 incorporada a la Ley de Sociedades Nº 19.550)

En 1967 fue dictada la Ley Nº 17.318 que permite al estado constituir sociedades anónimas, con o sin capitales privados y a condición de que la participación de éstos no exceda del 49% del capital societario.

De este modo es posible dotar a actividades productivas de la misma forma jurídica del derecho privado, pues la Ley Nº 17.318 introduce como sólo diferencia con el régimen general de sociedades — al cual las remite — la de que aquéllas no podrán ser declaradas en quiebra ni perder el carácter público. En consecuencia estas sociedades no pueden dictar actos o contratos administrativos y por tanto su actividad se encuadra dentro del derecho privado.

La primera empresa incluida en este sistema fue Hidronor y después se hizo lo propio con ELMA, SEGBA, CONARSUD, HIPASAN, Petroquímica General Mosconi, Petroquímica Bahía Blanca, AFNE y SIDINSA. Las acciones de estas empresas están en manos de los organismos o ministerios que las han creado, de modo que ellos ejercen sus derechos políticos en las correspondientes asambleas.

4.1.5. Sociedades del Estado (Ley Nº 20.705)

La sociedad del estado fue creada en 1974 para incluir en ella a aquellas empresas en las que se deseaba que no hubiese participación — actual o futura — de capital privado.

Estas sociedades se rigen predominantemente por el derecho común y en tal sentido tienen la misma característica de las señaladas en 4.1.4. salvo en el hecho de que en los estatutos particulares de algunas de estas sociedades se han establecido ciertos procedimientos para la aprobación de balances o designación de autoridades, que le asignan una formalidad diferente al proceso decisorio del "accionista" quien para ciertos temas, como la designación de autoridades, debe solicitar autorización a la Presidencia de la Nación.

Bajo esta forma jurídica han sido incluidas las principales empresas de servicios públicos, tales como Y.P.F., Gas del Estado, Agua y Energía y Aerolíneas Argentinas y además el INDER, OPTAR y Casa de Moneda.

#### 4.1.6. Sociedades Anónimas del derecho común

Estas sociedades son las regidas por el Código de Comercio y en ellas el estado participa como mero accionista, sin privilegio o limitación y en consecuencia pueden ser declaradas en quiebra.

El estado argentino ha formado pocas sociedades de este tipo, v.g. Buenos Aires Catering, ya que otras que posee de esta misma forma, como SIAM, Austral, LLave, Winco, etc. son empresas que provinieron del sector bajo ese régimen.

#### 4.1.7. Regímenes especiales

Algunas empresas no han sido encuadradas en las formas genéricas que se han descripto en los puntos anteriores, sino que les ha sido dado un estatuto jurídico especial; tal es el caso de Ferrocarriles Argentinos y los bancos nacionales: de la Nación, de Desarrollo, Hipotecario y Caja Nacional de Ahorro y Seguro, cada uno de los cuales tiene su propia ley de creación. Ellas en general optan por darles un carácter jurídico mixto: de derecho privado para sus operaciones comerciales y de derecho público para su relación con la Administración. Cabe señalar que en las sucesivas modificaciones que ha habido en estos regímenes, en general se advierte la tendencia a dotarlas de una mayor descentralización y con preeminencia del derecho privado.

#### 4.2. Otras disposiciones legales

Además de los regímenes jurídicos específicos, las empresas también están reguladas por diversas normas que de alguna manera limitan su capacidad de decisión, dado que los gobiernos han deseado que cumplieren con determinados objetivos o que ciertas cuestiones quedasen reservadas a niveles de decisión superiores a los órganos de las empresas. También es esta una legislación muy superpuesta, cuya vigencia ha estado a veces en contradicción con la filosofía del gobierno de turno.

Conviene reseñar las principales disposiciones dictadas en tal sentido, muchas de las cuales han variado a través de los años, principalmente en su intensidad, y cuya interpretación y cumplimiento también es diferente, según sea la naturaleza jurídica de cada empresa y el criterio de sus autoridades.



#### 4.2.1. Contrataciones externas

A fin de proteger e impulsar el desarrollo de la industria nacional de bienes de capital, en 1963 fue dictado el Decreto N° 5340/63, llamado "compre argentino", en virtud del cual toda empresa de mayoría estatal y sus concesionarios, deben acreditar sus necesidades de importación ante una comisión mixta en la Secretaría de Industria.

Aquellas sólo son autorizadas si se demuestra que el bien no se fabrica en el país, o que, incluidos aranceles, el costo excedente del equipo local no fuera razonable, o su calidad o plazo de entrega estuviesen marcadamente fuera de las necesidades de la entidad pública.

En 1970 fue dictado un régimen complementario del mencionado (Ley N° 18.875) en virtud del cual se impone a las empresas un rol más activo para lograr la mayor contratación posible con empresas locales, para lo cual el sistema se extiende a los servicios de consultoría y se establece la obligación de dividir los grandes proyectos de modo de permitir la intervención local en la provisión de sus componentes, así como la de asociarse con consultores nacionales en los casos que fuera imprescindible contar con asesoría externa.

La existencia de estos regímenes ha sido de trascendente importancia para las empresas públicas, la industria local y el propio país, pues su vigencia ha impulsado la industrialización y en parte también ha incrementado los costos de los servicios públicos.

Las normas mencionadas han dependido de su aplicación, la cual ha sido bastante pendular al momento de defender los intereses de los industriales o, alternativamente, de las empresas públicas o la apertura externa. Los excesos cometidos en uno y otro sentido han provocado serios perjuicios tanto a los industriales como a las empresas, pues ello ha significado, por ejemplo, discontinuidad en la inversión o altos costos, según el caso, y ambos tipos de perjuicio interactuaron para motivar mayores costos finales.

#### 4.2.2. Precios y tarifas

En el caso de los servicios públicos y los combustibles, todos sus precios son fijados por autoridades superiores. En algunas épocas ha sido el propio Poder Ejecutivo y en la actualidad

las dispone el ministro del ramo 1/. Tal fijación incluye también a las condiciones de pago y los recargos posibles por mora; sólo algunas prestaciones colaterales están excluidas de este sistema.

Las empresas industriales poseen mayor independencia para fijar sus precios, salvo cuando ha habido políticas de precios máximos.

Pero en todos los casos, los precios y tarifas de las empresas públicas han tenido que adecuarse en buena medida a la política de precios de los gobiernos, especialmente en su lucha contra la inflación y por ello no siempre han reconocido las necesidades de las empresas.

#### 4.2.3. Importaciones

Todas las empresas requieren autorización de la Secretaría de Comercio para efectuar cualquier importación, en forma independiente a la aprobación señalada en 4.2.1. Aquel trámite ha sido meramente formal cuando la situación del balance de pagos era aceptable, pero en cambio ha servido para limitar al máximo el gasto externos en épocas de dificultades.

#### 4.2.4. Aprobación de proyectos de inversión

A partir de 1977 se estableció que todas las empresas públicas debían contar con la aprobación conjunta del Ministerio de Economía y de la Secretaría de Planeamiento, para poder iniciar proyectos de inversión superiores al equivalente aproximado de u\$s 8 millones y que se ejecuten en más de un ejercicio. La tasa interna de retorno requerida debía superar el 10%.

#### 4.2.5. Política ocupacional

Las "empresas del estado" 2/ tienen fuertemente limitada su capacidad de decisión en materia ocupacional. Esta depende de la estructura orgánica que debe aprobarles el Poder Ejecutivo y en la cual se contemplan cada uno de los cargos de la empresa. A su vez, en varias oportunidades han regido normas de "congelamiento", se

1/ Además suele exigirse una coordinación previa con el Ministerio de Economía.

2/ El término es usado aquí con la acepción señalada en la sección 4.1.3.

gún las cuales si se produce una vacante, esta sólo puede ser cubierta mediante un procedimiento de autorización excepcional.

En los restantes tipos de empresas (sociedades de estado o de mayoría estatal), la estructura orgánica es aprobada internamente, aunque la dotación total o su costo, según los criterios, suelen ser limitados mediante el presupuesto.

#### 4.2.6. Política salarial

Los sueldos y salarios de los obreros y empleados de las empresas públicas se rigen normalmente por convenciones colectivas de trabajo. Sin embargo, durante muchos períodos dichas convenciones han estado suspendidas y los aumentos han sido fijados por disposiciones del gobierno. En otras oportunidades, como en el período 1979/81, las empresas públicas tuvieron "márgenes de flexibilidad" para que su conducción otorgase aumentos en función de productividad, presentismo, etc. La experiencia en este último sentido no se correspondió mucho con los objetivos, pues los directivos de empresas públicas no tendieron — en general — a hacer distingos y en la práctica los aumentos concluyeron siendo masivos <sup>1/</sup>.

Respecto de las retribuciones del personal de supervisión y gerencia, en la actualidad son de competencia de las propias empresas, pero durante muchas épocas en las empresas del estado fueron establecidas por el Poder Ejecutivo, tal como sucede con todo el personal de las entidades que tienen la forma de organismos descentralizados o autárquicos.

Finalmente, la retribución del personal directivo de las empresas del estado se establece por decreto y las de las sociedades en asambleas que — particularmente en el área de los Ministerios de Economía y Obras y Servicios Públicos — suele responder a algún tipo de intervención u orientación de la Presidencia de la Nación.

#### 4.2.7. Presupuesto

Para las "empresas del estado" y entes descentralizados el presupuesto tiene el carácter del de la administración centralizada, en el sentido de que él es una autorización para gastar y sus

<sup>1/</sup> Ocurre que el otorgamiento parcializado de responsabilidades, no alcanza a eliminar los efectos más amplios de su generalizada carencia.

límites no pueden ser excedidos, en cuyo caso sus directivos incurrirían en responsabilidades administrativas. Por ello el presupuesto de las empresas del estado — que incluye todas sus erogaciones e ingresos — debe ser aprobado por el Poder Ejecutivo, mientras que el disponer sus modificaciones en varias oportunidades ha sido delegado en funcionarios inferiores — v.g. ministros — siempre que no alterasen el total del gasto.

Para el gasto de sociedades no existen en la actualidad disposiciones formales en materia presupuestaria, ya que en 1978 fueron derogadas las que habían sido introducidas al crearse la Corporación de Empresas Nacionales en 1974. Sin embargo, en la práctica las autoridades económicas aprueban informalmente un presupuesto agregado para cada empresa.

#### 4.2.8. Presupuesto de divisas

Su obligación fue establecida a comienzos de la década del '70, a fin de controlar y reducir los gastos al exterior. Inicialmente era aprobado junto con el presupuesto total, pero luego quedó limitado a un trámite informativo ante el Banco Central.

#### 4.2.9. Política de endeudamiento

Sobre esta materia no existe un cuerpo básico de normas jurídicas, sino que hay un conjunto de disposiciones y prácticas dispersas que se han adoptado según fueron las políticas aplicadas, pero en general se encuentra muy agotada la capacidad de decisión de cada empresa pública, cualquiera sea su naturaleza jurídica.

En primer lugar, para cada empresa se autoriza un monto de incremento de su endeudamiento neto, al aprobarse su presupuesto anual.

Para el endeudamiento externo — a mediano y largo plazo — cada operación crediticia debe ser autorizada por el Poder Ejecutivo cuando media aval oficial. En algunas oportunidades, la gestión misma de los créditos externos ha estado a cargo de altos directivos del Banco Central. El endeudamiento externo de corto plazo ha sido en cambio más libre e informal y sujeto también a otros objetivos de política económica, no siempre compatibles con el interés de las propias empresas, como pudo apreciarse en años anteriores.

El endeudamiento interno ha pasado por otras alterativas, muy ligadas al sistema financiero vigente. Cuando los depósitos estuvieron nacionalizados (v.g. 1973/76) el crédito a las empresas públicas era decidido en base a cupos por la autoridad económica y canalizado por un banco oficial. Cuando se liberalizó el sistema financiero (1977/82) se hizo necesario ordenar la presencia de las empresas en el mercado pues su magnitud individual era motivo de fuertes distorsiones.

Este ordenamiento implicó distribuir las operaciones por trimestre y concretarlas por un sistema de licitaciones que se efectuaban en el propio Banco Central. La reforma financiera de mediados de 1982 volvió a separar a estas operaciones del sistema, concentrándolas en bancos oficiales para no generar presiones al alza en las tasas de interés ni "spreads" innecesarios.

#### 4.2.10. Depósitos bancarios

La Ley N° 19.241 dispuso que todas las empresas públicas deben depositar sus fondos en cuenta corriente en bancos oficiales. Esta norma resultaba incompatible con la filosofía que inspiró la reforma financiera de 1977 pero no fue derogada y, por el contrario, la misma fue complementada por la Ley N° 21.799 que al aprobar la Carta Orgánica del Banco de la Nación Argentina, dispuso que los depósitos en moneda extranjera debían efectuarse en dicho Banco.

Cabe señalar que la norma sobre depósitos en moneda local es de difícil cumplimiento para empresas que deben operar con gran cantidad de bancos y por operaciones de muy diversa naturaleza y en la práctica se observa un tenue acatamiento.

#### 4.2.11. Seguros

Desde la vigencia de la Ley N° 16.793 las empresas del estado debían contratar sus seguros en la Caja Nacional de Ahorro y Seguro, excepto los que correspondían a seguros aeronáuticos, que se canalizan por SAEDE. La Ley N° 22.201 modificó este requisito, debiéndose efectuar a través de una limitación a la que siempre debe ser invitada la C.N.A. y S., la cual tiene preferencia a igualdad de condiciones con otras compañías privadas.

#### 4.2.12. Otras regulaciones

Además de las señaladas, existen otras disposiciones

nes de menor entidad, como aquéllas que establecían la necesidad de autorización previa — ministerial o presidencial — para hacer viajes al exterior, o las obligaciones de volar por Aerolíneas Argentinas, adquirir utilitarios a IME, comprar arrabio a Fabricaciones Militares, canalizar la publicidad por TELAM, etc. También otras disposiciones fijan procedimientos especiales para ciertas contrataciones, como la de alquilar inmuebles y adquirir equipos de computación.

Como puede apreciarse, la mayoría de estas regulaciones no responden a una concepción global sobre el régimen que debe aplicarse a las empresas públicas, sino que son fruto de sucesivos y dispares deseos de sectores del gobierno que los ha dictado y en consecuencia no fueron pensados para las empresas, sino más bien para beneficio del sector que promoviera la horma o para solucionar algún problema coyuntural.

En la práctica se observa entonces una lucha permanente entre la concepción que pretende dar independencia a las empresas para que puedan cumplir con responsabilidad sus objetivos básicos, y la de aquéllos que las consideran aptas para servir a cualquier conjunto de objetivos políticos. Es esta última posición la que también se inclina a acentuar el control a las empresas imponiéndoles limitaciones a su capacidad de decisión, pero dada la naturaleza de los círculos centrales del poder que las suelen instrumentar, tales limitaciones se refieren más bien a cuestiones menores, como varias de las descritas en los acápite anteriores (vacantes, horas extras, viajes, publicidad, etc.), pero que luego se usan para excusar fallas de cualquier naturaleza.

Dicho exceso de regulación, o el ansia de control centralizante que le da origen, proviene de una concepción que no advierte la imposibilidad de regular las grandes empresas a través de sus operaciones puntuales.

Por el contrario, el exceso de regulaciones no sirve para controlar, pues el control se basa en la responsabilidad y su establecimiento se diluye ante tantas limitaciones a la capacidad de administrar.

## II. DESENVOLVIMIENTO DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

En este capítulo se describirá la forma en que se ejerció la dirección superior de las empresas, así como la situación que éstas presentan en la actualidad, señalando finalmente las principales causas de sus problemas.

### 1. EVOLUCION DE LAS FORMAS DE DIRECCION EMPRESARÍA

La cantidad y envergadura de las empresas públicas comienza a ser verdaderamente apreciable en Argentina a lo largo de la década del 40, en que se constituyen o adquieren buena parte de las grandes empresas de servicios públicos descriptas en la sección II-1. La incorporación de este universo empresario y de esta nueva actividad, que se adicionaron a las funciones tradicionales del estado, implicaron para éste un cambio de significativas características.

De cara a esta realidad, la administración del estado no parece haberse preparado en su momento para recibirla, sino que simplemente ella pasó a ser manejada por las nuevas autoridades que designara el gobierno de esa época.

El contenido de soberanía y reivindicación social que se asignó a la mayoría de estas empresas públicas, desplazaron en forma excesiva a la preocupación por su administración y en consecuencia las conducciones se orientaron a contribuir a aquellos objetivos políticos. Su adhesión era en buena medida un requisito para acceder o permanecer en cargos importantes y ello entonces llevó a efectuar numerosas transferencias de funcionarios que provenían de las anteriores administraciones privadas.

Sin embargo, el mismo gobierno de entonces reaccionó modificando en algo sus criterios a comienzos de la década del 50, pues al aflorar dificultades económicas de consideración, fue necesario reducir la capacidad de decisión de las empresas para efectuar cualquier erogación, fijar prioridades de inversión y coordinar mejor sus actividades.

Con este objeto se comienza a trabajar en la formulación de un planeamiento para sectores básicos de la economía, en la entonces Secretaría de Asuntos Técnicos que dependía de la Presidencia de la Nación.

Al mismo tiempo, y siguiendo el ejemplo de la Dirección Na-

cional de Industrias del Estado (DINIE), entre 1950 y 1952 se constituyen dos holdings muy importantes para agrupar a las empresas de energía (ENDE) y de transporte (ENT) respectivamente.

Ambos intentos fueron valiosos pero lo cierto es que no fructificaron, ya sea porque no existió la suficiente voluntad gubernamental o no se pudo reunir los elementos humanos necesarios para su manejo. Por otro lado, el cambio de gobierno en 1955 interrumpió esta experiencia que a poco fue dejada sin efecto.

El caso de DINIE, constituida em 1947, fue diferente. Este holding se formó basicamente con las empresas de la propiedad enemiga, que eran de menor envergadura y muchas de las cuales fueron logo retornadas a sus propietarios, todo lo cual hace que no fuera un universo comparable al de las empresas de servicios públicos. A pesar de esto, este holding sí llegó a funcionar en tal carácter, coordinando y supervisando las principales políticas, especialmente en el área comercial y financiera.

La Dirección General de Fabricaciones Militares es asimismo un holding y en rigor el primero en ser constituido, pues se crea en 1941, pero también posee un carácter muy particular, como es el hecho de ser una entidad regida por el Ejército, al punto que su conducción, tanto de su organismo central como de las fábricas que la integran, es un destino militar de oficiales en actividad. A su vez debe observarse que este holding está integrado por dos tipos diferentes de entidades: las fábricas militares y las sociedades en las que la D.G.F.M. tiene participación accionaria. Las primeras funcionan casi como entidades de derecho público y con un alto grado de dependencia del organismo central en materia financiera, presupuestaria, contable, comercial, etc. Las sociedades en cambio sólo están vinculadas a Fabricaciones Militares a través de los directores y síndicos que la representan en sus órganos directivos, pero F.M. no las conduce operativamente como un holding y en consecuencia no se aprovechan aquí las "economías de escala" que serían posibles, aunque por otro lado esta independencia de las sociedades significó mayor estabilidad para sus respectivas conducciones.

En síntesis pues, desde 1940 a 1955 se produce la gran irrupción de empresas públicas, para cuyo manejo el estado intentó organizar holdings con un resultado final limitado a DINIE y a la D.G.F.M. que por lo demás representan una proporción muy reducida del universo empresario de entonces. En el resto de las empresas se



empiezan a percibir los problemas que acarrearían una insuficiente preocupación por la conducción profesional y el control de las mismas y el no mantenimiento de su equilibrio económico.

El gobierno de la Revolución Libertadora que toma el poder en 1955 produce un cambio grande en la conducción de las empresas, pero en muchos casos sólo la ideología política dominante pasó a ser lo más importante de la filosofía empresaria. La acción de ese gobierno se dirigió a reducir la cantidad de empresas y los défi-cits de algunas de ellas. En el campo organizativo se reglamentó la Ley Nº 13.653, estableciendo con más precisión el contenido de los presupuestos anuales y el sistema de control — auditoría con-table y legal — que sería ejercido por la Contaduría General de la Nación, de acuerdo a los procedimientos y facultades que le de-terminó el Poder Ejecutivo.

Las empresas continuaron entonces como entidades individua-les, dependiendo del ministerio correspondiente a su actividad y con un mayor control financiero que ejercía el Ministerio de Hacienda, de quien dependía la Contaduría. No hubieron en esta época acciones encaminadas al planeamiento de esta actividad, ni cambios organizativos de importancia.

El gobierno que asume en 1958 produce sí cambios sustancia-les en los objetivos y estrategias que debieron ejecutar las empre-sas públicas, las cuales fueron concebidas y dirigidas desde la Se-cretaría de la Presidencia de la Nación, lo que de alguna manera constituyó en los hechos un sistema central de planeamiento.

El gobierno encaró acciones audaces y enérgicas en varias empresas. Por un lado debe recordarse que se eliminó a un número apreciable de entidades como DINIE y Transportes de Buenos Aires. Por otro lado se efectuaron muy fuertes reducciones de personal, es-pecialmente en Ferrocarriles, y en otras se impulsó decididamente su actividad, tal como en Y.P.F. y Gas, donde además se realizó una amplia contratación con empresas privadas.

En el plano de la organización superior no hubo casi va-riantes, las empresas continuaron dependiendo formalmente de los Ministerios, pero las grandes decisiones sobre estrategias y reor-ganización internas fueron esencialmente adoptadas en organismos de la Presidencia de la Nación.

En materia de control se da un paso importante al crear el cargo de síndico con funciones más amplias que la mera auditoría que ejercía la Contaduría General de la Nación. Dependían de un nuevo organismo — la Sindicatura General de la Secretaría de Hacienda —, pero su funcionamiento no alcanzó la relevancia que suponía la nueva legislación, pues, entre otras razones, la medida fue cercana a la fecha del derrocamiento de este gobierno, ocurrió en marzo de 1962.

Al final de dicho gobierno se da un paso trascendente en materia de planeamiento, al proceder a la creación del Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), hecho inspirado en los acuerdos de la Alianza para el Progreso y la Carta de Punta del Este y que tendría marcada influencia en el futuro del sector.

En efecto, el gobierno constitucional de 1963 reforzó la organización del CONADE, de modo que se constituyó en un ente planificador de elevado conocimiento y capacidad, que especialmente se concentró en estudiar y proponer programas integrales para el desarrollo de las áreas vitales del sector público, la mayoría de las cuales tenía que ver con empresas públicas.

El sistema de control también fue revitalizado, pues el gobierno de entonces le asignó prioridad y para ello se reorganizó la Sindicatura General que se había creado pocos años antes en la Secretaría de Hacienda.

Esta fue sin duda la experiencia más relevante sobre planeamiento llevada a cabo en Argentina y cuya aplicabilidad también se comenzó a instrumentar de manera bastante adecuada, al integrarse el sistema de planeamiento con el de presupuesto en una tarea efectuada en común con la Secretaría de Hacienda y las propias empresas, el Banco Central y el sistema de control.

En materia organizativa no hubo cambios de significación, se mantuvieron las formas jurídicas y la dependencia de los ministerios y no se apreciaron cambios importantes en sus niveles de eficiencia.

La tarea de planeamiento fue en buena medida, interrumpida por el gobierno revolucionario que surge en 1966, quien en la práctica va aletargando el sistema que se había desarrollado en el

CONADE 1/ y pierde luego toda relevancia. Asimismo fue disuelta la Sindicatura General, aunque en 1967 se la reemplaza parcialmente mediante la designación de "representantes" de la Secretaría de Hacienda ante las empresas.

El énfasis en este período es puesto en la eficiencia empresarial, lo cual se instrumenta a través de la conducción de las secretarías o ministerios correspondientes y la designación de administradores o directivos más imbuidos de este objetivo. También la Secretaría de Hacienda se reorganiza para tener una mayor ingerencia en la confección de los presupuestos y su seguimiento. Como consecuencia de todo ello se restablece en las empresas públicas una situación financiera y económica mucho más sana, que permitió encarar en forma adecuada importantes programas de inversión.

En este período comienzan también a plantearse inquietudes significativas en materia organizativa. Por un lado se dicta el régimen de Sociedades Anónimas con mayoría estatal (Ley Nº 17.318), el cual significó un avance trascendente para el mejor encuadramiento jurídico de las actividades empresarias. Asimismo comienzan a proyectarse nuevos modelos organizativos para la conducción de las empresas, merced a los trabajos preparados, entre otros, por los Ings. Van Peborgh, Boneo, Peyceré, etc., ya que si bien ninguno de ellos llegó a concretarse, constituyeron antecedentes de valor para trabajos posteriores.

Finalmente debe destacarse en este período una mejora en el sistema de planeamiento financiero en la coordinación con las entidades ejecutivas del sector público — Tesoro, administradores de fondos especiales, Banco Central y Bancos oficiales — logrado a impulso del Ministerio de Economía y la Secretaría de Hacienda.

El gobierno constitucional que accedió al poder en 1973 encaró reformas substanciales en la organización y conducción del sector empresarial. En primer lugar se creó la Corporación de Empresas Nacionales, entidad holding encargada de la tenencia y administración de todas las empresas y participaciones del estado, con excepción de aquéllas que pertenecían a la órbita del Ministerio de Defensa. En segundo lugar el gobierno convocó a las grandes empresas privadas pa

---

1/ Durante dicho gobierno (1966/73) hubo diferentes y discontinuas conducciones del CONADE y finalmente se lo divide al crearse oficinas sectoriales de planificación en cada ministerio.

ra que facilitaran la colaboración de destacados ejecutivos a fin de encargarse del manejo de la C.E.N., junto a otros funcionarios del estado de la administración de algunas de las empresas que dependían de ella.

El objetivo central al crear la C.E.N., residió en reunir a todo el universo de empresas bajo una conducción especializada, donde fuera posible usufructuar economías de escala y lograr una mayor profesionalidad y deslindamiento de responsabilidades entre quienes establecen las políticas y quienes administran las empresas.

Los instrumentos de que se valía la C.E.N. eran básicamente el plan de acción y presupuesto, pero con una fijación de metas muy concreta y detallada sobre los aspectos operativos y de administración de cada empresa, las que debían ser seguidas periódicamente. Asimismo se fue dando más libertad a los administradores para que pudieran ejercitar su función con los medios adecuados y siendo responsables por ello.

Fue así que se derogaron o flexibilizaron muchas disposiciones limitantes y se proyectó y sancionó el régimen de las Sociedades del Estado, que permitió dar el tratamiento de las sociedades anónimas a empresas públicas cuyo único dueño era el estado.

Sin embargo, la decisión política que orientó este proceso tuvo oposición en algunos sindicatos que participaban del mismo gobierno, contribuyendo esta disputa las incompatibilidades de intereses que significaba la presencia de algunos empresarios privados. Tu vieron el mismo carácter los intentos de ampliar el campo de las empresas públicas, de maneras que no fueron unánimes dentro del mismo gobierno, y con efectos por demás discutibles.

En consecuencia no fue posible lograr un equilibrio político en la conducción y en 1975 prácticamente la C.E.N. deja ya de funcionar como holding. El gobierno que reemplazó al Justicialismo en 1976 fue contrario a las ideas básicas que le habían dado origen, por lo que a C.E.N. perdió toda vigencia y fue disuelta recién en 1978, siendo reemplazada entonces por la Sindicatura General de Empresas Públicas, ente limitado al control de las empresas.

Por los motivos que desarrollan en las secciones siguientes, puede decirse que la C.E.N. fue la experiencia más interesante en materia de conducción empresarial y parece también el camino más adecuado

do para poder mejorar significativamente a este sector.

En 1975 se agravan los fuertes desequilibrios de la economía argentina y se produce un gran deterioro en la situación de las empresas, a raíz de las medidas tomadas entonces, que se abstraían de las consecuencias que les acarrearán a las empresas públicas.

La política empresarial llevada a cabo en 1976/82 tuvo características disímiles. En el período 1976/78 se pone un gran énfasis en recuperar el equilibrio económico a través de un aumento sustancial de la productividad, que se logra por reducción del personal y caída del salario real y por una importante recuperación tarifaria. A partir de 1979 en cambio, las tarifas pasan a desempeñar un rol significativo en la política antiinflacionaria y su nivel real se reduce considerablemente hasta 1981, con lo que se generan importantes déficits que pasaron a ser financiados con créditos externos, ingresados con un tipo de cambio subvaluado. Las devaluaciones de 1981/82 pusieron en crisis esta situación, que en esos años requirió grandes esfuerzos — no siempre continuados — para recuperar las tarifas reales que caían rápidamente a consecuencia de la gran inflación.

Por otro lado, en este período se desarrolló una activa política tendiente a reducir la cantidad y tamaño de las empresas, lo cual fue descrito en la sección I-1. Sin embargo, esta política no ha tenido el suficiente consenso y continuidad que se requirieron para alcanzar resultados más efectivos y, sobre todo, el deterioro de la situación económica impidió que el sector privado pudiese tener un rol más activo.

La manera en que se ejerció la dirección y el planeamiento de las empresas públicas, va indicando aquellos aspectos que han incidido negativamente en este sector. En primer lugar resalta la escasa continuidad que han tenido tanto las políticas aplicadas como sus ejecutores y, por otro, el bajo predominio dado a la profesionalidad necesaria para conducir estas grandes empresas. Deben destacarse también los resultados efímeros que ha tenido la utilización de las empresas para resolver cuestiones coyunturales de la economía general, sobre todo cuando ellas han quebrantado los principios de una sana administración empresarial y los inconvenientes derivados de no haber integrado la inversión de las empresas en un planeamiento general de largo plazo.

A pesar de estos inconvenientes, la productividad general de

las empresas mostr $\acute{o}$  una tendencia de fuerte crecimiento 1/ y finalmente ha habido un an $\acute{a}$ lisis m $\acute{a}$ s cuidadoso de los nuevos proyectos. Del mismo modo puede decirse que las empresas p $\acute{u}$ blicas creadas a partir de 1966, en general exhiben un nivel de eficiencia notoriamente superior al de las que se crearon en d $\acute{e}$ cadas anteriores.

## 2. REGIMEN ACTUAL DE CONDUCCION, PLANEAMIENTO Y CONTROL

En Argentina este sistema no est $\acute{a}$  estructurado con entera formalidad, sino que  $\acute{e}$ l se basa en un conjunto de normas y pr $\acute{a}$ cticas que se fueron adoptando a trav $\acute{e}$ s de los a $\acute{n}$ os, por lo que esta secci $\acute{o}$ n se recoge lo principal de las mismas y se describe su funcionamiento pr $\acute{a}$ ctico, el que no siempre se corresponde con la letra de las disposiciones vigentes. En rigor no es tan importante el origen o la forma del ordenamiento legal, sino si  $\acute{e}$ l sirve para un buen desempe $\acute{n}$ o del sector, circunstancia cuyo an $\acute{a}$ lisis se completa en la secci $\acute{o}$ n siguiente.

### 2.1. Dependencia y conducci $\acute{o}$ n de las empresas

De acuerdo a la legislaci $\acute{o}$ n argentina, las empresas dependen esencialmente del ministerio y subsecretar $\acute{a}$  que corresponde a su materia. Esta dependencia es administrativa, en el caso de entes regidos por el derecho p $\acute{u}$ blico (empresas del estado, entes aut $\acute{a}$ rquicos), mientras que en las sociedades an $\acute{o$ nimas aqu $\acute{e}$ lla deriva de la posesi $\acute{o}$ n de los t $\acute{t}$ ulos o acciones representativos de su capital 2/.

En consecuencia hay m $\acute{u}$ ltiples ministerios y subsecretar $\acute{a}$ s de quienes dependen empresas como, v.g., de las de transporte, comunicaciones, energ $\acute{a}$ a el $\acute{e}$ ctrica, combustibles y recursos h $\acute{i}$ dricos en el caso del Ministerio de Obras y Servicios P $\acute{u}$ blicos. Pero aquel principio tiene a su vez muchas excepciones, pues tambi $\acute{e}$ n otras empresas dependen de  $\acute{a}$ reas distintas a la de la conducci $\acute{o}$ n pol $\acute{i}$ tica de su sector, como las industriales, que en su gran mayor $\acute{a}$  no tienen que ver con la Secretar $\acute{a}$  de Ind $\acute{u}$ stria, o los proyectos hidroel $\acute{e}$ ctricos binacionales y nucleoel $\acute{e}$ ctricos que tampoco dependen de la energ $\acute{a}$ a, etc.

---

1/ En el cuadro Anexo VI se muestran los indicadores que dan lugar a esa afirmaci $\acute{o}$ n.

2/ Salvo que se diga lo contrario, el t $\acute{e}$ rmino sociedad an $\acute{o$ nima abarca tambi $\acute{e}$ n a las sociedades an $\acute{o$ nimas con mayor $\acute{a}$  estatal y a las sociedades del estado, por cuanto se rigen por las normas comunes de aqu $\acute{e}$ llas.

En otros casos, dicha relación se ha establecido a través de la autoridad que propició su estatización, como las empresas textiles, metalúrgicas o azucareras que dependen del Ministerio de Bienestar Social. Normalmente este tipo de empresas está en la órbita del Banco Nacional de Desarrollo, quien para algunas circunstancias o en casos particulares recibe instrucciones del Ministerio de Economía.

En otras ocasiones, por último, la dependencia del área política es sólo formal, ya que sus principales autoridades son designadas o sugeridas desde otras áreas del gobierno, de las cuales dependen así informalmente.

Una primer conclusión entonces, es que la orientación o conducción superior de las empresas públicas se encuentra a cargo de una gran cantidad de autoridades gubernamentales, las que a veces ni siquiera reúnen bajo sí a todas las empresas del sector cuya política deben implementar. Pero además ocurre que, con prescindencia de su relación formal, todas las empresas son básicamente dependientes del Ministerio de Economía en cuanto es él quien ejerce una intervención decisiva en cuestiones básicas para ellas, tales como el nivel de inversión, tarifas, endeudamiento y los aportes del Tesoro.

En segundo lugar, y debido seguramente a esa multiplicidad de dependencias, pocas veces el gobierno ha podido establecer una política o filosofía empresarial que haya sido asumida con coherencia y, por el contrario, sólo fue posible fijar políticas sectoriales, aunque con éxito variado.

En cuanto a la designación de las autoridades superiores de las empresas, las mismas las deben efectuar los ministerios en las asambleas, en los casos de sociedades anónimas, y por decreto del Poder Ejecutivo, a propuesta de esos ministerios, en las empresas del estado. En la práctica, sin embargo, muchos nombramientos se hacen en niveles superiores o diferentes de los ministerios y a menudo se designa antes a los principales directivos que a los propios ministros, con lo cual se enerva la línea de dependencia formalmente vigente, pues no pocas veces ello también implica objetivos diferentes o de distinto énfasis para conducir las empresas.

El carácter político que expresa o tácitamente suele asignarse a tales designaciones, hace que las mismas tengan escasa duración frente a cambios ministeriales o presidenciales, que en el caso

argentino significan una alta rotación 1/.

## 2.2. Planeamiento de las empresas

El planeamiento de la actividad estatal en Argentina se de biera hacer teóricamente en tres niveles distintos, de acuerdo al juego de las diferentes disposiciones y prácticas vigentes.

i) En primer lugar se debiera llevar a cabo un planeamiento sectorial, a cargo de la secretaría o sub-secretaria del ramo 2/. Esta actividad no es uniforme ni homogénea; ha sido llevada a cabo en grado apreciable en el sector eléctrico, donde se hizo un análisis de la demanda y una evaluación común de todos los posibles proyectos de equipamiento. Se estableció así un ranking de los mismos hasta el año 2000, en base a sus mayores tasas de rentabilidad. Este plan de equipamiento no fue formalmente aprobado por el gobierno, sin embargo, está vigente desde hace casi un quinquenio y las empresas del sector eléctrico se ajustan al mismo, que por otro lado se lo actualiza pe ríodicamente. En el sector de hidrocarburos no existe un plan, aunque se han elaborado últimamente algunas estrategias importantes, como las dirigidas a sustituir consumos de fuel oil por gas.

En el área de transporte también se ha comenzado a elabo rar un plan desde hace aproximadamente cinco años. Su versión prelimi nar fue concluida luego de un laborioso trabajo de análisis de los flujos de transporte, costos y precios de cuenta, con los que se ela boran las estrategias de operación e inversión.

Tampoco este plan ha sido aprobado y su aplicación ' fue menos rigurosa, entre otras razones porque varias empresas de trans porte no dependen de dicha área.

1/ No hay cálculos efectuados sobre la duración media de los mandatos, pero en los últimos tiempos pude estimársela en cercana a dos años para la mayoría de las empresas.

2/ Si bien existe en Argentina una Secretaría de Planeamiento dependiente de la Presidencia de la Nación, los planes sectoriales se realizan en cada área y aún aquella no ha efectuado una compatibilización general de los mismos. A su vez, dentro del Ministerio de Economía existe el Instituto Nacional de Planificación Económica (INPE= quien en 1980 preparó el Programa Decenal de Inversión Pública que fue actualizado posteriormente. Pero a partir de 1981 en que se crea el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, el mismo ha perdido buena parte de sustento al separarse esta importante área del sector de Economía y haberse reducido luego la jerarquía del INPE.



En el sector de comunicaciones se elaboró en 1976/77 un programa de equipamiento telefónico con algún rigor técnico menor que los anteriores, aunque destinado a cubrir una enorme demanda insatisfecha. Su aplicación tuvo varios inconvenientes, derivados principalmente de las restricciones impuestas, y de ciertos desajustes en la coordinación de sus diferentes etapas. Este plan fue preparado esencialmente por la propia empresa telefónica — ENTEL — y el apoyo de la secretaría respectiva. También se elaboró un plan de equipamiento para el correo, con particularidades similares a las señaladas antes.

En el área industrial no existe un plan general ni autoridad encargada de ello. Algunas empresas preparan proyectos y el plan siderúrgico que debe elaborar la D.G.F.M. por imperio de la Ley Savio, no ha sido actualizado desde hace varios años.

En síntesis, el planeamiento sectorial a mediano y largo plazo de la inversión de las empresas públicas tiene una difusión, elaboración y aplicación de grado muy diverso.

ii) En segundo lugar hay otro mecanismo de planeamiento, que está constituido por la obligación que tienen las empresas de someter sus nuevos proyectos de inversión a la aprobación conjunta de la Secretaría de Planeamiento y del Instituto Nacional de Planificación Económica, cuando aquéllos superen individualmente los 8 millones de dólares. Dicha obligación fue establecida en 1977 y el análisis de estos proyectos tiende a comprobar que ellos superen una rentabilidad mínima — usualmente establecida en una tasa interna de retorno del 10% —, a que se encuadren dentro de los límites generales de inversión pública previstos en el plan decenal o en el detalle de proyectos allí incluidos, y a que se compatibilicen con el presupuesto de la Administración, siempre teniendo como encuadre dominante a las metas fiscales.

Este sistema de análisis y aprobación de proyectos, que abarcó a las entidades del sector público, dió pie a la elaboración del Plan Decenal de Inversión Pública, que fue el primer documento que en Argentina ha alcanzado tal lapso y detalle de proyectos. Sin embargo, su continuidad está afectada, así como su coherencia, en virtud de que es una labor que no está adecuadamente integrada con las planificaciones sectoriales que se llevan a cabo en otros ministerios y cuya competencia es también válida. Finalmente, la política vigente tampoco le puede asignar a esta función una prioridad suficiente como para alcanzar el imperio necesario.

iii) El tercer instrumento de planeamiento empresarial es el Presupuesto y Plan de Acción que anualmente deben elaborar las empresas del estado. Según está previsto, ellas deberían constituir los instrumentos específicos del planeamiento microeconómico, el que debería incluir la proyección de las principales variables físicas, económicas y financieras de las empresas.

En la práctica estas disposiciones sólo se cumplen formalmente. Dada la inflación y los reducidos períodos para los cuales se hace la programación financiera 1/, un presupuesto detallado como el aludido recién se confecciona durante el ejercicio al cual se refiere y muchas veces el Poder Ejecutivo lo aprueba en fecha cercana a su finalización, cuando no en el siguiente, y su contenido ya no merece mayor análisis de las autoridades. De tal modo puede decirse que este presupuesto ha dejado de ser un instrumento de planeamiento, cumpliendo sólo una función formal.

Por otro lado, esta obligación es sólo aplicable para las empresas del estado. Las sociedades anónimas, que son mayoría, no tienen ahora que prepararlo y sólo se manejan con un sintético esquema financiero 2/. Si bien desde 1965 se vienen haciendo estudios para establecer un sistema presupuestario adecuado a las empresas públicas, la discontinuidad en la competencia sobre el tema ha hecho fracasar los distintos proyectos elaborados. En esencia, ellos se dirigen a efectuar una presupuestación que implica una proyección de los balances y cuentas de resultados, con un adecuado soporte de proyecciones físicas, junto a ratios que debieran precisar los objetivos principales de la conducción empresarial, en las áreas de producción, comercialización, administración y proyectos.

### 2.3. Programación financiera del sector

La labor de programación financiera es en cambio mucho más activa, dada su significación práctica para la situación argentina, acuciada siempre por los problemas derivados del déficit fiscal, la alta inflación o el déficit del balance de pagos, que con variable intensidad han tenido una presencia constante en los últimos años. Y es esta preeminencia la que también ha relegado a un plano secundario a la programación real de las empresas públicas pa

1/ Los presupuestos no son ajustables. Se valorizan en base a los precios medios proyectados y se desactualizan cuando la inflación real los supera.

2/ El presupuesto y plan de acción de todas las empresas era un instrumento fundamental en la estrategia fijada por la ex Corporación de Empresas Nacionales.

ra el mediano y largo plazo.

Dentro de la programación financiera y monetaria que efectúa el gobierno, la consideración de las empresas tiene a su vez gran importancia, dada la magnitud de su influencia en el déficit fiscal y, en general, en el uso de recursos financieros internos y externos.

El sistema de programación financiera suele comenzar a operar unos seis meses antes de la iniciación de cada ejercicio anual. Normalmente se trata de una elaboración por aproximaciones sucesivas, en la cual participan por un lado la Secretaría de Hacienda y el Banco Central y, por otro, los ministerios sectoriales y las empresas. La Secretaría de Hacienda suele efectuar los cálculos globales, conforme a las pautas de políticas y supuestos preliminares que se adoptan dentro del Ministerio de Economía.

La proyección financiera de las empresas se hace a través de un esquema de fuentes y usos de fondos, que contiene en forma resumida una cuenta corriente para reflejar la operación de las empresas y una cuenta capital que se refiere a la actividad inversora de las mismas.

La preparación de este esquema es efectuada por cada empresa, conforme a las pautas que le indica la Secretaría de Hacienda. Inicialmente la proyección se efectúa a moneda constante y normalmente no se prevén cambios en los precios relativos, pese a que la alta inflación los provoca invariablemente.

La Secretaría de Hacienda también suele efectuar por su cuenta la proyección financiera de cada empresa, en base a lo cual se va confeccionando en forma preliminar el programa fiscal y monetario, y luego sirve para analizar las que presentan las propias empresas. Como es natural, ambos enfoques no suelen ser coincidentes, por lo que se inicia un período de discusiones que difícilmente concluye con un acuerdo, aunque ello depende también de la función que desempeña el ministerio sectorial. Según las oportunidades políticas, la decisión final sobre los presupuestos a regir la adopta el Ministerio de Economía o el Presidente de la Nación. Estas decisiones se toman casi al iniciar el ejercicio para el que se presupuesta y a veces incluso dentro de él.

Los temas del presupuesto más relevantes en esta discusión son el nivel de inversión y el déficit financiado por el tesoro o los

fondos especiales 1/ y, consecuentemente, las tarifas y el aumento del endeudamiento. En épocas de política social más elástica, también suele haber diferencias sustanciales en la consideración del nivel sa larial y ocupacional.

El monto de inversión está acotado por una estimación del aumento (o disminución) deseado para la inversión pública y de sus posibilidades de financiamiento. Sobre esto último tiene relevancia el aumento posible en los niveles reales de tarifas, cuyas fuertes oscilaciones provocan importantes discusiones, por la influencia que ellas tienen luego en la política de ingresos y en las expectativas inflacionarias que maneja el gobierno. Sin embargo ha sido difícil que del análisis presupuestario surgieran compromisos firmes sobre la política de tarifas reales a seguir 2/, como luego se verá más precisamente.

La determinación del nivel de la inversión real responde más bien a una consideración financiera y no suele ser fruto del análisis detallado de los proyectos de inversión, excepto en aquellos pocos en que éstos son de gran magnitud. Es decir que los límites o la disponi bilidad de financiamiento son normalmente más importantes para defi nir la inversión que la buena o mala calidad de los proyectos.

Por otro lado, la limitación financiera juega también un pa pel dominante a nivel de cada empresa, por cuanto hay bastante rigi dez en la asignación de recursos públicos entre diferentes entidades. La escasez de fondos propios, analizada en la sección siguiente, no hace tampoco posible la generación de excedentes redistribuibles en tre empresas. Los aportes del Tesoro Nacional, por su parte, sólo se asignan a aquellas empresas con déficit operativo, ya que desde hace unos años no existen contribuciones del presupuesto nacional destina das a la financiación de la inversión 3/. En este sentido sólo está disponible el Fondo de Energía para las empresas que producen electri cidad y carbón y en mucho menor medida el Fondo para Infraestructura del Transporte, que se asigna en parte a Ferrocarriles Argentinos.

En consecuencia, la financiación de la inversión para el grueso de las empresas, en los últimos años, ha dependido esencial

1/ Los fondos especiales provienen de impuestos recaudados para un destino específico, v.g., inversiones en energía, caminos, etc.

2/ No debe considerarse una excepción la política de aumentos enunciada en forma anticipada en diciembre de 1978, y abandonada en 1980, pues ella sólo aseguraba incrementos nominales.

3/ Esta política sería modificada en 1983.

mente del nivel del endeudamiento asignado.

Una vez determinado el presupuesto en moneda constante, el mismo pasa a ser "inflacionado" conforme a pautas uniformes que establece la Secretaría de Hacienda y para ello proyecta — a nivel mensual y de media anual — el crecimiento general de precios, tipo de cambio nominal, tasas de interés, salarios y tarifas públicas. Estas proyecciones implican ciertamente algún cambio en los precios relativos, pero la experiencia de los últimos años demuestra que las modificaciones que realmente se operan en ellos son mucho mayores a las proyectadas inicialmente. Cuando esto ocurre, se altera fuertemente el presupuesto inicial de las empresas y normalmente se procede a reajustarlo, lo cual se hace una vez al año y raramente en más oportunidades.

Al establecer entonces el presupuesto nominal de cada empresa a través del esquema de "fuentes y usos de fondos", se les fija simultáneamente el aumento de endeudamiento a que pueden tener acceso durante el año, en el mercado interno y externo. Este límite suele ser controlado por la Secretaría de Hacienda con bastante estrictez, a raíz de los mecanismos que existen para su contratación.

Para la utilización del crédito interno, el sistema vigente en los últimos años consistía en determinar cupos trimestrales por empresa, cuya estacionalidad se correspondía con las necesidades del programa monetario. Luego aquéllas propiciaban la contratación de los montos que requerían, lo cual se hacía por medio de una licitación abierta a todos los bancos del sistema, en las oportunidades que les fijaba el Banco Central 1/.

Estos créditos contaban invariablemente con el aval del Tesoro Nacional y en el período 1979/80 representaron el 5.8% del crédito total otorgado por el sector bancario en moneda nacional 2/.

En materia de deuda externa también se fijaba un cupo anual máximo, aunque el mismo se solía referir a créditos de mediano y largo plazo, con lo cual quedó sin regular el crédito externo de corto plazo. La contratación de créditos externos que requieren el aval o

---

1/ El sistema fue modificado a principios de 1983 y se reemplazó el stock de pasivos locales por un bono del tesoro, para reducir a las empresas el servicio de la deuda.

2/ Riavitz y Kacef, op. cit.

contragarantía del Tesoro Nacional, y que son la mayoría, sigue un trámite más largo, pues se necesita en tal caso un decreto autorizado del Poder Ejecutivo 1/. Las ofertas de crédito externo son inicialmente presentadas al Banco Central de la República Argentina por la empresa propiciante, siendo el contrato analizado por una comisión interministerial, cuya recomendación favorable da lugar luego a la confección del decreto aprobatorio; se extiende entonces el aval del Tesoro Nacional y se puede suscribir el contrato de préstamo, que normalmente cuenta con la intervención de un banco oficial. Dada la demora que suele tener este procedimiento, muchas veces los bancos extranjeros han otorgado créditos de corto plazo, a cuenta del que luego sería avalado por el Tesoro. El monto total de créditos externos por las empresas de servicios ascendía en 1981 a aproximadamente u\$s 9.000 millones, equivalente al 30% de la deuda externa del país y similar al volumen total de ventas de aquéllas.

La circunstancia de que los déficits financieros de las empresas fuesen en la práctica mayores a los proyectados, a consecuencia principalmente de que sus ingresos propios crecían a una tasa menor a la de sus gastos, provocó que se aumentase también el endeudamiento en proporciones mucho más elevadas pues, en los últimos años, él constituyó normalmente la variable de ajuste.

En 1981, se asiste, además, a un período caracterizado por una agudísima restricción financiera, fruto de la acción combinada de tres hechos principales: una elevada deuda externa, agravada por devaluaciones superiores a la inflación, que se originaron en cierta medida en el retraso anterior del tipo de cambio y tarifas rezagadas en relación a los costos y a las necesidades financieras, pues a diferencia del sector privado, las empresas públicas no contaron con seguros de cambio.

En tal emergencia el gobierno adoptó la decisión de postergar la iniciación de nuevos proyectos de inversión, lo que recién fue superado hacia el final del año, al comenzar a recomponerse la disponibilidad de recursos propios, en virtud de los aumentos tarifarios reales que fueron dispuestos. También hubo al comienzo del año un menor incremento salarial, que contribuyó a mejorar la posición financiera.

---

1/ De acuerdo a la legislación vigente, este decreto es requerido cada vez que una operación avalada exige la prórroga de la jurisdicción argentina.

Sintetizando lo expuesto, debe remarcarse la importancia que asume en Argentina la programación financiera del sector, la cual prevalece sobre el resto de las cuestiones que hacen a las empresas, al punto que a menudo se presentan marcadas incoherencias entre las metas financieras fijadas y los programas de producción o inversión que están implícitos en los mismos presupuestos o que han sido aprobados por otros instrumentos de gobierno

#### 2.4. Política de tarifas públicas

En relación a la fijación de tarifas se presentan los conflictos más agudos entre aquellos sectores del gobierno que tienen la responsabilidad de la conducción empresaria y los que en cambio deben establecer la política económica general.

La razón principal del conflicto en estos últimos años de alta inflación, se presenta por la difundida incidencia de las tarifas en los costos y especialmente por la sicosis que su aumento genera en la opinión pública y los medios de difusión, donde no está suficientemente incorporado el concepto de que una tarifa no puede ser arbitraria y que ella debe cubrir, cuanto menos, los costos de la prestación del servicio, a riesgo sino de generar consecuencias graves para el ente prestador y el propio servicio.

Además debe tenerse presente que en alta inflación es prácticamente necesario hacer ajustes mensuales si se quiere mantener el nivel real de las tarifas. En efecto, cuando la inflación mensual es del 10%, la realización de ajustes equivalentes a la inflación cada varios meses, se hace políticamente muy difícil, por la magnitud que éstos deben alcanzar; o sea que con tal método casi siempre los aumentos terminan siendo menores a los precios. Pero también el efectuar ajustes mensuales da la sensación de estar impulsando a la inflación desde el gobierno, cuya reducción suele ser para éste un objetivo prioritario. De modo entonces que es verdaderamente difícil mantener una política tarifaria definida en una economía con alta inflación.

Por el contrario, en muchas oportunidades el gobierno ha utilizado a las tarifas públicas como una herramienta de la lucha contra la inflación y para lo cual ha establecido deliberadamente incrementos inferiores a los precios. Según el mayor o menor éxito de esta política antiinflacionaria, el retraso ha tenido luego consecuencias más o menos graves para las finanzas de las empresas, provocando una enorme incertidumbre en la conducción empresaria, pues es imposible

predecir su incidencia sobre los ingresos reales.

Así es que en la mayoría de las experiencias recientes, la preocupación gubernamental por las tarifas públicas se centra más bien en su implicancia inflacionaria o en los ingresos que representan para las empresas, siendo en cambio excepcional que tal interés se dirija a las consecuencias económicas de aquéllas y a cómo debieran fijarse en atención a los verdaderos costos medios o marginales de producir los diferentes bienes y servicios. Si bien esta preocupación ha comenzado a emerger últimamente y de ello se hace referencia en la sección siguiente, lo cierto es que la alta inflación hace muy difícil la implantación y el mantenimiento de un sistema racional de tarifas.

La ausencia de un marcado interés político en establecer ese tipo de tarifas o el otorgarles objetivos difusos, han sido las causas principales de que en las empresas tampoco se tomara una adecuada conciencia, por lo que muchas de aquéllas no han desarrollado sistemas de costos para su determinación. Por el contrario, cada una ha elaborado sus propias filosofías y hasta sus políticas de subsidios, muchas de las cuales ni fueron elaboradas por la conducción superior de las empresas, sino que han provenido de múltiples propuestas de diferentes sectores o regiones de las empresas, cuyos responsables han creído conveniente elaborar su propia "política" en la materia. De modo entonces que muchas de las tarifas públicas contienen la sumatoria de criterios diferentes y hasta encontrados.

Esta ausencia de políticas tarifaria se visualiza en el cuadro de Anexo V, donde pueden apreciarse las grandes oscilaciones que ellas han tenido a lo largo del tiempo. A título referencial puede tenerse en cuenta que el nivel alcanzado en 1978 fue razonable, en términos de asegurar a las empresas una financiación adecuada.

Desde un punto de vista instrumental, las tarifas de servicios públicos son establecidas por autoridades superiores a las de las empresas prestatarias y éstas tienen muy poca capacidad para determinar otras condiciones de venta. De acuerdo a la legislación vigente, la fijación de tarifas la hace el ministerio correspondiente, pero conforme a pautas que debe recibir del Ministerio de Economía, quién en la práctica suele ser la autoridad decisiva, aunque en no pocos casos la resolución es en rigor adoptada por el propio Presidente de la Nación, que a veces debe laudarse entre las posiciones de ambos ministerios.



A pesar de las dificultades señaladas, en los últimos años se ha avanzado bastante en el análisis de los costos de producción y distribución de los diferentes bienes y servicios, introduciendo criterios de marginalidad que son particularmente útiles en aquellos casos en que las cantidades adicionales de producción tienen costos muy diferentes a los medios. Este conocimiento ha aportado mucha luz al tema y, a pesar de las dificultades prácticas, él comienza a orientar las decisiones políticas o, al menos, a inquietar a sus hacedores.

#### 2.5. El sistema de control empresarial

El sistema de control de empresas públicas instaurado en 1974, al crearse la Corporación de Empresas Nacionales, fue parcialmente modificado en 1978 al procederse a la disolución de la C.E.N. y ser reemplazada por la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP). A su vez, en 1982 se dictó la Ley Nº 22.639 que introdujo otros cambios menores a aquel sistema.

Si bien las facultades de control de la SIGEP son formalmente una continuación de las de la Corporación, la diferencia sustancial está dada en que aquél era un ente de conducción — o dirección superior — <sup>1/</sup> a quien el control estaba integrado, mientras que ahora se trata de una entidad desgajada de aquella función.

La SIGEP es un organismo descentralizado de la Administración que actúa en jurisdicción de la Presidencia de la Nación, a través de la Secretaría de Planeamiento. Está conducida por un directorio de seis miembros, tres de los cuales corresponden al Secretario de Hacienda y a los Subsecretarios de Planeamiento y de Obras y Servicios Públicos. La función de control de la SIGEP está a su vez a cargo de tres síndicos generales, a quienes designa el Directorio para la áreas de Legalidad, Auditoría y Gestión, respectivamente. Por su parte la SIGEP está controlada por un síndico designado por el tribunal de Cuentas de la Nación.

El ámbito de control de la SIGEP abarca a todas las empresas públicas donde el estado nacional posee la mayoría del capital, con exclusión de aquellas que dependen de las Fuerzas Armadas.

<sup>1/</sup> La función de la C.E.N. se dirigía más bien al planeamiento microeconómico y la estrategia empresarial, mientras que la conducción en sí era responsabilidad de las propias autoridades de las empresas.

El tipo de control efectuado es externo y se ejerce a través de una comisión fiscalizadora integrada por tres síndicos, que corresponden a cada una de las áreas de control. Los síndicos destacados en las empresas efectúan un control inmediato, ya que el control mediato y definitivo es ejercido por la propia SIGEP, quien es la que finalmente puede objetar, mediante una observación, los actos de las empresas 1/.

Para realizar su cometido los síndicos están investidos de las facultades que poseen sus similares de las empresas privadas, ya que se les ha remitido a la misma legislación. No obstante tienen otras características distintivas, pues son agentes públicos y su actividad debe corresponderse con las directivas de la SIGEP, de quien dependen aunque ella no podría condicionar su independencia profesional.

La determinación de las áreas de control constituye también otra diferencia con la sindicatura privada, donde no se prevé especialización. Así, el control de legalidad evalúa los actos de las empresas desde un punto de vista jurídico y debe observar aquéllos que violen disposiciones legales, reglamentarias o assemblearias. El control de auditoría efectúa el control interno y verifica las normas y procedimientos contables; el control de gestión, por último, tiene por objetivo el evaluar el desempeño empresario en relación a los planes y objetivos fijados.

Aquellos actos que contravienen el ordenamiento legal o los principios de una buena gestión son pasibles de observación por parte de la SIGEP. Cualquiera de los Síndicos Generales puede producir una observación en base al análisis del síndico destacado en la empresa. Esta tiene un plazo de 15 días para dejar sin efecto el acto observado o producir su descargo, el que es evaluado por el Directorio de la SIGEP. Si éste no lo encuentra justificado gira las actuaciones al Ministerio del ramo, quien dispone de treinta días para comunicar a la SIGEP el temperamento adoptado y si ésta no lo encuentra justificado remitirá las actuaciones a consideración del Poder Ejecutivo. Si la SIGEP lo considera necesario, podrá además iniciar el correspondiente sumario, el que se tramitará por intermedio de la Procuración del Tesoro. Si en cambio el acto diera lugar a un juicio de responsabilidad, la SIGEP dará intervención al Tribunal de Cuentas de la Nación.

1/ Polemann, E., "El Síndico en las Empresas Públicas", Revista La Ley, Tomo 1979 "D" - Bs. As.

Sin perjuicio de los mecanismos comentados, la SIGEP también puede solicitar al Poder Ejecutivo la suspensión del acto en cuestión, si estimarse que el mismo afecta gravemente al patrimonio empresarial.

Este complejo sistema responde a una concepción que separa el control de la dirección superior, lo cual es válido como categoría analítica, pero no necesariamente como separación institucional, ya que al escindir en tal medida a ambas funciones se pierde comunicación y es muy difícil que el sistema opere con agilidad y adecuada comprensión de los objetivos prioritarios, particularmente en el caso analizado, en que no se dispone formalmente de planes de acción detallados para las empresas. La experiencia entonces es que el control se encuentra muy limitado, particularmente el de gestión, produciéndose casi por inercia una excesiva preponderancia del control formal. Por otro lado, la diversidad de autoridades de las que dependen las empresas, también hace difícil la relación de aquellas con el sistema de control, al cual en la práctica no recurren ni se alimentan mutuamente en forma adecuada. Esta falta de coordinación puede aún agravarse con motivo de otra modificación introducida en 1982, según la SIGEP debe opinar en todo aquel asunto en que las empresas requieran intervención del Poder Ejecutivo, no siendo extraño que, frente a opiniones divergentes, se obstaculice aún más el ya largo proceso de toma de decisiones.

En el caso de las empresas que dependen de las Fuerzas Armadas, ellas en general tienen la forma de sociedades anónimas y el control lo ejercen los síndicos en forma individual, de conformidad con la legislación comercial. Se exceptúa aquí la D.G.F.M. que es un organismo descentralizado y está controlada por el Tribunal de Cuentas de la Nación y un síndico que representa a la Secretaría de Hacienda. Dentro de la D.G.F.M. existe también una Dirección de Control de Gestión que coordina principalmente los aspectos informativos de las sociedades anónimas en que participa y donde los síndicos usualmente son funcionarios de aquel organismo.

#### 2.6. Control de servicio público

Las empresas de servicios públicos están a su vez sometidas a la policía del servicio, la cual es normalmente ejercida por el ministerio o subsecretaría del ramo, aunque en algunos casos esta función se ha ido compartiendo con las mismas empresas públicas, sobre todo cuando en el sector opera también alguna forma de prestación pri

vada, a quienes entonces ellas controlan.

El control del servicio público ha sido instituido para velar por el interés de los usuarios y consumidores, pero él ha ido perdiendo vigencia en Argentina y pocas veces se ha visto que las autoridades políticas lo ejercitaran con verdadero vigor. Es que al estar las empresas en la misma órbita del ministerio del ramo, a sus autoridades les resulta difícil ejercer un doble papel, por lo que usualmente relegan el de velar por el consumidor en aras del de producir.

La forma bajo la cual se establecen las obligaciones de los prestatarios de servicios públicos es diversa y puede depender de disposiciones unilaterales de la administración o de contratos de concesión, Estos últimos sólo existen para un par de empresas eléctricas, a pesar de que constituyen el instrumento jurídico más adecuado, en orden a determinar con precisión las obligaciones y derechos de las partes.

Sintetizando lo aquí desarrollado, se ha podido apreciar que la dirección superior de las empresas se encuentra en áreas muy diversas, con gran dificultad para actuar coordinadamente en los campos comunes y para establecer políticas homogéneas. Ello se ha puesto de manifiesto en la designación de autoridades superiores, cuyas calificaciones son meritadas con muy distintos criterios.

El gobierno a su vez, no ha podido desarrollar suficiente mente un sistema de planeamiento que permitiera establecer en forma coherente las prioridades de inversión en cada sector y en cambio sí ha habido más énfasis en la programación financiera, la que muchas veces prescinde de la solución de los problemas reales.

El sistema de control empresario, por su parte, actúa en forma independiente de la dirección superior, quién a su vez ha dejado de ejercer en buena medida la policía del servicio.

### 3. PROBLEMAS PRESENTES - MANIFESTACIONES Y ORIGENES

El reconocimiento de que las empresas públicas presentan problemas graves, que afectan de diversa manera a la sociedad, es la causa que motiva estos análisis. Pero el hecho de que la referencia se centre en sus problemas, no implica disminuir la importancia que tienen estas empresas en el desarrollo de la infraestructura económica y

de algunas actividades básicas, dada la contribución que aportan a todos los sectores y cuyo desenvolvimiento sería difícil de imaginar sin su concurso. Precisamente es la imprescindibilidad e importancia de la mayoría de estas empresas lo que obliga a resolver sus problemas en forma adecuada.

Al adentrarse en este tema conviene tener presente que las empresas del estado en Argentina son esencialmente de servicios públicos y ellas representan aproximadamente el 80% de toda la actividad empresarial del sector público. Sin embargo, las empresas industriales también tienen gran importancia en los sectores específicos en que actúan, a pesar de que su magnitud es reducida en relación al total de esta actividad del estado.

Dada dicha realidad y teniendo en cuenta de que sólo de las empresas de servicios públicos se dispone de información sistemática, los comentarios se han de referir entonces a este sector, aunque debe tenerse presente que buena parte del análisis causal es seguramente válido para otras empresas.

Del mismo modo debe advertirse que en este trabajo se efectúa una evaluación general del sector, por lo cual no se consideran aquellos casos individuales que significan excepciones importantes, pues se entiende que este carácter no invalida a aquellos hechos o apreciaciones que tienen una mayor aplicabilidad para el conjunto.

Para evaluar el comportamiento de las empresas de servicios públicos, deben tenerse en cuenta algunas características que le son peculiares. En primer lugar ellas atienden obligatoriamente a una demanda sostenida y creciente cuya elasticidad/ingreso es superior a la unidad.

En segundo lugar, sus costos marginales de inversión se han elevado en forma sustancial a raíz del desarrollo tecnológico (caso eléctrico) o de la explotación de recursos en zonas más caras (caso petrolero). En tercer lugar, la prestación de servicios públicos se encuentra fuertemente regulada por el estado, en particular en lo referente a la fijación de tarifas. En cuarto lugar, la producción y venta de estos servicios en general suele hacerse a través de muchas y muy dispersas unidades. Todas estas características son importantes porque condicionan el comportamiento empresarial y le otorgan una naturaleza distinta al de otras empresas.

### 3.1. Problemas principales

Es demasiado complejo hacer un inventario exhaustivo de todos los problemas que presentan estas empresas, por lo que parece más práctico el referirse sólo a aquéllos que se entiende como más relevantes, para abordar en el punto siguiente su análisis causal. En un sentido general, aquéllos podrían ser clasificados en tres grandes categorías:

#### 3.1.1. Falta de eficiencia

Esta carencia se presenta en sus dos aspectos: por un lado en la calidad y cantidad de los servicios y por otro en sus costos. La mayoría de los servicios que prestan las empresas públicas son deficientes y el público no está conforme con ellos. Objetivamente éste es un sentimiento correcto ya que, p. ej., hay grandes dificultades para efectuar llamadas telefónicas y para conseguir su instalación; muchos trenes son lentos y están en mal estado; hay numerosas poblaciones sin servicio de agua y desagües; el suministro eléctrico no es enteramente confiable; etc., etc.

En casi todo el mundo estos servicios suelen ser mucho más eficaces de lo que lo son en la Argentina, quien por su nivel de desarrollo y por su población, podría aspirar a mejores prestaciones que las actuales.

También existe esta sensación de deficiencia en cuanto a la forma de atención al usuario. Este no se siente bien atendido y no se considera "cliente". En muchos casos, el ambiente predominante en las empresas públicas y en los empleados de las mismas, es el de que ellos no están al servicio de los usuarios, sino que éstos están al servicio de las empresas. Además existe una suerte de obligada adhesión de los clientes a la forma como se prestan los servicios públicos y una actitud resignada de aquéllos a ser atendidos deficientemente, al no encontrar vías eficaces para manifestar su opinión, ni estar amparados por instituciones que velen por el consumidor. Si bien lo expresado tiene el riesgo de su generalización, ésta es la situación dominante, a pesar de que hay importantes excepciones, como puede ser el caso del servicio aéreo.

El segundo problema de la eficiencia en los servicios públicos resulta de sus costos elevados, lo cual proviene de una deficiencia

ciente operación de los mismos y de la existencia de inversiones poco productivas.

En materia de operación ha habido un mejoramiento importante, pues la producción per cápita ha aumentado notablemente. En efecto, entre 1975 y 1981 la producción por hombre ocupado de las empresas de servicios públicos creció un 69%, según puede verse en el cuadro Anexo VI. Pero esta evolución indica precisamente de que ha habido una gran falta de eficiencia y de que aún resta por recorrer un camino prolongado para llegar a niveles óptimos. En este sentido no se dispone de investigaciones sistemáticas y profundas que permitan hacer comparaciones con otros países y empresas, sin embargo, los pocos trabajos realizados indican que hay márgenes muy importantes aún para aumentar la productividad del capital y la mano de obra.

Así por ejemplo, en el caso ferroviario pueden efectuarse algunas comparaciones de interés:

Cuadro Nº 21

Indicadores Ferroviarios

	<u>Promedio Europeo</u>	<u>Estados Unidos</u>	<u>Argentina</u>
1. Millones de unidades de tráfico por km de vía	2,64	4,60	0,65
2. Agentes por km de línea	1,64	s/d	2,75
3. Agentes por millon de trenes/km	429	s/d	1.290
4. Km recorridos por vagón de carga	20.000	32.000	15.000
5. Km recorridos por coche de pasajeros	125.000	197.000	90.000
6. Ocupación % en coches	30	s/d	70
7. Km recorridos por locomotora	116.000	s/d	78.000

Fuente: Plan Nacional de Transporte

Se refleja así una situación local que puede ser aún muy mejorada y ello se repite en otros servicios donde las relaciones tienen un sentido similar.

En materia de equipamiento la situación puede caracterizarse como de exceso de inversión, pues existe en casi todas las empresas una cantidad importante de equipos e instalaciones que no se utilizan a pleno. Este ha sido un problema verdaderamente grande para

Argentina que se ha tendido a corregir en los últimos años, introduciendo requisitos y análisis más severos para iniciar nuevas inversiones.

El problema se ha planteado desde los excesos en el dimensionamiento de proyectos, hasta en su prolongado período de construcción <sup>1/</sup> y, lo más habitual, en el inicio de proyectos de baja rentabilidad, y cuya ejecución a veces se administra inadecuadamente.

Pero cabe señalarse aquí que estas deficiencias no siempre deben imputarse a las propias empresas, ya que en muchos casos las decisiones de inversión, o sobre su ritmo de ejecución, se adoptan directa o indirectamente en otros niveles de gobierno.

La deficiente utilización del capital implica mayores costos que suelen ser irreversibles y su gravedad tiende a incrementarse por cuanto las inversiones son individualmente cada vez más elevadas. Este aspecto entonces adquiere una enorme relevancia de cara a mejorar la productividad y los costos de las empresas.

### 3.1.2. Desequilibrios económicos y financieros

Las empresas públicas han tenido una insuficiente capacidad para financiar sus inversiones que, por la naturaleza de su demanda, deben efectuar constantemente.

#### Cuadro Nº 22

##### Financiamiento de la Inversión 1961/81

	<u>u\$s de 1981</u>	
	<u>Miles de millones</u>	<u>%</u>
Inversión Real	49,4	100.0
Ahorro	12,3	24.0
Fondos Públicos	25,1 <sup>-</sup>	50.8
Créditos Públicos	3,3	6.7
Otros Créditos (netos)	8,7	17.6

Fuente: Anexo III

<sup>1/</sup> Sendas investigaciones demostrativas de las demoras en proyectos fueron realizadas por el Ing. Ondarts para el caso eléctrico y por el Lic. Dileva con referencia a servicios sanitarios.



Esta incapacidad surge de que el ahorro generado por las empresas durante este prolongado período sólo alcanzó a financiar el 24.9% de la inversión real, una proporción insuficiente para que estas empresas puedan expandirse y repagar las deudas que han tomado, por lo que finalmente debieron ser auxiliadas a través de los Fondos Públicos.

El ahorro insuficiente se ha debido básicamente a sus costos elevados y a las oscilantes políticas tarifarias que en promedio no han sido retributivas de los costos reales. Recientemente, un análisis de la situación económica de las mismas ha revelado una gravedad similar a la del período antes mencionado.

Cuadro Nº 23

Fuentes y Usos de Fondos para 1982  
(miles de mill. de u\$s de Nov. de 1981)

<u>Cuenta Corriente</u>		<u>Cuenta Capital</u>	
1. Ingresos Corrientes	8,8	4. Inversión Real	3,5
2. Gastos Corrientes	11,5	5. Financiamiento del Sector Público	0,5
- Remuneraciones	3,4	- Ahorro Neto	-2,7
- Otros Bienes	4,9	- Depreciación	1,8
- Intereses Reales	1,4	- Impuestos Específicos y Tesoro	1,4
- Degreciación	1,8		
3. Ahorro Bruto (1-2)	-2,7	6. Aumento Endeudamiento (4-5)	3,0

Fuente: Ugalde, op. cit.

Como puede apreciarse, este conjunto empresario no puede subsistir con una pérdida de u\$s 2.700 millones y mucho menos mantener una inversión anual de u\$s 3.500 millones que requiere ser financiada casi totalmente con endeudamiento. Esta ha sido una situación límite a la cual se llegó en 1981, y desde entonces se ha venido planteado la necesidad de una drástica recomposición tarifaria, para aumentar sustancialmente sus ingresos propios, posición que ha adoptado últimamente el gobierno al instrumentar aumentos graduales por encima de la inflación. En el mediano plazo, a su vez, debería rendir frutos similares la política de aumentar la productividad, cuya profundización y continuidad son imprescindibles.

El otro problema que afrontan estas empresas es el del

grado de endeudamiento, el cual alcanza a u\$s 12.000 millones, pues algunas de ellas no van a poder amortizarlo por más que su nivel tarifario sea el adecuado. Se ha calculado que el stock de deuda de algunas empresas debería ser reducido en aproximadamente 3.000 millones de dólares, es decir que el Estado Nacional en algún momento debería capitalizar una cifra como la mencionada, a fin de reducir pasivos que de ninguna manera van a poder ser pagados por las empresas mismas, ya que en algunos casos ellos equivalen a más de seis años de ventas 1/.

Dentro de los desequilibrios económicos hay además otra situación importante que cabe mencionar brevemente: es el problema de los niveles relativos de las tarifas, o sea de una estructura inadecuada, en cuanto ella no contempla los verdaderos costos de producción de las empresas, e incluso a veces se encuentran en relación inversa a aquéllos, con lo cual se logra que los recursos se asignen de un modo ineficiente y creando más problemas a las propias empresas y al resto de la economía. Así por ejemplo, el hecho de que Argentina subsidie el gas oil implica que se fomenta la demanda de transporte en medios que usan este combustible, lo que obviamente tiene su repercusión en los entes que construyen caminos, quienes para ello también requieren más fondos. Por otro lado se desincentiva así al ferrocarril, pues los cargadores tienden a preferir el transporte automotor con motivo de este subsidio al gas oil.

Pero a pesar de ello, al ferrocarril también se lo sigue subsidiando más que, como es una gran estructura de costos fijos, al caer sus ingresos aumenta su déficit. Es decir que se trata de un círculo vicioso, en el que un subsidio genera otros subsidios mucho mayores, a partir de un bien escaso como el petróleo, donde no se advierte la razón de fondo por la cual Argentina deba subsidiar su consumo. Otro caso semejante lo representan las tarifas de gas, que no reconocen adecuadamente el costo de su transporte, con lo que se fomenta la instalación de industrias en los grandes centros urbanos alejados de las zonas de producción, pero por otro lado se otorgan subsidios para que se radiquen industrias en el interior del país, que en algunos casos están precisamente cercanas a aquellos centros de producción.

Estos son algunos ejemplos típicos de desequilibrios, donde no solamente se resiente la economía de la empresa pública, sino que al efectuar a otros sectores se producen efectos negativos mayo

---

1/ En 1983 se han comenzado a adoptar medidas en tal sentido.

res en la economía y una evidente contradicción entre los objetivos de las políticas aplicadas.

Cabe señalar que en los últimos años ha habido preocupaciones constructivas sobre estos problemas. Por un lado se han efectuado estudios más profundos sobre tarifas y costos en las empresas públicas 1/y por otro lado recientemente han comenzado a adecuarse las tarifas, en el sentido de ir conociendo más adecuadamente los costos de su producción y distribución.

### 3.1.3. Deficiente organización interna

Otra categoría grave de problemas la constituye la deficiente organización interna que existe en buena cantidad de estas empresas, particularmente en las más antiguas y de mayor tamaño.

Dichas deficiencias se expresan de muy diversa manera, pero principalmente se caracterizan por ser organizaciones que producen resultados de un bajo nivel técnico-profesional y donde el cumplimiento de los procedimientos reglamentarios y formales prevalece por sobre el logro de otros objetivos empresarios. Como éstos no están expresados con claridad, tampoco pueden reunir consecuentemente al nivel gerencial que sería el más adecuado. Es así que se han ido criando complejos mecanismos de decisión, muy lentos y con escasa delegación de funciones, de tal modo que las responsabilidades son en general muy confusas.

Esta forma de conducción ha incidido negativamente en todos los sistemas internos, incluso hasta en el informativo como es la contabilidad, costos presupuestos, etc., cuyas carencias a su vez limitan seriamente las posibilidades de conducción. Los sistemas de personal también son otro ejemplo similar, donde se suele privilegiar más a la antigüedad que a la idoneidad del personal, a quien por otro lado no se lo capacita ni retribuye adecuadamente, y tampoco se lo expone suficientemente a la competencia con personal externo, pues los sistemas de ingreso suelen ser bastante cerrados.

Esto es consecuencia de haber relegado la importancia de la gerencia en la buena administración de negocios por otros objetivos, con lo cual se ha ido perdiendo el respecto a la profesionalidad

1/ Debe destacarse el realizado por la Fundación Mediterránea, "Estudio Sobre Precios y Tarifas de Servicios Públicos", Córdoba, 1980, y los realizados luego por una comisión creada al efecto en el Ministerio de Obras y Servicios Públicos en 1981.

y no se ha formado la tradición de una carrera para poder acceder por idoneidad a las funciones superiores. La acción continuada de esta forma de operar ha producido una gran degradación interna que no sólo se aprecia en los altos niveles de conducción, sino también en los mandos medios, quienes han sido perdiendo autoridad, capacidad y voluntad de servicio, lo cual constituye uno de los problemas más graves de solucionar en empresas de gran magnitud.

#### 3.1.4. Tamaño excesivo

En Argentina el sector de las empresas públicas es demasiado grande por varias razones. En primer lugar, como se ha visto antes, el estado ha ido asumiendo a través del tiempo a una cantidad de empresas que no hacían al desarrollo de sectores fundamentales, sino sólo a fines coyunturales, como ser el mantenimiento del empleo. Esta razón, con toda la importancia que se le puede acordar e ignorando incluso otras formas de solución, tiene una validez limitada en el tiempo y ciertamente que ella no justifica mantener una empresa estatizada por varios lustros. O sea que cuando el estado decide evitar que una empresa vaya a la quiebra, debiera también buscar mecanismos más eficientes para reintegrarla a la actividad privada o sustituirla o liquidarla, si ella no hace al desarrollo de un sector básico, como fue el caso de la gran mayoría de las empresas así estatizadas en Argentina. De lo contrario, se invaden campos de debidos, se crea un universo empresario muy diversificado y con objetivos difusos, que insumen muchos recursos y, además, se resta capacidad de administración a un estado que la reúne de manera tan escasa como es el ejemplo argentino.

También es discutible, desde un punto de vista más general, esta forma de asegurar el mantenimiento del empleo, pues ella ha incentivado comportamientos abusivos, que han llegado al vaciamiento de las empresas para transferir al estado el problema de "mantener la fuente de trabajo" y exigir de éste otros beneficios especiales.

Por otro lado, en las grandes empresas de servicios públicos se cumplen un sinnúmero de funciones que no hacen al objeto esencial de las mismas y que por razones de buena administración sería aconsejable su reducción, para concentrar a su condición en los aspectos centrales de la actividad que se les ha confiado. Como ejemplo de actividades que en muchos casos seguramente no son esenciales, puede mencionarse la distribución minorista, transporte, servicios sociales, tareas de índole temporaria, impresiones, ciertas reparacio

nes, mantenimiento, etc., cuya prestación directa es fuente de complicación administrativa en entidades que, dada su propia naturaleza y magnitud, ya son de por sí muy difíciles de conducir. En este sentido, en los últimos años se han hecho muchas experiencias que han sido valiosas y otras que en cambio deberían perfeccionarse.

En un tercer enfoque, también hay excesos de dimensión en las funciones básicas asignadas a las empresas, porque en muchos casos éstas se prestan con una cantidad de recursos superiores a los que serían estrictamente necesarios, según ya se tuvo oportunidad de comentar en el punto anterior.

De tal modo entonces que la dimensión de las empresas es un tema amplio y sobre el cual habría mucho que hacer si se desea instrumentar en este sector una política responsable para con la comunidad, que de lo contrario es quien debe solventar este tipo de excesos.

### 3.2. Los orígenes de estos problemas

Así como se corrieron serios riesgos al tratar de describir los principales problemas de las empresas, lo mismo ocurre cuando se trata de investigar sus orígenes. Sin embargo esta tarea es imprescindible, se trata de concebir las soluciones adecuadas, que no pueden sino basarse en un diagnóstico preciso.

En primer lugar debería señalarse que la problemática de las empresas públicas está íntimamente ligada al desenvolvimiento del país, del cual han sido fruto en su creación y conducción, según se ha podido apreciar anteriormente. O sea que la formación de los problemas actuales es el resultado de las políticas aplicadas a las empresas que, como han constituido reglas de juego inadecuadas, a través de un largo proceso han producido las deformaciones estructurales que hoy preocupan. Esto ha ocurrido en un marco general a menudo signado por la inestabilidad política y económica y una muy elevada inflación, cuyos efectos han interactuado permanentemente respecto de las empresas públicas.

En segundo lugar puede afirmarse que el estado argentino ha carecido de una filosofía empresaria, entendiendo por tal a aquélla que reconoce a las empresas un contenido económico que debe ser administrado eficazmente y por lo cual aquéllas poseen objetivos permanentes que requieren la estabilidad de ellos y de quienes son sus administradores.

En cambio, han tenido prevalencia las políticas extraempresarias que han adoptado formas muy diversas y por ello han sido también muy cambiantes. En sus orígenes, una de ellas fue la de haber identificado — sin más — el ejercicio de la soberanía con quien detentaba la propiedad del servicio. Al hecho de que éste estuviera en manos del estado, se le asignaba un valor suficiente de por sí y por encima de otros, tales como los costos o la calidad misma de las prestaciones. Si bien no puede ser negada la importancia de la soberanía, ella es una cosa distinta a cómo aquél se presta. Sin embargo, este excesivo sentimiento alrededor de las empresas, generó un patriotismo al revés, pues implicó y ocultó numerosas dilapidaciones de recursos. En otras épocas también se privilegiaron otros objetivos, que más tenían que ver con políticas generales que con las empresas en sí.

En tercer lugar la política también creó una gran confusión de funciones; esencialmente no se diferenció el rol de administrar una empresa o de prestar un servicio, con el de regular su funcionamiento y ejercer la defensa del consumidor. Como las empresas de servicio públicos fueron a manos del estado, los encargados de la policía del mismo pasaron también a ser sus prestadores. Y entre ser el prestador de algo concreto o el defensor del consumidor, se optó por el primero y este último rol quedó enteramente disminuido; se pasó a ser juez y parte y en muchos casos las propias empresas llegaron a ejercer la policía del servicio, cuando en rigor sólo debían prestarlo.

En cuarto lugar, a las empresas se les pide que cumplan demasiados objetivos, a veces contradictorios. Muchos gobiernos les piden a este gran conjunto económico que mantengan el empleo, que aumenten los salarios, que sean generosas en las cláusulas sociales, que se autofinancien con las tarifas bajas, que reduzcan los costos, que aumenten la productividad, que fomenten la industria nacional, que gasten menos en inversión, que se endeuden en sentido inverso a su rentabilidad, etc.,etc. Estos son algunos ejemplos de los objetivos contradictorios que se les han fijado a las empresas y que, obviamente, han tenido efectos desastrosos sobre ellas al introducir finalidades incoherentes en su manejo, pero que por razones políticas sus administradores debían admitir.

Un ejemplo claro y reciente es el del endeudamiento. Durante los años 1978/80 las empresas fueron orientadas a tomar créditos externos, sobre todo en 1980, el egreso de la plaza trataba de tomar deudas en pesos, en función de que podría haber algún crecimiento

mayor en el tipo de cambio. Las empresas públicas no lo pudieron ha  
cer así y se debieron endeudar en aproximadamente 6.000 millones de  
dólares durante ese período, con todas las consecuencias que se han  
dado posteriormente y de las cuales ninguna conducción empresarial se  
siente responsable, como es natural.

En este sentido, la exclusiva propiedad estatal de la mayo  
ría de las empresas, ha sido una causa decisiva para motivar la arbi  
trariedad de las políticas aplicadas, pues la ausencia de socios pri  
vados contribuyó a no tener límite en las mismas.

Otro de los motivos que han deteriorado la situación de las  
empresas es el excesivo centralismo, pues los sistemas administrati  
vos se basan en general en una gran desconfianza y tienden a implan  
tar normas para limitar en vez de corregir.

De este modo, al administrador de una empresa se le rese  
van pocas facultades, pues muchas cuestiones tienen que ser elevadas  
a una resolución superior. Pero cuanto más se eleva el nivel de deci  
sión, menos del tema se conoce, con lo que el grado de ignorancia de  
quienes resuelven los temas de las empresas públicas duele ser gran  
de.

Estas reglas de juego externas también se han "internaliza  
do" y han creado una forma de operar dentro de las empresas profunda  
mente negativa, pues han llevado al relevo de la responsabilidad, que  
es uno de los males peores que puede afectar a una institución.

La falta de responsabilidad y de objetivos provocan enormes  
problemas internos: desidia, desorden, desprestigio, indiferencia, etc.,  
y todo ello invadido por un enorme descreimiento, fruto de las políti  
cas oscilantes, por lo que la mayoría de sus directivos, gerentes, etc.,  
no se sienten responsables de mucho de lo que están haciendo.

Lo que se ha mencionado hasta aquí como reglas de juego ina  
decuadas, ha sido el factor básico que ha originado los problemas que  
hoy se presentan, algunos de los cuales son a su vez causa de otros  
inconvenientes adicionales. Tal es el caso de la inestabilidad, que  
no sólo se ha manifestado en los elencos gubernativos, sino que ella  
ha alcanzado a los directivos de las empresas y a sus objetivos, con

lo que se difundieron aún más las políticas oscilantes.

Aquella falta frecuente de filosofía empresaria, fue la que también llevó a designar al frente de las empresas a personas de muy diversa aptitud, con lo que fueron agravando las consecuencias de la inestabilidad.

Es decir, que el no reconocer primariamente que una empresa tiene objetivos "per se", como es el de su administración eficiente, relevó a las autoridades de designar directivos capaces de administrarlas y en consecuencia se buscó — la mayoría de las veces — a aquellas personas que mejor podían acomodarse al cumplimiento de los objetivos extraempresarios o coyunturales, que eran más importantes para los gobiernos, como lo fueron, v.g., la lucha contra la inflación, la privatización, las mejoras al personal, instrumentar el ejercicio del poder sindical, incrementar las compras a la industria nacional, aumentar alguna producción de bienes por su impacto nacional, etc. Otra consideración importante al momento de las designaciones ha sido el excesivo privilegio acordado a la confianza personal o a la lealtad de los candidatos, por encima de su capacidad para administrar, lo cual ha respondido también a la causa antes mencionada.

A su vez, el no requerir la suficiente capacidad de administración en la conducción superior, llevó a que ésta tampoco lo exigiese en los niveles gerenciales y así siguiendo. Esta consideración, en el fondo, ha sido también la que ha justificado el deterioro salarial de los niveles gerenciales y profesionales, existente durante largos períodos, y que en la práctica ha impedido retener o incorporar a los administradores y profesionales más capaces, pues ha sido una función a la que no se la ha considerado prioritaria o, para otros, que debían ser ejercida por motivos no económicos y en cambio más altruistas.

También aquella prevalencia de los objetivos extraempresarios ha sido una de las razones fundamentales para que las empresas hayan dependido generalmente de las autoridades sectoriales, quienes han pretendido que fuesen los instrumentos fundamentales de su gestión. Esa dependencia ha estado cargada de elementos políticos y ha desmerecido en cambio el centrarse en la mera administración de las



empresas, pues aún cuando éste haya sido el objetivo prioritario de algunas autoridades ministeriales, lo cierto es que no han contado con la organización ni con los instrumentos necesarios para llevarlos a la práctica y, por otro lado, la diversidad de autoridades de quienes dependen las empresas, le ha restado capacidad unificante a la conducción y al establecimiento de prioridades en tal sentido. Además, distintas autoridades han prevalecido sobre la competencia sectorial dentro del gobierno, lo que la significado, por ejemplo, que casi la mitad de las empresas de un sector, dependieran en rigor de autoridades diferentes de la que debía diseñar la política del mismo.

Sintetizando estas cuestiones, la tesis de esta sección se ha centrado en señalar que los problemas de las empresas son el fruto de haber aplicado durante mucho tiempo reglas de juego inadecuadas, las cuales se han caracterizado por establecer demasiados objetivos extraempresarios, de característica difusa y cambiante, designando en tonces para administrarlas a personas que se correspondían con aquēllos y con otros objetivos más permanentes, como podría ser el de su eficiente administración.

La centralización, la deficiente asignación de responsabilidades, la falta de profesionalidad, etc., han sido luego el corolario natural que ha ido agravando la situación, que se desenvuelve así en un círculo vicioso.

Este diagnóstico se corrobora si además se observan las características de aquellas empresas que se desempeñan en una forma mucho más adecuada y eficiente, como pueden ser los casos de Atanor, Petroquímica General Mosconi, Petroquímica Bahía Blanca, Hidronor y Petroquímica Río Tercero, entre las más destacadas. En estas empresas resultan evidentes los rasgos comunes que las diferencian del resto, tales como tener fines definidos en cuanto a su objeto empresario y un equilibrio económico elemental, poseer independencia legal y de conducción, contar con administradores eficaces y estables y, en varias de ellas, con participación de capitales privados. El haber reunido todas estas características ha sido indudablemente lo que ha creado las condiciones para un buen desempeño y su ausencia — contrario sensu — constituyen inevitablemente las razones de los desenvolvimientos no adecuados.

### III. MEJORA DEL SECTOR DE EMPRESAS PUBLICAS

Los temas desarrollados hasta aquí llevan a la conclusión de que una mejora profunda en el desenvolvimiento de las empresas debiera tener un carácter integral. La forma de conducción de las empresas, su organización, los sistemas de planeamiento y de regulación y control de su actividad y su relación con el gobierno, son cuestiones íntimamente relacionadas y sería de muy difícil éxito una estrategia dirigida sólo a alguna de esas partes. Por cierto que una mejora parcial no sería desdeñable, pero habida cuenta de los problemas existentes y de sus causas, parecería más apropiado el plantear un objetivo más ambicioso que, por lo demás, aparece finalmente como el único posible, y ello es también la finalidad de un trabajo como el presente.

#### 1. SUS OBJETIVOS

De acuerdo a lo señalado en la Introducción, es necesario fijar brevemente los objetivos que se entienden adecuados, a fin de que las políticas propuestas luego puedan converger hacia ellos con elemental coherencia. El criterio de este trabajo es que estos objetivos deben ser pocos, sencillos y permanentes, pues por la índole de las empresas y sus problemas, ellas no pueden estar más sometidas a políticas difusas o cambiantes. En tal sentido se proponen los siguientes objetivos principales:

- a) Concentrar a las empresas en la prestación de los bienes y servicios que hacen a su objeto con creciente eficiencia.
- b) Privilegiar la calidad de la atención al usuario.
- c) Asegurar el permanente equilibrio económico y financiero de las empresas.
- d) Fijar otros objetivos nacionales con la debida coherencia.
- e) Reducir al mínimo necesario la cantidad y el tamaño de las empresas.

## 2. CRITERIOS BASICOS

Se desarrollan a continuación estos criterios, los cuales son primordiales para observar una acción adecuada.

### 2.1. La decisión política

En primer lugar, una reforma del sector de empresas públicas sólo puede provenir de un gobierno que posea la suficiente voluntad política de encararla. Se necesita así un gran convencimiento sobre la necesidad de llevarla a cabo y de sus principales instrumentos, los que deben ser compartidos por todas las áreas gubernamental que son atinentes con las empresas. Pero dada la significación de éstas, aún sería necesario que ese convencimiento estuviese también en el ánimo de otros sectores sociales y políticos, cuyo acuerdo parece imprescindible, de cara a iniciar una reforma que debe llevarse a cabo durante muchos años y en más de un período de gobierno, si se quiere que ella dé resultados verdaderamente significativos.

Pero estos requisitos no quedan aquí. Se ha visto que las empresas no fueron sólo fruto de políticas específicas para ese sector. Por el contrario, ellas son un subproducto de todo lo que ha venido aconteciendo en el país y en el sector público en particular, de modo que un programa de mejora para las empresas seguramente debería integrar uno más amplio, que abarcara a otras instituciones del país y por de pronto a su administración pública, tema que si bien no es parte de este trabajo, no puede dejar de mencionarse, por cuanto estos procesos van necesariamente unidos y desconocerlos o aislarlos sólo sirve para plantear alternativas no realistas.

El problema fundamental a resolver para poder mejorar la eficiencia de las empresas públicas, es el de establecer reglas de juego más claras y coherentes, las que tienen que ver tanto con la fijación de los objetivos a cumplir por las empresas públicas, como con los principales instrumentos de que se deben valer. Según fuera analizado, las reglas de juego inadecuadas han producido comportamientos perjudiciales, muchos de los cuales han terminado por institucionalizarse. Del mismo modo, la estabilidad de las nuevas reglas de juego es otro requisito esencial, muy unido a la necesidad de una unívoca voluntad política y al consenso arriba mencionados.

## 2.2. Objetivos de la conducción empresarial

Como una primer cuestión de las reglas de juego que deben establecerse, está la de fijar los objetivos de las empresas. Dentro de ellos se estima que debiera distinguirse claramente entre los objetivos que corresponden a la conducción empresarial y aquellos otros que son extraempresarios y que por tanto cabe que sean fijados por otras autoridades superiores.

Los objetivos de la conducción empresarial debieran ser muy simples y elementales, como es el producir bienes y servicios al menor costo posible, a fin de atender adecuadamente a una demanda que puede depender del mercado u otras formas de exigencia propias de un servicio público. Por dichas características estos objetivos son de naturaleza permanente y, en consecuencia, la dirección de las empresas públicas debiera limitarse a cumplirlos, administrándolas con la mayor eficiencia, conforme a los principios de una sana economía y absteniéndose de incursionar por su cuenta en otros campos de la política económica o social.

Esta delimitación es importante a fin de identificar con precisión el objetivo esencial de una empresa y orientar en forma indudable a su conducción. Es además la única manera de poder evaluar sus resultados y, por otro lado, de que el poder político tenga la libertad de fijar los objetivos "extraempresarios" que considere convenientes.

Esto también implica que para ser coherente con tales condiciones, las empresas deben contar con precios retributivos y un consecuente equilibrio económico y financiero, para lo cual sólo han de promover las expansiones que posean rentabilidad. Las operaciones a pérdida o las que la aumenten, no podrían ser propiciadas por la conducción empresarial, como no fuesen un costo para la rentabilidad de una operación mayor.

## 2.3. Atención de la demanda y policía del servicio

En el caso particular de las empresas de servicios públicos, el gobierno debiera intervenir específicamente en cuanto a velar por que se atienda la demanda de cada servicio de forma adecuada. Esto conlleva la necesidad de un planeamiento sectorial para la proyección de aquélla, así como para determinar la oferta necesaria y la estrate

gia básica mediante la cual se la podrá atender. De ello esencialmente depende el futuro de los servicios públicos y es una tarea en la que el gobierno, es decir su administración central, debiera tener un papel fundamental e indelegable porque hace a la esencia de sus funciones, sin perjuicio de la colaboración — que sólo eso debiera ser — de las propias empresas públicas y privadas del sector.

Por el contrario, definida la porción de demanda a servir por cada empresa y la estrategia básica de la oferta, v.g., por ciento de hidroelectricidad, grandes proyectos, etc., las empresas debieran contar con total libertad para determinar su equipamiento, responsabilizándose por la confección de los proyectos, su ejecución y operación.

Asimismo, es imprescindible que el estado ejerza la policía del servicio público, verificando y exigiendo adecuadas prestaciones, ejerciendo la defensa del consumidor y regulando la oferta de los servicios cuando ello sea necesario.

En este sentido es importante que se establezcan las responsabilidades de las empresas en cuanto sean proveedoras de servicios públicos, quienes no deberían poder hacerlo de manera discrecional y ni siquiera a su sólo buen juicio, pues su determinación debiera ser función del poder político.

#### 2.4. Objetivos políticos de las empresas

El aspecto básico de esta propuesta reside en que los objetivos políticos del gobierno en relación a las empresas deben ser fijados fuera de éstas y de una manera consistente. Es decir que, v.g., la realización de proyectos no rentables para atender pequeñas demandas, la incorporación de tecnologías experimentales, el establecimiento de tarifas de fomento, etc., sólo debería ser dispuesto por el Poder Ejecutivo, mediante una cierta formalidad, en el sentido de establecer claramente que se trata de decisiones no empresarias. Al mismo tiempo, si ellas implican un perjuicio económico a la empresa, la decisión debería estar acompañada por la asignación de la compensación necesaria y la empresa no debería estar obligada a cumplir con aquella decisión si no recibe seguridades sobre la percepción de esta compensación.

Aún así cabría precisar que este tipo de decisiones debie

ran ser las mínimas, pues el fárrago de objetivos políticos provoca a la larga perjuicios irreparables en la conducción y organización empresarias. En cualquier caso sería deseable que fuese el Congreso quien adoptase las grandes decisiones sobre subsidios, pues al aprobar el Presupuesto Nacional se dan las circunstancias para adoptarlas con coherencia política y financiera.

#### 2.5. Tamaño de las empresas y privatización

La otra cuestión básica que debiera incluir el establecimiento de la política de empresas públicas, es el relativo a su tamaño deseado, la que tampoco debiera ser — como filosofía — una cuestión de resorte empresarial, sino que ella tendría que fijarse en los niveles superiores del gobierno.

Según ya se ha visto, el sector de empresas públicas debería reducirse a las funciones o políticas sustantivas que el estado quisiera desarrollar, por falta de interés privado o por alguna otra razón especial. Fuera de ello, es conveniente que el estado se desprenda de todas aquellas empresas o actividades secundarias, lo cual requiere una actitud permanente de revisión y de creación de las condiciones adecuadas para que el sector privado pueda hacerse cargo de ellas.

En tal sentido debe tenerse presente que este sector sólo ha de tomar a su cargo las actividades que sean rentables y para las cuales cuente con capacidad para administrarlas. Para ello va a ser necesario avanzar en la eficiencia productiva de muchos servicios y en dotarlos de un mayor realismo tarifario. En el caso de servicios públicos, en los que siempre el estado ha de tomar ingerencia a raíz de su carácter monopólico o estratégico, se requiere también que se establezcan reglas de juego estables para tal relación, pues la discontinuidad y la desconfianza imposibilitarán este tipo de transferencia, que por lo demás puede estar sujetas a grandes riesgos económicos.

Por otro lado, en un país en desarrollo el sector privado estará en condiciones crecientes de tomar nuevas actividades, así como el estado puede tener la necesidad de promover la iniciación de otras. O sea que la transferencia de actividades al sector privado debe ser un proceso constante y flexible, adecuado a las posibilidades de cada momento, porque las actividades que hoy pueden aparecer como no privatizables es probable que sí lo puedan ser en el futuro.

Además de la venta de empresas públicas, debe tenerse presente que hay diferentes grados para incrementar la participación privada y existen numerosas formas y experiencias que merecen su análisis, tales como la gradual emisión de acciones; la venta o concesión de servicios de comercialización o distribución, centrandose a las grandes empresas en un rol de mayoristas; la entrega de actividades secundarias a la explotación privada; adjudicar la realización y explotación de grandes obras por sistemas de concesión; otorgar en concesión la explotación de activos existentes, etc.

Como se ve, las vías de privatización son muy diversas y cada situación justificará una u otra. Sin embargo, debiera advertirse sobre su uso anárquico, pues el objetivo de privatizar no debiera comprometer la eficiencia de un servicio ni su desarrollo futuro.

#### 2.6. Conducción, independencia y control

El cumplimiento de los criterios básicos desarrollados anteriormente, requiere de claras reglas de juego en lo relativo a las empresas en sí y a su relación con el gobierno.

La idea central radica en que para que las empresas puedan concentrarse en sus objetivos esenciales, como el producir y administrar con eficiencia el patrimonio empresarial, es imprescindible que su conducción esté a cargo de los profesionales más competentes, en el sentido de su capacidad para administrar estos entes de envergadura y naturaleza singulares. Por tal motivo, la selección debiera estar orientada hacia tal tipo de personalidades y no tanto hacia sus cualidades políticas o de otro carácter. Este criterio de selección debiera ser también seguido dentro de las empresas y el acierto en su desempeño sería entonces la justificación para mantener su designación.

En tales condiciones, el segundo requisito lógico reside en que para que a los administradores se los haga responsables de su accionar, éstos deben disponer de los medios adecuados y de independencia para administrar la empresa o el área a su cargo. Debiera quedar muy claro que no podrá contarse con directivos responsables, si se les reduce su capacidad de decidir sobre el uso de los medios que son elementales en una empresa, o se les entorpece su acción con regulaciones incoherentes.

En consecuencia, las empresas deben poseer un régimen jurí

dico que asegure su independencia, en base a lo cual sólo será posible juzgar el cometido de sus directivos.

El control, como queda dicho, sólo se puede ejercer si se han asignado previamente objetivos y medios adecuados y el administrador ha contado con una independencia básica para su disposición. La función de control es imprescindible que deba ejercerla el estado, pero ella debiera dirigirse no tanto a las cuestiones formales de la administración, sino más bien a verificar la eficiencia de su comportamiento global.

El concepto de control también debiera ser precisado. A menudo se confunde su papel, cuando se pretende corregir el comportamiento empresario a través de su estrechamiento o reduciendo las facultades de los administradores. Frente a problemas de ese tipo lo que debe revisarse es la conducción en sí y reemplazar si fuera menester a sus responsables. El control debe servir para establecer límites y alertar sobre desvíos, pero no puede tener la capacidad de corregirlos, lo cual sólo puede ser llevado a cabo por la voluntad activa de la conducción directa de la empresa o la de su mandante.

### 3. MODIFICACIONES INSTITUCIONALES

Para poder cumplir ordenadamente con los principios y objetivos enunciados en las secciones anteriores, sería conveniente introducir algunos cambios institucionales, aunque debe observarse que buena parte de los aspectos sustantivos que se han mencionado no los requieren. En rigor, lo importante es el comportamiento político que asuma el estado y la calidad de las personas que el gobierno elija para conducir a las empresas.

Eso es lo fundamental, mientras que los cambios institucionales son sólo una buena ayuda o un complemento de aquélla. En los puntos siguientes se desarrolla el contenido de los que se consideran más apropiados, con la salvedad recién aludida.

#### 3.1. Naturaleza Jurídica

El carácter productivo y empresarial se ve mejor interpretado por las normas del derecho privado, por lo que es conveniente encuadrar a todas las empresas dentro de la legislación comercial, sin perjuicio que dentro de ella haya varias formas societarias como actualmente ocurre. De aquel modo queda más delimitada la responsabi



lidad de sus directivos, permite a las empresas desenvolverse con mayor agilidad, brinda a los que contratan con ellas un marco jurídico más preciso y evita los perjuicios que provocan quienes utilizan los resquicios del derecho administrativo en operaciones comerciales.

Por otro lado, el carácter de prestatarias de servicios públicos que pueden tener muchas empresas públicas, puede ser reglado por un contrato de concesión, en el cual se convengan con el gobierno las obligaciones y derechos de la empresa pública, así como la forma de proceder cuando el estado les impone realizar operaciones no económicas. Estos contratos son convenientes cuando las empresas no actúan en un mercado de concurrencia, pues así se pueden fijar reglas de juego adecuadas, que velan tanto por los intereses de los consumidores como por la economía de la empresa prestataria. De esa manera contribuyen también a dar estabilidad al manejo empresarial y si ello está establecido en condiciones adecuadas de equilibrio económico, es además una ventaja para poder propiciar la participación privada en tales empresas públicas.

Un aspecto básico cuando existen contratos de concesión es que el gobierno respete sus términos pues sino se cae en una gran incertidumbre, que da a los prestatarios la excusa para tampoco cumplir con sus obligaciones.

### 3.2. Unificación de la dirección superior - Creación de un holding

Los problemas que deben resolverse en las empresas públicas son primordialmente de naturaleza gerencial. Ellos no pueden ser atendidos por autoridades políticas y menos aún cuando éstas son tan múltiples y diversas. Por ello es necesario poner a las empresas bajo una responsabilidad única y generalizada en la dirección microeconómica de estos entes.

La entidad holding debe establecer, esencialmente, los planes y presupuestos para cada empresa, los que contendrían los objetivos sectoriales y financieros que desea el gobierno, pero además, los objetivos microeconómicos de cada una de ellas y cuya mejora constante sería su mayor cometido. Debe también realizar todas aquellas funciones de coordinación que permiten obtener economías de escala. A esta función del holding se la denomina aquí "dirección superior" mientras que la "conducción superior" es la ejercida por las autoridades máximas de cada empresa.

Los llamados objetivos microeconómicos son todos aquellos indicadores relevantes para reflejar las metas deseadas en cada empresa, tales como, reducción de costos unitarios y por proceso, otros indicadores causales de mejoras en la productividad del equipamiento y el personal, optimización de inventarios, mejoras en la forma de encarar proyectos de inversión y en su ejecución, programas específicos de los sistemas administrativos y de información fijando las etapas a cumplir, etc.

La determinación de estos objetivos debe ser fruto de la labor mancomunada del holding y sus empresas, cuya filosofía central debiera ser el aumento de la eficiencia. Para ello es necesario que el holding cuente con especialistas de alto nivel para cada sector y sus diferentes áreas, tales como presupuestos, contabilidad gerencial y costos, sistemas informativos, administración de personal, compras, ventas, gestión de stocks, administración de proyectos, gestión financiera, etc. Su función será tanto la de efectuar diagnósticos permanentes, como la de asesorar a la conducción superior en su mejora e instrumentación, así como en la explicitación presupuestaria de las metas que en cada caso deben cumplir las empresas.

Estos son los objetivos fundamentales del holding y su seguimiento es la función de control que él debe ejercer, la que por tanto no puede estar separada de la dirección superior, a quien alimenta en un proceso continuo, a fin de ayudar u observar a las empresas cuando se presentan desvíos y ellos deban ser corregidos.

La existencia del holding supone introducir un estadio diferenciado entre las funciones del estado y las de producción. A aquél se le debe brindar también la suficiente autoridad, no sólo para aprobar los presupuestos, sino también para designar y remover a las autoridades superiores de las empresas.

A fin de mantener un grado adecuado de relación con el gobierno, puede ser conveniente que el directorio del holding esté integrado por los ministros o secretarios que sean más atinentes con las empresas, junto con otras personalidades del ámbito empresarial, público y privado.

En este sentido es necesario incorporar al holding con carácter permanente, a profesionales y gerentes de la actividad privada, única fuente que en lo inmediato podría proporcionar personal competente en el número necesario.

La función del holding también se dirige a interpretar y ejecutar con más coherencia a aquellos requerimientos y políticas que permanentemente les requiere el gobierno a las empresas, tales como información estadística, política financiera, uso de divisas, estrategia de crédito externo, aumentos salariales, forma y cuantía de aumentos tarifarios, etc. Frente a ello la función del holding consiste también en amortiguar los pedidos del gobierno, estableciendo equilibrios más razonables entre tales requerimientos y la economía empresarial y determinando, cuando correspondiese, las compensaciones económicas que fueran debidas.

Otra función relevante del holding es la de poder aprovechar las economías de escala potenciales que posee un conjunto empresarial como el de Argentina. Ello es singularmente válido en el área financiera, donde se puede mejorar la utilización de los excedentes financieros transitorios o permanentes y la gestión crediticia, también lo es en materia de adquisiciones donde sería posible coordinar la demanda común de varias empresas, efectuar programas plurianuales de compras y aún actuar más activamente en las negociaciones de mejoras de precio y calidad, todo lo cual tendría innumerables ventajas, tanto para los compradores como para la industria proveedora.

También el holding puede desarrollar otras funciones que son particularmente convenientes. Tal es el caso de promover la contratación de nuevos ejecutivos, la capacitación de los elementos disponibles y la posibilidad de transferirlos entre empresas cuando ello sea conveniente para un mejor aprovechamiento. En materia de control, además, el holding permite formar equipos de auditoría operativa en especialidades complejas, que no serían posible actuando aisladamente.

Finalmente un holding puede desarrollar numerosos programas comunes de mejoras en casi todas las áreas empresarias, disponer de mayor cantidad de ejecutivos, estandarizar diseños de materiales y equipos de uso común, aprovechar íntegramente las nuevas técnicas que se implanten en algunas empresas, diseñar programas más amplios y eficaces de capacitación y reubicación de personal, coordinar más efectivamente proyectos comunes o relacionados, apoyar gestiones de las empresas ante otros organismos públicos, impulsar proyectos o programas útiles para las empresas que sólo se justificarían para varias de ellas, diseñar e implementar programas de privatización, simplificar las relaciones financieras y comerciales entre las empresas y con el estado, etc.

En el plano institucional, al aplicarse a las empresas la legislación que rige a las sociedades anónimas, el holding poseería las acciones de las mismas y ejercería su autoridad en calidad de accionista. Por tanto la aprobación formal de planes y presupuestos, la designación de autoridades, etc., se debería hacer mediante actos asamblearios.

### 3.3. Objetivos sectoriales

Ya sea que exista un sistema central o descentralizado de planeamiento, los objetivos sectoriales debieran ser fijado por el gobierno, pero con las condiciones antes señaladas, en el sentido de acordar la demanda futura que deberá ser atendida, las empresas que deberían hacerlo y la estrategia de la oferta, en cuanto ella tenga que ver con los aspectos sustantivos del desarrollo nacional, v.g.: la política de ahorro energético, etc.

Independientemente de que el gobierno formalice sus programas, estos planes sectoriales debieron estar incluidos en los presupuestos de las empresas y tal inclusión sería fruto del análisis de su factibilidad empresaria, tanto respecto de su financiamiento como de su rentabilidad que, de no ser las adecuadas, deberían ser compensadas por el estado y ello tendría que reflejarse en el mismo presupuesto.

### 3.4. Legislación regulatoria

De acuerdo a los principios e instrumentos propuestos, resultaría conveniente la reducción sustancial de aquella legislación que limita la capacidad de decisión de las empresas públicas.

La mayor parte de esas normas fue originada en circunstancias coyunturales, muchas superadas, y por lo demás no tratan cuestiones sustantivas sino que regulan muchos aspectos secundarios, pero que tienen la cualidad de enrarecer la relación entre objetivos y medios que debe haber en toda empresa, al entorpecer la concreción de los mismos. Resulta así el contrasentido de que limitaciones menores se utilizan luego como pretexto de los fracasos en temas sustantivos, siendo difícil delimitar su verdadera influencia. Por ello no se ve la verdadera utilidad de continuar con tal legislación, cuya mera existencia resulta perturbadora para la vigencia de adecuadas reglas de juego.

### 3.5. Información pública

La naturaleza de estas empresas exige una publicidad elemental de sus actos, de modo que el público esté informado de su accionar y pueda llegar a formarse juicios más profundos y objetivos sobre sus empresas públicas. Esto es extensivo a las reparticiones del gobierno y del Congreso que tengan competencia en este tema, quienes también deben ejercer el control en nombre de sus representados.

En síntesis, lo expresado con este capítulo tiende a redefinir los objetivos de las empresas y las políticas o reglas de juego a aplicar, con el objeto final de contribuir a mejorar este sector. La propuesta parte de reconocer la importancia de las empresas y su carácter de tales y lo inadecuado que sería mantener políticas cambiantes o arbitrarias. Por ello se sugiere fijar objetivos simples, centrados esencialmente en que las empresas debieran dedicarse con la mayor eficiencia. Para eso tendrían que contar con los medios adecuados — principalmente humanos y financieros — y un sistema jurídico que les brinde la necesaria libertad, lo que a su vez posibilita el fijarles responsabilidades claras. Se sugiere asimismo el concentrar la conducción superior en una entidad holding especializada en la solución de los problemas gerenciales, que son los que esencialmente aquejan a las empresas.

La relación con el gobierno debe quedar entonces limitada y sujeta a reglas de juego que impidan la arbitrariedad de cualquiera de las partes, mientras que el estado debería acentuar el ejercicio de los servicios en defensa del consumidor.

Es finalmente éste el objeto del presente trabajo, en el convencimiento de que el gran conjunto económico que constituye el sector de las empresas públicas, encontrará su verdadera justificación en la medida que sirva más y mejor a la comunidad.

ANEXO I

## EMPRESAS NO FINANCIERAS

I. Nacionales

1. Administración General de Puertos
2. Aerolíneas Argentinas
3. Agroquímica Latinoamericana S.A. Bolivia Y.P.F.
4. Agua y Energía Electrica
5. Astilleros y Fábricas Navales del Estado (AFNE)
6. A.T.C. LS 82 Canal 7 S.A. (Buenos Aires)
7. Casa de la Moneda S.E.
8. Centro Forestal Pirané
9. Comercial, Industrial, Financiera del Estado Nacional (CIFEN)
10. Comisión Mixta Argentina - Paraguaya del Río Paraná (CORPUS)
11. Comisión Mixta Ferroviaria Argentino-Boliviana
12. Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA)
13. Comisión Técnica Mixta de Salto Grande
14. Compañía Azucarera Las Palmas
15. Compañía Nacional Azucarera S.A. (CONASA)
16. Corporación Argentina de Productores de Carne (CAP)
17. Construcción de Viviendas para la Armada (COVIARA)
18. Diario La Opinión
19. Dirección General de Fabricaciones Militares
20. Dirección Nacional de Vialidad
21. Empresas Líneas Marítimas Argentinas (ELMA)
22. Empresa Nacional Argentina de Centrales Eléctricas (ENACE)
23. Empresa Nacional de Correos y Telégrafos (ENCOTEL)
24. Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL)
25. Empresa Operadora Mayorista de Servicios Turísticos (OPTAR)
26. Entidad Binacional Yaciretá
27. Establecimientos Altos Hornos Zapla
28. Establecimientos Mineros Capillitas
29. Fábrica Militar de Acido Sulfúrico
30. Fábrica Militar de Armas Portátiles "Domingo Matheu"
31. Fábrica Militar de Materiales Pirotécnicos
32. Fábrica Militar de Pólvoras y Explosivos Villa María
33. Fábrica Militar de Tolueno Sintético
34. Fábrica Militar de Vainas y Conductores Eléctricos ECA

35. Fábrica Militar Fray Luis Beltrán
36. Fábrica Militar General San Martín
37. Fábrica Militar Río Tercero
38. Fábrica Militar San Francisco
39. Fábrica Naval de Explosivos Fanazul
40. Ferrocarriles Argentinos
41. Flota Fluvial del Estado Argentino
42. Forja Argentinas S.A.
43. Gas del Estado
44. Hidroeléctrica Norpatagónica S.A. (HIDRONOR)
45. Hierro Patagónico de Sierra Grande (HIPASAM)
46. Hotel Chapadmalal
47. Hotel Embalse Río Tercero
48. Hoteles Nacionales del Ministerio de Bienestar Social
49. Junta Nacional de Granos
50. Líneas Aéreas del Estado (LADE)
51. LR 1 Radio El Mundo - Capital Federal
52. LR 2 Radio Argentina - Capital Federal
53. LR 3 Radio Belgrano - Capital Federal
54. LR 4 Radio Splendid - Capital Federal
55. LR 5 Radio Excelsior - Capital Federal
56. LR 6 Radio Mitre - Capital Federal
57. LR 9 Radio Antártida - Capital Federal
58. LR 11 Radio Universidad Nacional de La Plata - Bs. As.
59. LRA 1 Buenos Aires
60. LRA 2 Emisora de Onda Corta del RAE
61. LRA 3 Santa Rosa - La Pampa
62. LRA 4 Salta
63. LRA 5 Rosario
64. LRA 6 Mendoza
65. LRA 7 Córdoba
66. LRA 8 Formosa
67. LRA 9 Esquel
68. LRA 10 Ushuaia e Islas Malvinas
69. LRA 11 Comodoro Rivadavia
70. LRA 12 Santo Tomé
71. LRA 13 Bahía Blanca
72. LRA 14 Santa Fe
73. LRA 15 San Miguel de Tucumán
74. LRA 16 La Quiaca
75. LRA 17 Zapala
76. LRA 18 Río Turbio
77. LRA 19 Puerto Iguazú

78. LRA 20 Las Limitas
79. LRA 21 Santiago del Estero
80. LRA 22 San Salvador de Jujuy
81. LRA 23 San Juan
82. LRA 24 Río Grande
83. LRA 25 Tartagal
84. LRA 31 Emisora de Onda Corta del RAE
85. LRA 33 Emisora de Onda Corta del RAE
86. LRA 34 Emisora de Onda Corta del RAE Mendoza
87. LRA 51 Jachal
88. LRA 52 Chosmalal
89. LRA 53 San Martín de los Andes
90. LRA 54 Ingeniero Jacobacci
91. LRA 55 Alto Río Senguerr
92. LRA 56 Perito Moreno
93. LS 6 Radio del Pueblo - Capital Federal
94. LS 83 TV Canal 9 - Capital Federal
95. LS 84 TV Canal 11 - Capital Federal
96. LS 85 TV Canal 13 - Capital Federal
97. LS 86 TV Canal 2 La Plata - Buenos Aires
98. LT 2 Radio General San Martín - Rosario
99. LT 3 Radio Cerealista - Rosario
100. LT 5 Radio Chaco - Resistencia
101. LT 6 Radio Sargento Cabral, Goya - Corrientes
102. LT 8 Radio Rosario - Santa Fe
103. LT 10 Radio Universidad Nacional del Litoral - Santa Fe
104. LT 11 Radio General Francisco Ramírez - Concepción del Uruguay - Entre Ríos
105. LT 12 Radio General Madariaga - Paso de los Libres - Corrientes
106. LT 14 Radio General Urquiza, Paraná - Entre Ríos
107. LT 16 Radio Presidente Roque Saenz Peña - Chaco
108. LT 34 Radio Zárate - Buenos Aires
109. LT 88 TC Canal 11 - Formosa
110. LU 4 Radio Difusora Patagonia Argentina, Comodoro Rivadavia - Chubut
111. LU 5 Radio Neuquén - Neuquén
112. LU 6 Emisora Atlántica - Mar del Plata
113. LU 8 Radio Bariloche - Río Negro
114. LU 23 Emisora Lago Argentino, Calafate - Santa Cruz
115. LU 32 Radio Coronel Olavarría - Buenos Aires
116. LU 33 Emisora Pampeana, Santa Rosa - La Pampa
117. LU 86 TV Canal 8, Mar del Plata - Buenos Aires



118. LU 91 TV Canal 12 Trenque Lauquen . Buenos Aires
119. LV 2 Radio General Paz - Córdoba
120. LV 3 Radio Córdoba - Córdoba
121. LV 4 Radio San Rafael - Mendoza
122. LV 5 Radio Sarmiento - San Juan
123. LV 7 Radio Tucumán - Tucumán
124. LV 8 Radio Libertador - Mendoza
125. LV 12 Radio Independencia - Tucumán
126. LV 13 Radio Granaderos Puntanos - San Luis
127. LV 14 Radio Joaquín V. González - La Rioja
128. LV 15 Radio Villa Mercedes - San Luis
129. LV 19 Radio Malarque - Mendoza
130. LV 80 TV Canal 10 - Universidad Nacional de Córdoba
131. LW 83 TV Canal 10 - Universidad Nacional de Tucumán
132. LV 84 TV Canal 6 San Rafael - Mendoza
133. LV 89 TV Canal 7 - Mendoza
134. LW 1 Radio Universidad Nacional de Córdoba
135. LW 7 Radio Catamarca - Catamarca
136. Obras Sanitarias de la Nación
137. Organización Transitoria para la Operación Grabado
138. Petroquímica General Mosconi S.A.
139. Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires
140. Talleres Navales Dársena Norte (TANDANOR)
141. Telam S.A.
142. Yacimientos Carboníferos Fiscales
143. Yacimientos Petrolíferos Fiscales

## 2. Provinciales

1. Aserradero Corcobado
2. Calcinadora de Yeso Chamical
3. Cía. Telegráfica de la Provincia de Buenos Aires
4. Corporación Forestal Neuquina
5. Corporación Minera del Neuquén
6. Desecadora de Frutas Los Talas - La Rioja
7. Desmotadora Oficial de Algodón - Catamarca
8. Deshidratadora de Hortalizas Capital - La Rioja
9. Dirección de Energía de la Provincia de Buenos Aires (DEBA)
10. Electricidad de Misiones
11. Empresa Provincial de Electricidad (EPEC) - Córdoba
12. Empresa Provincial de Energía - San Juan
13. Empresa Provincial de Hoteles de Turismo - San Luis
14. Empresa Provincial de Transporte (TROLEBUSES) - Mendoza

15. Ente Construcción Teatro Argentino S.E.
16. Esacon S.A. - Santa Fe
17. Estancia El Leoncito - San Juan
18. Ferias y Mercados del Chaco
19. Finca Río Negro El Chalicán - Jujuy
20. Firma Tucunuco - San Juan
21. Fricadier S.A. - Río Negro
22. Frídevi S.A. - Río Negro
23. Frigorífico Arenales - Salta
24. Frigorífico del Estado
25. Frigorífico Gualaguaychú - Entre Ríos
26. Frigorífico Regional Dean Funes S.A. - Córdoba
27. Giol - Empresa del Estado - La Colina - Mendoza
28. Gran Hotel Provincial - San Juan
29. Hostería de Huaco - San Juan
30. Hostería de Puente del Inca - Mendoza
31. Hostería Malazán - La Rioja
32. Hostería Provincial Ancasti - Catamarca
33. Hostería Provincial de Pomán - Catamarca
34. Hostería Provincial El Alto - Catamarca
35. Hostería Provincial El Bolsón - Catamarca
36. Hostería Provincial El Rodeo - Catamarca
37. Hostería Provincial La Merced - Catamarca
38. Hostería Sanagasta - La Rioja
39. Hostería Sarmiento - San Juan
40. Hotel Ambato - Catamarca
41. Hotel Barreal - San Juan
42. Hotel Casino La Rioja - La Rioja
43. Hotel de Turismo Belén - Catamarca
44. Hotel de Turismo Capital - La Rioja
45. Hotel de Turismo Catamarca - Catamarca
46. Hotel de Turismo Chilecito - La Rioja
47. Hotel de Turismo Malargue - Mendoza
48. Hotel de Turismo Monte Caseros - Corrientes
49. Hotel de Turismo Santa María - Catamarca
50. Hotel de Turismo Tinogasta - Catamarca
51. Hotel de Turismo Tupungato - Mendoza
52. Hotel Nogaró - San Juan
53. Hotel Pismanta - San Juan
54. Hotel Potrerillos - Mendoza
55. Hotel Sussex - San Juan
56. Hotel Termal - Chaco
57. Hotel Termas Rosario de la Frontera - Salta

58. Ingenio Azucarero Victoria - Entre Ríos
59. Lanera Austral - Chubut
60. LS 11 Radio Provincia de Buenos Aires
61. LT 17 Rosadas - Misiones
62. LT 46 Bernardo de Irigoyen - Misiones
63. LT 85 Canal 12 Posadas - Misiones
64. LU 14 Radio Provincia de Santa Cruz - Río Gallegos  
Santa Cruz
65. LU 85 TV Canal 9 Río Gallegos - Santa Cruz
66. LU 87 TV Canal 11 Ushuaia - Tierra del Fuego
67. LU 88 TV Canal 13 - Río Grande - Tierra del Fuego
68. LU 90 TV Canal 7 Rawson - Chubut
69. LU 89 TV Canal 3 Santa Rosa - La Pampa
70. LV 90 TV Canal 13 - San Luis
71. LV 91 Canal 9 - La Rioja
72. Maderas Chaqueñas - Chaco
73. Matadero Frigorífico La Isla - Santiago del Estero
74. Papel Misionero - Misiones
75. Parque Industrial Piloto San Francisco - Córdoba
76. Planta Olivícola Aimogasta - La Rioja
77. Planta Vitivinícola Chilecito - La Rioja
78. Plaza Hotel - Mendoza
79. Servicios Energéticos del Chaco - Chaco
80. Sociedad Anónima Forestal Epuyen - Chubut
81. Usina Eléctrica Rafaela - Santa Fe
82. Vasila Vinaria - La Rioja
83. Villa Turística Las Pirquitas - Catamarca

### 3. Municipales

1. LS 1 Radio Municipal de la Ciudad de Buenos Aires -  
Capital Federal
2. LT 21 Alvear - Corrientes
3. LV 18 San Rafael - Mendoza
4. Subterráneos de Buenos Aires
5. Teatro Colón
6. Teatro Municipal General San Martín

### 4. Intergubernamentales

1. Cinturón Ecológico Area Metropolitana S.A.
2. Corporación Mercado Central de Buenos Aires
3. Yacimientos Mineros de Aguas de Dionisio (YMAD)

5. Mixtas

1. Aerochaco Sociedad de Economía Mixta
2. Alcalis de la Patagonia S.A.
3. Altos Hornos Zapla Construcciones S.A.
4. Carboquímica Argentina S.A.
5. Clanclay S.A.
6. Compañía Industrial Cervecera - Salta
7. Compañía Argentina de Promoción de Exportaciones (CAPESA)
8. Conasurd Asesoramiento y Consultoría S.A.
9. Cooperativa La Cordillerana - San Juan
10. Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA)
11. Ex Textil Escalada
12. Fábrica Argentina de Vidrios y Revestimientos de Opalinas Hurlingham S.A.
13. Induclor S.M.
14. Monómeros Vinílicos S.M.
15. Petroquímica Bahía Blanca
16. Petroquímica Río Tercero
17. Petropol S.M.
18. Polisur S.M.
19. Predio Ferial de Córdoba
20. Siam Di Tella
21. Salta Forestal
22. Siderúrgica Integrada S.A. (SIDINSA)
23. Sociedad Mixta Siderurgia Argentina (SOMISA)
24. Winco S.A.

ANEXO II  
EMPRESAS FINANCIERAS

1. Nacionales

1. Banco de la Nación Argentina
2. Banco Hipotecario Nacional
3. Caja Nacional de Ahorro y Seguros
4. Banco Nacional de Desarrollo
5. Banco del Territorio de Tierra del Fuego, Antártica e Islas del Atlántico Sur S.A.

2. Provinciales

1. Banco de Catamarca
2. Banco de Entre Ríos
3. Banco de Jujuy
4. Banco de La Pampa
5. Banco de la Provincia de Buenos Aires
6. Banco de la Provincia de Córdoba
7. Banco de la Provincia de Corrientes
8. Banco de la Provincia de Formosa
9. Banco de la Provincia de La Rioja
10. Banco de la Provincia de Chubut
11. Banco de la Provincia de Neuquén
12. Banco de la Provincia de Misiones
13. Banco de la Provincia de Río Negro
14. Banco de la Provincia de San Luis
15. Banco de la Provincia de Santa Cruz
16. Banco de la Provincia de Santiago del Estero
17. Banco de la Provincia de Tucumán
18. Banco del Chaco
19. Banco de Mendoza
20. Banco de Previsión Social - Mendoza
21. Banco de San Juan
22. Banco Provincial de Salta
23. Banco Provincial de Santa Fe
24. Banco Social de Córdoba
25. Banco Santafesino de Inversión y Desarrollo
26. Cofirene Banco de Inversión S.A.

3. Municipales

1. Banco de la Ciudad de Buenos Aires - Buenos Aires
2. Banco Municipal de La Plata - Buenos Aires
3. Banco Municipal de Paraná - Entre Ríos
4. Banco Municipal de Rosario . Santa Fe
5. Banco Municipal de Tucumán - Tucumán

---

Fuente: Boletín estadístico del Banco Central

E M P R E S A S P U B L I C A S  
F U E N T E S Y U S O S D E F O N D O S  
(millones de dólares de 1981)

Anexo III

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981*	TOTAL
1. Ingresos Corrientes	4434	4470	4313	4252	4147	4305	4708	5103	5318	5328	5135	5463	6023	6841	6913	7521	7891	8384	7048	7176	8014	122787
2. Egresos Corrientes	4613	4653	4558	4362	4142	4160	4201	4228	4305	4360	4652	4746	5473	6429	7200	6837	5774	6394	6186	6481	6700	110454
- Remuneraciones	2475	2451	2408	2306	2193	2170	2036	1823	1845	1857	2217	2030	2650	3376	3739	2384	2181	2279	2518	2781	2309	50028
- Bienes y Servicios no Personales	2121	2178	2136	2040	1932	1975	2145	2376	2433	2480	2409	2690	2798	3024	3419	4420	3542	4077	3591	3621	3928	59335
- Intereses	17	24	14	16	17	15	20	29	27	23	26	26	25	29	42	33	51	38	77	79	463	1091
3. Ahorro Bruto	-179	-183	-245	-110	5	145	507	875	1013	968	483	717	550	412	-287	684	2117	1990	862	695	1314	12333
4. Egresos de Capital	3200	3859	2741	2216	2084	1994	2322	2517	2536	2865	3073	3504	3533	3337	4096	5009	4841	5052	6106	4735	8204	77824
- Inversión Física	1758	1642	1506	1516	1436	1298	1711	1914	1810	2177	2376	2685	2396	2658	3073	3879	3763	3543	2973	2839	2476	49429
- Amortización deudas e otros	1442	2217	1235	700	648	696	611	603	726	688	697	819	1137	679	1023	1130	1078	1509	3133	1896	5728	28395
5. Financiamiento requerido	3379	4042	2986	2326	2079	1849	1815	1642	1523	1897	2590	2787	2983	2925	4383	4325	2724	3062	5244	4040	6890	65491
- Préstamos	1458	2814	1675	692	523	574	524	503	568	779	1004	1411	1316	1453	673	1067	1262	2352	4591	3295	7037	35571
- Banco Central de la República Argentina	30	165	10	36	54	55	102	96	156	206	235	130	154	495	1227	196	-	-	-	-	-	3347
- Capital Circulante	316	-246	114	412	536	-186	31	-24	-114	46	264	367	391	-589	671	530	-65	-271	138	-16	-838	1467
- Fondos Especiales	229	223	211	200	189	176	185	230	278	311	281	239	383	470	415	313	423	554	567	647	607	7131
- Tesoro Nacional	1346	1086	976	986	777	1230	973	837	635	555	806	640	739	1096	1397	2219	1104	427	-52	114	84	17975

Fuente: En base a datos de la Dirección Nacional de Programación Presupuestaria, Secretaría de Hacienda, "Esquema de Ahorro - Inversión - Financiamiento". Bs. As., 1982, pág 150 y 191.

La conversión a dólares se hizo con la paridad teórica de equilibrio

\* Provisorio

E M P R E S A S P Ú B L I C A S  
F U E N T E S Y U S O S D E F O N D O S  
 Relaciones Principales (en %)

Anexo IV

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
Ahorro/Inversión Física	-10,2	-11,1	-16,3	-7,2	0,3	11,2	29,6	45,7	56,0	44,5	20,3	26,7	22,9	15,6	-9,3	17,6	56,2	56,1	29,0	24,5	53,1
Egresos Corrientes/ Ingresos Corrientes	104,0	104,1	105,7	102,6	99,9	96,6	89,2	82,8	80,9	81,8	90,6	86,9	90,9	94,0	104,1	90,9	73,2	76,3	87,8	90,3	83,6
Egresos de Capital/ Ingresos Corrientes	72,2	86,3	63,5	52,1	50,2	46,3	49,3	49,3	47,7	53,8	59,8	64,1	58,6	48,8	59,2	66,6	61,3	60,2	86,6	66,0	102,4
Financiamiento Requerido/ Ingresos Corrientes	76,2	90,4	69,2	54,7	50,1	43,0	38,5	32,2	28,7	35,6	50,4	51,0	49,5	42,7	63,4	57,5	34,5	36,5	74,4	56,3	86,0
Amortización de Deuda/ Ingresos Corrientes	32,5	49,6	28,6	16,5	15,6	16,2	13,0	11,8	13,6	12,9	13,6	15,0	18,9	9,9	14,8	15,0	13,7	18,0	44,4	26,4	71,5
Servicios de Deudas/ Ingresos Corrientes	32,9	50,1	28,9	16,8	16,0	16,5	13,4	12,3	14,1	13,3	14,1	15,5	19,3	10,3	15,4	15,5	14,3	18,4	45,5	27,5	77,2

Fuente: Anexo III



E M P R E S A S P U B L I C A S

Anexo V

Evolución de Indicadores Financieros

Indice Base 1966 = 100

	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
1. Ingresos Corrientes	102,9	103,7	100,1	98,6	96,2	100,0	109,2	118,4	123,4	123,6	119,1	126,7	139,7	158,7	160,4	174,5	183,1	194,5	163,5	166,5	186,0
2. Tarifas <u>1/</u>	101,6	97,8	93,6	75,9	91,3	100,0	107,5	112,7	106,9	98,8	86,4	80,0	94,8	127,4	115,0	98,5	101,2	116,8	94,7	97,5	99,8
3. Egresos Corrientes	110,8	111,8	109,8	104,8	99,5	100,0	100,9	101,6	103,4	104,8	111,8	114,0	131,5	154,5	173,0	164,3	138,7	153,6	148,6	155,7	161,0
4. Remuneraciones	114,0	112,9	111,0	106,3	100,3	100,0	93,8	84,0	85,0	85,6	102,1	93,5	122,1	155,6	172,3	109,9	100,5	105,0	116,0	128,1	106,4
5. Bienes y Servicios no personales	107,4	110,3	108,1	103,3	97,8	100,0	108,6	120,3	204,1	126,4	121,9	136,2	141,7	153,1	173,1	223,8	179,3	206,4	131,8	183,3	198,9
6. Intereses	113,2	159,8	93,2	106,6	113,2	100,0	133,2	193,1	179,3	153,2	173,2	173,2	166,5	193,1	279,7	219,8	339,7	253,1	512,8	526,1	3083,6
7. Egresos de Capital	160,3	193,3	137,3	111,0	104,0	100,0	116,0	126,1	127,1	143,5	153,9	175,5	177,0	167,2	205,2	250,9	242,5	253,1	305,9	237,2	411,0
8. Financiamiento Requerido	182,7	218,6	161,5	125,8	112,4	100,0	98,2	88,8	82,4	102,6	140,1	150,7	161,3	158,2	237,0	233,9	147,3	165,6	283,6	218,5	372,6

1/ Precios percibidos por las empresas (neto de impuestos) - SIGEP

Fuente: Anexo III

E M P R E S A S D E S E R V I C I O S P U B L I C O S

Anexo VI

11

Indicadores Reales

	1966	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
1. Nivel de Actividad (base 1966 = 100)	100,0	100,8	103,5	112,7	120,6	139,0	146,0	153,6	157,8	156,8	160,2	164,9	165,9	186,7	195,4	191,2
2. Personal Ocupado (miles al 31.12) (base 1966 = 100)	408,3 100,0	399,9 97,9	387,7 94,9	376,6 92,2	370,1 90,6	375,7 92,0	378,1 92,6	389,6 95,4	398,5 97,6	429,5 105,2	426,9 104,5	380,6 93,2	351,3 86,6	338,7 82,9	315,4 77,2	299,6 73,4
3. Nivel de Actividad por ocupado (base 1966 = 100)	100,0	102,9	109,5	121,9	133,8	152,2	158,5	162,0	163,7	155,2	158,5	179,0	199,5	234,3	254,9	262,3
4. Remuneraciones Reales Medias (base 1966 = 100)	100,0	98,5	92,8	100,0	101,4	114,4	105,0	130,9	143,9	128,0	88,5	96,4	116,5	137,4	177,0	155,4*

Fuente: SIGEP

\*: estimado

EVOLUCION DE LA OCUPACION DE EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS

(en miles)

<u>Año</u>	<u>Ocupación al 31.12</u> (1)	<u>Neto</u> (2)	<u>Bajas</u> (3)	<u>Altas</u> (4)	<u>Reposición (4) % (3)</u>
77	380,6	-	-	-	-
78	351,3	-29,3	41,0	11,7	28.5
79	338,7	-12,6	32,0	19,4	60.6
80	315,5	-23,2	37,4	14,2	38.0
81	299,6	<u>-15,9</u>	<u>32,4</u>	<u>16,5</u>	<u>50.9</u>
<u>Total 1978/81</u>		<u>-81,0</u>	<u>142,8</u>	<u>61,8</u>	<u>43.3</u>

Fuente: En base a SIGEP - "Empleo", 1976/81, Bs. As., julio 1982.

APENDICE**LOS ORIGENES DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIA ESTATAL EN ARGENTINA 1/**

La actividad empresaria del Estado en Argentina se remonta a los mismos orígenes de la Nación y las causas que han motivado su presencia han estado muy ligadas a las circunstancias históricas sucedidas desde entonces.

En los comienzos de la vida institucional del país y a sólo diez años de declarada la Independencia Nacional en 1816, se crea el primer banco estatal: el Banco de La Provincia de Buenos Aires. Se inicia así un período que se extiende hasta 1930 y en cual la intervención del Estado es esporádica. Entre 1930 y 1943 se evidencia una participación más intensa, dirigida más bien a cumplir un objetivo de regulación de algunas actividades fundamentales. Un tercer período se inicia a partir de entonces y hasta la actualidad, en el cual hay una mayor intervención estatal que se concentra en actividades de tipo productivo. Sin embargo, este período no sólo se caracteriza por la expresa voluntad política del Estado en tomar a su cargo nuevas actividades, sino que por imperio de circunstancias coyunturales, el Estado también se ha hecho propietario de empresas privadas con un carácter eminentemente transitorio, a fin de evitar su desaparición y las consecuencias que ello acarrearía; y porque también se ejercitaron políticas dirigidas a reducir el universo de empresas públicas. Se alternaron entonces crecimientos y decrecimientos del sector, pero su resultado neto ha sido el de una constante ampliación.

Estos períodos coinciden además con las tendencias habidas en el mundo occidental, de modo que, como hecho general, el acrecentamiento del estado empresario en Argentina no es algo aislado, aunque sí haya tenido aspectos peculiares.

**1. DE LA INDEPENDENCIA A LA GRAN CRISIS (1816 A 1930)**

Durante este período, la voluntad política de quienes fundaron la República excluía a la intervención del Estado de las actividades

---

1/ La mayor parte de los datos de esta sección han sido tomados de un trabajo de investigación efectuado por la CEPAL: "Las Empresas Públicas en Argentina", CEPAL BA/105, junio de 1976, dirigido por Raúl Fernández. Sobre la base de los mismos se ha efectuado además la revisión y actualización hasta 1982.

des productivas. Sin embargo, las necesidades de integrar la recién nacida nación, que surgía luego de largas luchas intestinas, proveer servicios básicos y controlar cierta intervención extranjera, llevaron a efectuar una creciente actividad empresaria, motivada también por la ausencia de capitales privados nacionales que pudieran encararlos en su totalidad.

Durante este período el Estado inicia en forma sucesiva actividades bancarias, de servicios públicos y, finalmente, industriales y comerciales, que se describirán seguidamente con algún detalle, por entender que su conocimiento es importante para comprender su actual dimensión.

#### 1.1. Bancarias

Si bien el primer banco del país — Banco de Buenos Aires — fue privado y autorizado en 1822, sus dificultades financieras llevaron a darle un carácter mixto en 1826. Este banco tenía también funciones emisoras de billetes y sufrió diversos avatares, propios de una época en la que aún no se había consolidado la unidad nacional. En 1854 se transforma en enteramente estatal y en 1863 adopta su nombre actual: Banco de la Provincia de Buenos Aires. En 1871 se produce una separación de su sección hipotecaria para crear otro banco estatal: el Banco Hipotecario de la Provincia de Buenos Aires. La crisis de 1890 lo afectó seriamente y hasta llegó a iniciarse su liquidación. Se rehabilita en cambio con su fusión con el Banco de Comercio Hispánico Americano en 1906, pasando a ser mixto hasta 1946, en que es adquirido totalmente por el estado provincial y cuyo carácter ha mantenido hasta la actualidad.

Durante el período en que la Provincia de Buenos Aires estuvo separada de la Confederación de las Provincias Unidas del Río de la Plata, ésta intentó crear su propio banco y, desde 1854, desarrolló varias experiencias con diversas participaciones privadas que tuvieron escasa duración. Recién en 1872 se crea el Banco Nacional como entidad mixta, pero fue liquidado a raíz de la crisis de 1890. Finalmente, en 1891, el Congreso Nacional procede a la creación del actual Banco de la Nación Argentina quien hasta la creación del Banco Central en 1936, también cumplió algunas funciones típicas de esta banca, como las del redescuento, depositario de reservas y administrador de la cámara compensadora.

En el Banco Nacional existió además una sección de crédito

to hipotecario, que en 1885 dió lugar a la creación del actual Banco Hipotecario Nacional, cuya finalidad principal fue el financiamiento de la vivienda.

Por su parte, los estados provinciales argentinos crearon sus propios bancos, como Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos y Tucumán, además del ya referido de la Provincia de Buenos Aires.

En 1888 se crearon también con carácter mixto similares instituciones en Santiago del Estero, Mendoza, Salta, Catamarca, Corrientes, San Juan y La Rioja, a raíz de que una ley nacional autorizó a estos gobiernos a que sus bancos emitieran moneda con garantía de títulos nacionales. La mayoría de ellos sufrieron serias consecuencias con la crisis de 1891, pero posteriormente fueron rehabilitados de diversa manera.

En 1914 fue creada también la actual Caja Nacional de Ahorro y Seguro, a quien inicialmente se concibió para fomentar el ahorro popular a través del correo. Posteriormente esta institución pasó a actuar en la Bolsa de Valores suscribiendo importantes emisiones de acciones de empresas industriales y luego se amplió su objeto al campo asegurador.

Hacia principios del presente siglo quedaba conformada entonces la actividad bancaria con una importante participación del Estado junto, por otro lado, con instituciones extranjeras, ya que la intervención privada nacional era casi nula luego de haber tenido un efímero papel en las entidades mixtas que se intentaron llevar adelante.

#### 1.2. Servicios Públicos

La primera empresa de servicios que creó el Estado argentino fue el Correo, hecho que sucedió en 1826 sobre la base del correo de postas colonial. El Correo tuvo diversas denominaciones y formas jurídicas, pese a lo cual su primer administrador permaneció en el cargo durante 32 años. Desde 1972, el Correo se denomina ENCOTEL (Empresa Nacional de Correos y Telégrafos).

El ferrocarril constituyó tal vez el Servicio público de más trascendencia, por cuanto merced a él se pudo expandir el sector agropecuario, base del crecimiento económico de Argentina de fines del siglo pasado. El Estado tuvo también aquí un papel preponderante,

por cuanto integró la empresa mixta que construyó el primer ferro carril, que en una extensión de 10 km se inauguró en 1857. El crecimiento de la red fue primero lento y se aceleró desde 1880 hasta la Primera Guerra Mundial, en que la red alcanzó a 33.000 km. Durante a quella etapa de lento crecimiento, el Estado construyó tantas líneas de fomento como otras comerciales que competían con las líneas privadas de capitales extranjeros; en cambio a partir de 1890 comienza la venta de algunas líneas de fomento y fuera de la pampa húmeda. Los ferrocarriles estatales alcanzaron una extensión de 6.400 km en 1915 y se expandieron hasta los 9.700 km en 1935. Sin embargo, a partir de 1937, coincidiendo con la incorporación del automotor, comienzan a manifestarse problemas económicos y algunas líneas privadas pasan a poder del Estado, que poseía ya 13.700 km en 1945. En 1947 el Gobierno no procedió a adquirir todas las empresas ferroviarias privadas, que en ese momento explotaban 28.600 km, consagrándose desde entonces el monopolio estatal de este servicio.

En 1867 se encomendó a la Comisión Provincial de Aguas Corrientes, antecesora de la empresa estatal Obras Sanitarias de la Nación, la provisión de agua corriente y el servicio cloacal de la ciudad de Buenos Aires, lo cual era imprescindible por las epidemias que asolaron a esta ciudad. La expansión de tales servicios fue muy amplia en sus comienzos, extendiéndose a las principales ciudades del interior.

### 1.3. Industriales y Comerciales

En 1901 fue creado el Mercado Nacional de Hacienda que concentró buena parte del ganado bovino y porcino destinado al consumo y la exportación.

En forma paralela, la municipalidad de Buenos Aires instaló el Frigorífico y Matadero Municipal: llegó a ser la empresa más importante de su género, hasta que la competencia de unidades más eficientes le creó serias dificultades y fue transferido en 1959 a la Corporación Argentina de Productores de Carnes (CAP), entidad semi-pública varias veces intervenida por el Estado 1/.

1/ La CAP se financió con un impuesto sobre la faena y según sus estatutos debe ser administrada por los productores, motivo por los cuales éstos reivindicaron el carácter privado del ente, que no obstante es disponible, por cuanto debe su existencia a un acto de imposición del Estado.

En 1912 fue creada la Fábrica de Insecticidas y Plaguicidas, a instancias del Ministerio de Agricultura, a fin de contribuir a las campañas de sanidad vegetal. En 1948 fue absorbida por DINIE (Dirección Nacional de Industrias del Estado) y en 1961 fue liquidada.

Durante este período la intervención más destacada del Estado fue en el campo petrolero, donde desde su descubrimiento en 1907, reservóse los derechos de exploración. En 1910 se creó el primer ente oficial dedicado a su explotación y en 1922 se lo transformó en Yacimientos Petrolíferos Fiscales que, con diversas modificaciones jurídicas, ha pasado a ser la empresa de mayor volumen de ventas del país.

Y.P.F. creció rápidamente y ha tenido distintas formas de concurrencia con la actividad privada. Los mayores impulsos los recibió la empresa en la época de su creación y en el período 1958/61. Desde entonces ha habido cierta pendularidad acerca de su papel en la producción y comercialización de petróleo.

La actividad de Y.P.F. dió lugar a la creación de otras empresas, tales como Gas del Estado, Petroquímica General Mosconi, Petroquímica Bahía Blanca, Carboclor, Agroquímicos Latinoamericanos y Petroquímica Río Tercero, en las cuales ha participado en diverso grado.

## 2. DE LA GRAN CRISIS DE 1930 A 1943

En este período la intervención del Estado se vió motivada por dos grandes circunstancias mundiales: la crisis de 1930 y la Segunda Guerra, que provocaron serias dificultades al comercio Argentino, afectando los precios y las posibilidades de exportar y también las de adquirir productos en el exterior.

Por tales motivos el Gobierno intervino activamente en el campo financiero y cambiario, así como en los mercados de productos básicos, dictando medidas regulatorias y compensatorias de las caídas de precios que se estaban operando.

I) En 1933 fue creada la Junta Reguladora de Granos, actualmente Junta Nacional de Granos, con el fin de adquirir las cosechas a los productores a precios fijados por el Gobierno y revenderlas a los exportadores.



También ha ejercido la política del comercio exterior de granos y administró los silos y elevadores, función ésta que en 1935 fue adjudicada a otro organismo específico: La Dirección Nacional de Granos y Elevadores. El papel de la Junta ha sido diverso desde su creación y en varias oportunidades se le asignó el monopolio del comercio exterior de granos.

II) Ese mismo año se creó la Junta Nacional de Carnes, quien ha tenido funciones de control y tipificación, así como de promoción del comercio exterior de carnes.

III) También en 1933 se creó el Mercado Nacional de Papas a fin de que concentrara el comercio mayorista de la Capital Federal, función que luego fue transferida a la actual Secretaría de Comercio.

IV) En 1935 fue creada la Comisión Reguladora de la Producción y Comercialización de la Yerba Mate, quien en seguida creó el Mercado Consignatario, a través del cual se comercializó buena parte de la producción de yerba, con el apoyo financiero del Banco de la Nación Argentina.

v) El transporte colectivo de pasajeros de la ciudad de Buenos Aires se basó inicialmente en el sistema de tranvías y subterráneos. A partir de 1928 se introduce el ómnibus en forma creciente y agudiza la competencia y superposición de líneas, creándose dificultades económicas al conjunto del sistema. Por ello en 1936 se crea la Corporación del Transporte de la Ciudad de Buenos Aires, para coordinar, fusionar y organizar nuevos servicios.

La corporación no cumplió acabadamente su cometido y se acentuaron sus dificultades económicas, a la par que se reducía la calidad de sus servicios. El sistema fue quedando en forma creciente en manos del Estado, quien en 1952 creó la Empresa Nacional de Transporte y a la cual se integraron aquéllas, los subterráneos y otras líneas de ómnibus de media y larga distancia, además de los ferrocarriles y el transporte aéreo, marítimo y fluvial.

En 1960 se adoptó la controvertida decisión de eliminar a los tranvías y trolebuses y transferir todo el sistema de transporte colectivo al sector privado, quedando sólo en manos del Estado la empresa subterránea de Buenos Aires. El sistema fue modernizado con la importación de 5.000 ómnibus, merced a un crédito oficial que luego no fue cancelado por los propietarios.

VI) Otras provincias como Jujuy, Catamarca, Mendoza y Entre Ríos, también crearon sus propios bancos oficiales entre 1933 y 1935, que inicialmente tuvieron un carácter mixto.

VII) La Dirección General de Fabricaciones Militares fue creada en 1941 por la Ley 12.709, a fin de desarrollar el abastecimiento de material militar y de sus materias primas más estratégicas. También se contempló el destino de su producción al uso civil, cuando ello fuese conveniente para un mejor desenvolvimiento técnico-económico. Fabricaciones Militares está integrada por las siguientes fábricas: Fábrica Militar de Tolueno Sintético; Altos Hornos Zapla: primera planta siderúrgica integrada dedicada a la producción de aceros no planos y especiales; Centro Forestal Pieranè: para la elaboración de carbón de leña para Zapla; Fábrica Militar San Francisco: produce munición y armas portátiles; Fábrica Militar Fray Luis Beltrán: fabrica munición y vagones ferroviarios; Fábrica Militar de Material de Comunicaciones y Equipo; Fábrica Militar de Vainas y Conductores Eléctricos: de origen alemán e incautada en 1944; Fábrica Militar Río Tercero: fabrica ácido nítrico y sulfúrico, nitrato de amonio y fertilizantes; Fábrica Militar de Villa María; Fábrica Militar de Materiales Pirotécnicos, para las Fuerzas Armadas y la industria petrolera; Fábrica Militar de Acido Sulfúrico; Establecimiento Azufrero Salta: fue una compañía privada en su origen, cuyo control tomó luego la D.G.F.M. y fue liquidada en 1978; Fábrica Militar de Armas Portátiles Domingo Matheu y el Establecimiento Minero Capillitas que produce cemento de cobre.

Además de estos establecimientos, la D.G.F.M. tuvo importantes participaciones accionarias en varias empresas 1/, creadas muchas de ellas a su iniciativa, tales como: SOMISA S.A.M. (9,99%); Hierro Patagónico de Sierra Grande S.A. (76%); Aceros Ohler S.A. (67%); Sociedad Mixta de Aceros Especiales (27.7%); Siderúrgica Integrada S.A. (98%); Carboquímica Argentina Sociedad Mixta (42%); Petroquímica General Mosconi S.A. (50%); Atanor S.A. Mixta (20%); Petroquímica Bahía Blanca S.A. (17%); AFNE S.A. (4%); Petroquímica Río Tercero (11%); Polisor S.M. (30%); Petropol S.M. (30%); Monómeros Vinílicos S.M. (30%); Induclor S.M. (30%); Altos Hornos Zapla Construcciones y Salta Forestal.

1/ Algunas de estas participaciones se han reducido, como se detallará más adelante.

También la D.G.F.M. ha efectuado una amplia tarea en materia de prospección minera y es también la encargada de elaborar el plan siderúrgico y asesorar en la materia al Poder Ejecutivo.

VIII) En 1943 fue constituida la Sociedad Anónima Mixta de Aceros Especiales (SAMAE) para la producción de aceros especiales y con la participación minoritaria de la D.G.F.M., como resultado de una licitación efectuada en 1947 y fue liquidada hacia 1979.

IX) En 1941/42 se llevó a cabo la formación de la Flota Mercante del Estado, a consecuencia de la no disponibilidad de buques que acarreó el estallido de la guerra. Se construyó sobre la base de barcos del Eje y posteriormente se inició la construcción de buques propios. En 1959 esta empresa se fusionó con la Flota Argentina de Navegación de Ultramar, dando lugar a la actual Empresa Líneas Marítimas Argentinas (ELMA).

x) Dada la escasez de yute para bolsas se crearon en 1942 las Fábricas Nacionales de Envases Textiles (DANDET) con plantas en Chaco y Santiago del Estero.

XI) En 1941 fue creada la Corporación Argentina de la Tejeduría Doméstica, para promover la tejeduría autóctona. La empresa fue privatizada en 1961.

### 3. DESDE 1943 a 1982

Durante este período se manifiesta una intervención muy generalizada del Estado en la economía, motivada por razones muy diversas pero con el resultado descripto, a pesar de que en varias oportunidades se intentó su reducción.

El trabajo mencionado de CEPAL distingue a tres subperíodos a los que, dada su fecha de elaboración, correspondería añadir un cuarto. Entre 1943 y 1955 hay un proceso muy activo de estatización de empresas extranjeras y sectores estratégicos que se aminora durante la crisis de 1952; de 1955 a 1966 es un período de redimensionamiento en el cual se liquidan algunas empresas y se crean otras pocas; de 1966 a 1976 hay otro período de creación de nuevas empresas en sectores básicos y también el Estado se hace cargo de otras privadas por atravesar dificultades económicas; a partir de 1976 se inicia el cuarto período donde se hacen bastante esfuerzos para privatizar y reducir el aparato estatal, lo cual se logra en medida importante en el

sector de empresas públicas de menor envergadura, mientras que el Estado se hizo cargo de otras bastante considerables, que eran privadas, para evitar su quiebra o desaparición. También en estos años se hacen esfuerzos significativos en materia de descentralización y transferencia a las provincias.

### 3.1. Desde 1943 a 1955

Los principios económicos del Gobierno que ascendiera al poder en 1946 fueron plasmados en la Reforma Constitucional de 1949, la cual consagró la intervención estatal cuando ellas fuese necesaria para preservar los intereses generales, así como la imprescriptible propiedad estatal de las fuentes energéticas y de los servicios públicos. Desde el punto de vista político hubo en esta época una asociación muy simple de los conceptos de soberanía y propiedad estatal.

En materia legislativa, además, en 1946 se dictó el Decreto Ley 15.349 que creó las Sociedades de Economía Mixta y estableció así el primer régimen jurídico que regló la intervención estatal directa en la economía. Este sistema de asociación con capitales privados aún vigente, no tuvo mayor éxito en su aplicación y sólo Fabricaciones Militares ha logrado constituir varias empresas conforme a dicho régimen, probablemente debido a su continuidad y al prudente ejercicio que ha hecho del mismo.

A su vez, en 1949 se dictó la Ley 13.653 que estableció el marco jurídico para las empresas totalmente públicas, a las que desde entonces se llamó "Empresas del Estado". Este régimen brindaba adecuada autonomía a la administración de las empresas, reservándose al Poder Ejecutivo el fijar su orientación y el control de las mismas.

Sin embargo, la legislación y reglamentaciones posteriores, enervaron la esencia de los principios organizativos de aquella ley, estableciendo una pesada trama de disposiciones que han complicado la administración y el establecimiento de responsabilidades.

En este período a su vez, se crearon o nacionalizaron las siguientes principales empresas:

#### I) Banco Industrial

Fue creado en 1943 con el fin de financiar al sector

industrial y desde 1971 se lo denomina Banco Nacional de Desarrollo. En 1957 recibió los activos y pasivos del Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias y si bien constituye la entidad bancaria más importante del país para el financiamiento industrial, las cambiantes políticas financieras y de captación de ahorro le han dado una capacidad muy variable para atender esos fines.

#### II) Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias

Fue creado en 1947 para promover el mercado mobiliario público y privado, participando bancos privados en un 50% de su capital. El mismo resultó insuficiente, hasta que en 1954 incorporó el sistema de "Cuentas Especiales de Ahorro para Participación en Valores Mobiliarios", que le permitió tomar fondos bastante abundantes. En 1956 fue disuelto y transferido al Banco Industrial quien amplió este sistema, al que luego, en 1960, se sumó la Caja Nacional de Ahorro y Seguro.

Esta operatoria significó un gran apoyo para las empresas industriales, pues ambas instituciones llegaron a poseer hacia 1974 un 42% del capital de las sociedades que cotizaban en la Bolsa, aunque no ejercieron en general los derechos políticos emergentes de tales tenencias.

Posteriormente, en 1974, la Ley 20.558 que creó la Corporación de Empresas Nacionales dispuso la transferencia a esta entidad de todas esas tenencias accionarias, lo que no llegó a efectivizarse. A partir de 1976 comienza un proceso de reducción sustancial de estas tenencias y en 1978 se deroga la Ley 20.558.

#### III) Instituto Mixto Argentino de Reaseguros Instituto Nacional de Reaseguros (INDER)

Fue creado en 1946, con una participación de aseguradores privados del 80%, con el fin de proteger a la actividad aseguradora nacional y reducir el reaseguro con el exterior. En 1947 se nacionalizó la actividad y en 1952 se liquida el IMAR, cuyas funciones pasaron a ser desempeñadas desde entonces por el Instituto Nacional de Reaseguros, como empresa enteramente estatal.

IV) Banco de la Provincia de Corrientes

Fue creado en 1950.

v) Atanor - Compañía Nacional para la Industria Química, Sociedad Anónima Mixta

Su constitución como sociedad mixta fue fruto de la licitación convocada al efecto por la D.G.F.M. en 1944, a fin de producir productos químicos. En 1949 inició la producción de metanol y cloro soda, a lo que han seguido en otras plantas las de agua oxigenada, DDT, hipoclorito de sodio, eter butílico, etc. Ha constituido a su vez varias empresas como Duranor y Petroquímica Río Tercero 1/.

VI) Mercado Nacional de Frutas

Fue creado en 1944 para concentrar la oferta de frutas para la Capital Federal. Dependió de la Secretaría de Comercio y fue liquidado en 1971.

VII) Flota Aérea Mercante Argentina (FAMA) - Zonda - Alfa - Aeroposta Argentina - Aerolíneas Argentinas

Las cuatro primeras de las empresas mencionadas fueron creadas como entidades mixtas a partir de 1945, a fin de atender en mejor medida el tráfico aéreo local e internacional, que desde 1925 operaba incipientemente la empresa Aeroposta, de origen francés. Las dificultades económicas de estas empresas motivaron su fusión en una sola empresa estatal: Aerolíneas Argentinas, que se creó en 1950.

En 1957 se crearon dos empresas privadas: Austral y Aerotransporte Litoral Argentino (ALA) para servir el tráfico local en competencia con Aerolíneas Argentinas. Se fusionaron en 1972 y han participado en alrededor del 30% del mercado.

---

1/ Entre todas las empresas públicas que existen de semejante antigüedad, Atanor es la entidad más eficiente y mejor organizada, lo cual seguramente obedece a su carácter mixto, a la buena selección de sus directivos y a la continuidad y estabilidad que se les ha dado. Esta empresa es por ello un caso de singular interés en el análisis de las empresas públicas de Argentina.

VIII) Líneas Aéreas del Estado (LADE)

Fue creada en 1945 a partir de dos líneas formadas por la aeronáutica militar en 1940: LANE y LASO. Es una aerolínea de fomento que atiende especialmente la zona patagónica.

IX) Dirección General de Combustibles Sólidos Minerales - Yacimientos Carboníferos Fiscales (YCF)

Fue constituida en 1945 sobre la base de la Dirección de Carbón de Y.P.F. En 1958 se transformó en "empresa del estado" con la nueva denominación de Y.C.F. En 1967 inició un plan de expansión a 1.000.000 de t, cifra que aún no ha alcanzado. El destino de esta empresa ha sido incierto en los últimos años y continúa operando con fuertes déficits.

X) Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI)

Fue creado en 1946 para promover el comercio exterior. Sustituyó a las Juntas de regulación y concentró las compras de las empresas estatales y los convenios comerciales internacionales. Su función se dirigió a la defensa de los precios de los bienes exportables y a conseguir productos industriales que al finalizar la guerra eran muy escasos.

En la práctica se transformó en un gran instrumento de redistribución y financiación de grandes proyectos, utilizando tipos de cambio diferenciales y crédito bancario en base al sistema de depósitos nacionalizados, para cubrir sus grandes pérdidas.

Fue disuelto en 1955 por el Gobierno de la Revolución Libertadora, quien emitió un bono para sanear su pasivo con los bancos y las Juntas de Granos y Carnes retomaron sus funciones comerciales.

XI.) Sociedad Mixta Siderúrgica Argentina (SOMISA)

Fue creada en 1947 como empresa mixta al aprobarse el Plan Siderúrgico Argentino, pero a pesar del objetivo inicial y varios intentos posteriores la participación privada ha sido simbólica y el 99,9% del capital pertenece a la D.G.F.M. Hubo numerosas demoras en la planta, que recién recibe un fuerte impulso en 1958. Su capacidad

dad inicial fue prevista en 1.000.000 de t. En 1969 se aprobó su ampliación a 2.500.000 t y en 1973 a 4.000.000 t. La planta produce chapa laminada en caliente y en frío; palanquilla, rieles, perfiles y hojalata. Su producción anual de acero no ha alcanzado aún los 2 millones de t y su tamaño definitivo no se encuentra claramente definido.

XII) Dirección de Energía de la Provincia de Buenos Aires (DEBA)

El servicio de electricidad en el interior de la provincia era prestado por pequeñas empresas privadas sin interconexión entre ellas. En 1947 se decretó su expropiación y DEBA quedó a cargo de su prestación y la expansión de los servicios. En 1960 recibió además 42 localidades que eran atendidas por Agua y Energía y en 1978/80 se completó la recepción de los servicios restantes de esa empresa que estaban en la Provincia de Buenos Aires.

XIII) Agua y Energía Eléctrica

Fue creada en 1947 como continuación de la ex Dirección General de Agua y Energía Eléctrica, para dedicarse fundamentalmente al desarrollo de la hidro-electricidad, el riego y a la transmisión y distribución de electricidad.

A partir de los 30.000 kw de potencia recibida entonces, se ha convertido en la empresa eléctrica más importante del país, con una potencia instalada actual de 2,930 GW. En el período 1978/81 transfirió muchos servicios locales a las provincias, convirtiéndose en una empresa que produce en grandes centrales y efectúa la transmisión en muy alta tensión, administrando además el sistema del Despacho Unificado de Carga. Las pequeñas centrales y la distribución domiciliaria han sido entregadas a las provincias, como parte del proceso de transferencia de servicios públicos de la Nación, que se llevara a cabo en dichos años. Su actividad en materia de riego alcanzó a la construcción de 4.000 km de canales y 260.000 has de tierra irrigada.

XIV) Empresa Provincial de Energía de Córdoba (EPEC)

Fue creada como tal en 1952, pero tuvo su origen en la nacionalización efectuada entre 1946 y 1948 de tres empresas privadas que prestaban servicios en la Provincia de Córdoba. En 1958 se trans



firieron los servicios que la Nación había adquirido al grupo SUDAM y en 1959 los del grupo ANDES. Asimismo, en 1978/80 Agua y Energía Eléctrica le transfirió sus centrales hidroeléctricas.

XV) Empresa Nacional de Energía (ENDE)

Fue creada en 1950 con la finalidad de formar un holding que agrupara a las empresas energéticas del orden nacional (YPF, Gas del Estado, YCF y Agua y Energía). No llegó a cumplir enteramente sus finalidades y fue disuelta en 1957.

XVI) Empresa Nacional de Transporte

Fue creada en 1952 con la idea de formar otro holding, pero tuvo igual suerte que ENDE y fue disuelta en 1957.

XVII) Industrias Aeronáuticas y Mecánicas del Estado (IAME, DINFIA, IME)

Fue creada en 1952, como sucesora de la anterior Fábrica Militar de Aviones, que a su vez había sido creada en 1927. Se convirtió además en una fábrica automotriz y creó la infraestructura técnica y humana que luego posibilitaron la instalación en Córdoba de otras fábricas privadas. En 1967 DINFIA se desdobló en Fábrica Militar de Aviones y en Industrias Mecánicas del Estado (IME). Esta última produjo vehículos utilitarios hasta su liquidación en 1979.

XVIII) Astilleros y Fábricas Navales del Estado (AFNE)

Fue creada en 1953. Tiene dos plantas: el astillero de Río Santiago, el más importante del país, y la fábrica de Azul: que produce pólvora y otros explosivos.

XIX) Dirección Nacional de Industrias del Estado

Fue creada en 1947, con el objeto inicial de administrar el conjunto de empresas de propiedad enemiga (alemanas y japonesas) que fueron incautadas y luego adquiridas como consecuencia de la declaración de guerra a los Países del Eje en 1945 y los convenios en tal sentido con el sistema interamericano.

DINIE estuvo compuesta por las 30 empresas incautadas, por cuatro que creó posteriormente y otras cuatro transferidas por

el Estado. Dichas empresas provenían del sector metalúrgico, eléctrico, químico, farmacéutico y textil. Cada empresa estaba administrada por un gerente y el holding se encargaba del planeamiento, la coordinación financiera y la gestión de las grandes contrataciones.

En 1953 el Gobierno decide comenzar con la restitución de esas empresas, pero se trató de un proceso lento que recién se concreta entre 1958 y 1961, época en la cual se vende a la mayoría de ellas y se procede a la liquidación de tres. Subsistieron sin embargo otras tres: CIFEN, Petroquímica Comodoro Rivadavia y Fábrica de Cemento El Gigante. Esta última fue transferida a la Provincia de San Luis en 1961, quién recién logró privatizarla en 1979, Petroquímica Comodoro Rivadavia fue vendida en 1980 y CIFEN dejó de operar y de tener activos.

XX) Empresa Mixta Telefónica Argentina (EMTA)  
Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL)

El servicio telefónico se instala en Argentina a poco de su invención, siendo principalmente ofrecido por compañías suizas e inglesas desde 1880. En 1922 había ya 94 compañías y en 1927 se radica también la ITT quien comienza a adquirir a varias de las empresas existentes.

En 1946 el Gobierno compra la Unión Telefónica (ITT) y en 1948 hace lo propio con otras ocho compañías. A partir de estos servicios el Gobierno creó la EMTA, con carácter mixto, pero al fracasar este intento fue transferida a la Administración General de Correos y Telecomunicaciones. En 1956 se creó la actual ENTEL, quien es la prestadora exclusiva del servicio internacional de telefonía y telex y de la casi totalidad del servicio urbano e interurbano de telefonía, pues éste además es prestado por la Compañía Argentina de Teléfonos y la Compañía Entrerriana de Teléfonos, subsidiarias de Ericson, en las provincias de Mendoza, San Juan, Santiago del Estero, Salta, Entre Ríos y Tucumán.

XXI) Gas del Estado

Fue creada en 1945 con motivo de la nacionalización de la compañía Primitiva de Gas de Buenos Aires, que prestaba el servicio a partir del carbón y de la producción de gas licuado en cilindros que efectuaba Y.P.F.

Gas del Estado tuvo un gran desarrollo con la construcción del primer gasoducto del sur, en 1949, que permitió el abastecimiento de gas natural. Desde entonces se construyeron varios gasoductos: un segundo desde el sur con prolongación a Tierra del Fuego; desde Neuquén a Bahía Blanca; desde Jujuy y Bolivia a Buenos Aires y desde Neuquén al litoral a través de Mendoza y Córdoba. La producción de gas natural es del orden de los 13.000 millones de m<sup>3</sup> anuales y el servicio de gas licuado fue privatizado totalmente a partir de 1981. Desde 1978 se ha venido estudiando la transferencia a las provincias de las redes de distribución de gas natural de baja presión, pero esto no se ha concentrado aún por diferencias entre las partes.

XXII) Ferrocarriles - Empresa Ferrocarriles del Estado Argentino (EFEA) - Empresa Ferrocarriles Argentinos (EFA) - Ferrocarriles Argentinos (F.A.)

A raíz de la estatización de todos los ferrocarriles, en 1949 se substituyeron las empresas que correspondían a su agrupamiento original por 8 grandes líneas que las reagruparon según su destino: Sarmiento, hacia el sudoeste, Roca, hacia el sur; San Martín, hacia el oeste; Mitre, hacia el centro; Urquiza, hacia el noreste y Belgrano hacia el noroeste. En 1956 todas ellas fueron unificadas en EFEA, que en 1964 cambió su nombre por EFA. En 1969 se le cambió su régimen legal por uno especial, pasando a denominarse desde entonces Ferrocarriles Argentinos.

Durante muchos años, antes y después de su nacionalización, se redujo la inversión en este medio y la calidad de su administración, las cuales han sido las principales causas que llevaron a su gran deterioro y pérdida de tráfico, a pesar de que en varias oportunidades posteriores hubo intentos serios, pero no duraderos, para reverter su situación.

XXIII) Mercado de Frutas "Victoria"

Fue un mercado de los ferrocarriles ubicado en la ciudad de Bahía Blanca, donde se comercializan lanas, cueros y pieles. Pasó al Estado en 1947 y ha dependido luego de la Secretaría de Agricultura.

XIV) Ferrocarrilera del Petróleo

Subsidiaria de los ferrocarriles para destilar petróleo

leo, fue adquirida junto con aquéllos. Se transfirió a DINIE en 1950 y finalmente se pasó a denominar Petroquímica Comodoro Rivadavia.

XXV) Distribuidora Nacional de Frutos

Fue creada por el Ferrocarril del Sud en 1921 para acopiar fruta en la zona del Valle de Río Negro. Pasó al Estado en 1947, dependió de DINIE desde 1952 y fue disuelta en 1960.

XXVI) Destilería de Alcohol Anhídrico

Fue expropiada por el Estado en 1948 y luego transferida a DINIE, a raíz de dificultades legales en el concurso convocado para que firmas privadas encararan la producción de alcohol de maiz. La planta se concluyó en 1954 pero su desenvolvimiento fue muy interrumpido por diversos factores económicos y políticos, hasta que se la fue desmantelando mediante otros usos y la venta parcial de sus instalaciones, proceso que concluye al promediar la década del '70.

XXVII) Flota Argentina de Navegación de Ultramar (FANU)  
Flota Argentina de Navegación Fluvial (FANF)

En 1949 el Gobierno adquirió la Compañía Argentina de Navegación Doderó, cuyo origen se remontaba a la que creara Nicolás Mihanovich en 1867. La empresa fue dividida en dos para atender el tráfico marítimo (FANU) y el fluvial (FANF). FANU pasó luego a formar parte de ELMA y FANF se llamó Flota Fluvial del Estado Argentino, siendo vendidos casi todos los activos de ésta en el período 1978/80.

3.2. Desde 1955 a 1966

El Gobierno de la Revolución Libertadora significó un profundo cambio en la política económica y ello naturalmente se tradujo en las empresas públicas, las que fueron reducidas en el período, principalmente por el Gobierno que le sucedió en 1958. Y si bien hubo también algunas incorporaciones, puede decirse que el sector se reduce ligeramente en cuanto al número de empresas, habiéndose impulsado fuertemente la actividad de algunas que operaban sectores básicos como YPF, Gas y SOMISA.

### 3.2.1. Empresas liquidadas

Instituto Argentino de Promoción del Intercambio (IAPI)  
 Empresa Nacional de Energía  
 Empresa Nacional de Transporte  
 Transporte de Buenos Aires (excepto Subterráneos de Buenos Aires)  
 Autorrutas Argentinas  
 Instituto Mixto de Inversiones Mobiliarias (sus funciones fueron al Banco Industrial)  
 Dirección Nacional de Industrias del Estado: vendió o liquidó la mayoría de sus empresas en este período y en 1970 se liquidó totalmente.

### 3.2.2. Empresas incorporadas

#### I) Empresas de Difusión

A fines de 1955 el Gobierno se incautó de la cadena ALEA que editaba 5 diarios en Buenos Aires, y de 8 importantes emisoras de radio, Posteriormente algunas fueron restituidas o vendidas, pero aún en 1982 no se ha completado su transferencia al sector privado, pese a que ello fue anunciado en varias oportunidades.

#### II) LS 82 TV Canal 7

Se había fundado en 1951, fue incautado en 1955 y se mantiene de propiedad estatal.

#### III) Forja S.A.

En 1955 se confiscaron las acciones privadas de esta empresa, que se constituyera en 1954 con la participación de IAME para producir piezas forjadas.

#### IV) Editorial Universitaria de Buenos Aires (EUDEBA)

Fue creada en 1958 por la Universidad de Buenos Aires para promover la edición económica de libros. Se preveía una participación privada del 20% que nunca se efectivizó.

V) Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires (SEGBA)

Los servicios eléctricos en Buenos Aires fueron prestados desde 1867 por pequeñas compañías privadas que luego fueron agrupadas y adquiridas gradualmente por la Compañía Alemana Trasatlántica de Electricidad (CATE), quien en 1907 obtuvo una concesión municipal por 50 años, transfiriéndola en 1921 a la Compañía Hispano Argentina de Electricidad (CHADE). Esta empresa se transformó en compañía Argentina de Electricidad (CADE) a raíz de la guerra civil y, sin razones suficientes, fue prorrogada entonces su concesión por otros cuarenta años, por lo que se inicia así un período muy controvertido, luego del cual se reestructura también la prestación del servicio eléctrico en la ciudad de Buenos Aires y en los partidos que la rodean.

De resultados de ello, en 1958 se constituye la empresa Servicios Eléctricos del Gran Buenos Aires, con carácter mixto y una participación del Estado del 80%, mientras se convino que la porción privada, que pertenecía a los anteriores prestatarios, sería adquirida en 10 años por el socio mayoritario. Sin embargo, las necesidades de inversión en el servicio público llevaron a adquirir el remanente de acciones privadas en 1961 y a encarar un importante programa de inversiones con el apoyo del Banco Mundial.

SEGBA está regida por un contrato de concesión, algunas de cuyas cláusulas, como la que le asigna un 8% de rentabilidad sobre los activos revaluados, ha sido incumplida en numerosas oportunidades.

A partir de 1979 SEGBA se fusionó con la compañía Italo Argentina de Electricidad, que había sido adquirida entonces por el Estado. La CIADE era la otra empresa que prestaba el servicio eléctrico en Buenos Aires, en proporción algo menor a SEGBA.

VI) Seguro Aeronáutico Empresa del Estado (SAEDE)

Fue creada en 1958 en jurisdicción de las autoridades aeronáuticas, para asegurar los riesgos del transporte aéreo. Fue dispuesta su disolución en 1980 y fue recreada a comienzos de 1983.

VII) Bancos Provinciales

Como consecuencia de la transformación en provin

cia de los ex-territorios nacionales, entre 1958 y 1961 se crearon bancos pertenecientes a las nuevas provincias de Misiones, Chaco, Santa Cruz, La Pampa, Chubut, Neuquén, Río Negro y Formosa.

VIII ) Compañías provinciales de seguros

También varias provincias han creado sus propias instituciones de seguros, tal el caso de: La Pampa, Corrientes, Río Negro, Neuquén, Jujuy, San Juan, Tucumán, Córdoba, Santa Fe, Buenos Aires, Entre Ríos, Misiones y Salta.

IX) Empresas provinciales de electricidad

Además de DEBA, de Buenos Aires y EPEC de Córdoba, se crearon las siguientes:

Servicios Energéticos del Chaco (Chaco)  
Electricidad de Misiones (EMSA) (Misiones)  
Empresa Provincial de Energía (San Juan)  
Usina Eléctrica Rafaela (Santa Fe)

X) Yacimientos Mineros de Agua de Dionisio

Fue creada en 1958 para explotar una zona minera en la Provincia de Catamarca, cuya propiedad fuera transferida a la Universidad de Tucumán por su descubridor. En la empresa participan la citada Universidad, la Provincia de Catamarca y la Nación. Originalmente la explotación del yacimiento se dirigía a la extracción de manganeso, pero en la actualidad ha cobrado más importancia el oro y la plata, además de las reservas de cobre que también ha sido halladas.

Hubo varios intentos de privatizar esta explotación en 1963, 1969 y en 1978/80, pero aún ello no ha podido materializarse. Por el contrario, a fines de 1982 se constituyó un nuevo ente con la participación de la D.G.F.M., con el objeto de licitar la concesión para explotar su mina de cobre llamada "Bajo la Alumbraera".

XI) Administración General de Puertos

Esta empresa fue creada en 1956, como una transformación de la Dirección Nacional de Puertos, quien administraba todos los puertos comerciales del país, que a partir de 1947 habían ido pasando a manos del Estado Nacional.

XII) Subterráneos de Buenos Aires

Fue creada en 1963 para explotar los subterráneos que pertenecían a la empresa Transporte de Buenos Aires. En 1979 pasó a ser propiedad de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Conoció entonces un ambicioso programa de ampliación y renovación de la red por el sistema de concesión de obra pública, que no ha podido materializarse por las dificultades financieras presentes.

XIII) Bodegas y Viñedos Gioi

En 1954 el Gobierno de la Provincia de Mendoza adquirió las acciones del principal accionista de esta bodega que fue fundada a fines del siglo pasado y es la más grande del país. En 1964 fue declarada empresa estatal y se adquirió el resto de las acciones privadas, encargándose normalmente de la regulación del mercado de uva y de vino de traslado.

XIV) Corporación Agroeconómica, Vitícola, Industrial y Comercial (CAVIC)

Fue creada en 1964 como una cooperativa de productores de la provincia de San Juan con participación obligatoria. Fue intervenida en 1966 y desde entonces se ha ido alternando su carácter, hasta que en 1974 se transformó en una empresa mixta. También CAVIC ha tenido la misión de regular el mercado.

3.3. Desde 1966 a 1976

Durante este período han habido cambios importantes en este sector, motivados tanto por la creación o adquisición de algunas empresas, como por la transformación del régimen jurídico que las regía.

En este sentido, en 1967 se dicta la Ley 17.318 que creó el régimen de Sociedades Anónimas con mayoría estatal, mediante el cual las empresas que en él se incluyen son regidas por las normas comunes de las sociedades comerciales, salvo algunas pocas excepciones.

En 1974, a su vez, se dictó el régimen de Sociedades del Estado, similar a aquél pero sólo aplicable a las empresas que fueran enteramente estatales. No obstante subsistieron los regímenes



anteriores, ya que las nuevas formas no fueron de aplicación obligatoria, con lo que en la actualidad coexisten normas bastante diversas. En dicho año también se creó la Corporación de Empresas Nacionales, una entidad holding que agrupaba las tenencias accionarias del Estado y la conducción superior de las empresas de mayoría estatal. Este sistema, sin embargo, tuvo una corta vida en los hechos y formalmente fue dejado sin efecto en 1978, siendo sustituido por la Sindicatura General de Empresas Públicas, un ente exclusivamente de control.

### 3.3.1. Empresas creadas

Durante este período fueron creadas varias empresas, la mayoría de las cuales se dirigieron a ejecutar proyectos importantes para el desarrollo nacional.

#### I) Construcción de Viviendas para la Armada

Fue creada en 1966 para construir viviendas para el personal de la Armada, utilizando entre otros recursos los derivados de la venta de inmuebles desafectados del servicio.

#### II) Corporación del Mercado Central de Bs. As.

Fue creada en 1967 por el Estado Nacional, la Provincia y la Municipalidad de Buenos Aires, con el fin de transformar la comercialización de productos primarios en la región. Luego de muchas disputas sobre su forma de funcionamiento, se estima inaugurarlo en 1983.

#### III) Mercado General de Haciendas de Avellaneda

Desde 1924 funcionaba como una empresa mixta con la participación de la Provincia de Bs. As., de la cual pasó a depender en 1954. Desde 1967 se lo instituyó como organismo descentralizado y concentra alrededor del 60% de la comercialización de ganado ovino.

#### IV) Hidroeléctrica Norpatagónica S.A.

Fue creada en 1967 y es la primera empresa en cuadrada en el régimen de sociedades anónimas con mayoría estatal. Su objeto es el aprovechamiento hidroeléctrico en el sur del país, especialmente el complejo el Chocón - Cerros Colorados. Ha construido ya

dos centrales con una potencia instalada de 1.650 MW, tiene en construcción otras dos con una potencia de 1.200 MW y próximo a licitar una quinta de 1.400 MW. Es una empresa que se ha destacado por la eficacia realización de sus proyectos, para los cuales ha contado con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

V) Aceros Ohler S.A.

Se constituyó en 1967 la asociación de la D.G.F.M. con Ohler de Alemania, dentro del régimen de la Ley 17.318, para fabricar aceros especiales, al silicio y de alto carbono, sobre la base de las instalaciones de la antigua Fábrica Militar de aceros. Fue disuelta en 1978, a raíz de dificultades económicas y de la obsolescencia de sus instalaciones.

VI) Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA)

Fue constituida en 1950 con el objeto de desarrollar la capacidad nuclear argentina. En 1965 recibe el encargo de hacer el estudio de factibilidad de una planta nucleoelectrica, y en 1968 se adoptó la decisión de construir Atucha I, la primera planta eléctrica propulsada por uranio natural. Se la concluyó en 1974 y tiene una potencia instalada de 335 MW. La energía de Atucha se vende en block al sistema interconectado.

En 1974 inició un segundo proyecto: Embalse en Río Tercero, Provincia de Córdoba, que se estima concluir en 1983 con una potencia de 600 MW. En 1981 comenzó la construcción de una tercer planta: Atucha II, de una capacidad de 600 MW propulsada, como las anteriores, con uranio natural y agua pesada.

La CNEA tiene varios yacimientos de uranio y está construyendo una planta de agua pesada en Neuquén, una fábrica de aleaciones especiales, circuitos experimentales de alta y baja presión, etc.

La CNEA posee además institutos de investigación en Buenos Aires y Bariloche con varios reactores donde también produce radioisótopos; ha prestado asistencia técnica a otros países latinoamericanos y ha promovido a su vez la formación de una empresa de ingeniería y otras dos para la extracción y producción de elementos de combustión nuclear.

VII) Dirección General de Investigación y Desarrollo (DIGID)

Es una entidad descentralizada cuya actividad se desarrolla en la órbita del Ministerio de Defensa. Fue creada en 1969 con el objeto de cumplir tareas de asesoramiento en materia de defensa nacional. Sin embargo su objeto se ha ampliado notoriamente, actuando como una empresa consultora en temas muy variados y a quien recurren muy diversos organismos públicos, debido especialmente a las facilidades de contratación con las que DIGID está investida.

VIII) Hierro Patagónico de Sierra Grande S.A. (HIPASAM)

Fue creada en 1969 a iniciativa de la D.G.F.M., mediante la asociación con el Banco Nacional de Desarrollo y la Provincia de Río Negro, donde se encuentran ubicados los yacimientos ferríferos de Sierra Grande, cuya explotación es el objeto de la empresa. El proyecto se inició en 1970 y consiste en la explotación de la mina subterránea y un proceso posterior de concentración y pelletización para aumentar la ley del mineral y reducir su contenido de fósforo. El proyecto tuvo dificultades en su concreción, muchas de ellas derivadas de la situación general del país. Entró en producción en 1979 y pudo superar finalmente su puesta a punto, aunque aún no ha logrado su equilibrio económico, principalmente a raíz de que por razones de mercado sólo produce al 50% de su capacidad, que es de 2 millones de toneladas anuales de pellets.

IX) Talleres Navales Dársena Norte (TANDANOR)

TANDANOR es una empresa dedicada a todo tipo de reparaciones de buques. Fue creada en 1970 a raíz de la asociación de la Armada y la Administración General de Puertos, sobre la base de los talleres que eran propiedad de aquella. Luego se le fusionó TARENA (Talleres de Reparaciones Navales) que había pertenecido a la empresa Doderó antes de su nacionalización.

X) Petroquímica General Mosconi

Fue constituida en 1970 entre la D.G.F.M. e Y.P.F. con el fin de producir productos aromáticos básicos en Ensenada, Provincia de Buenos Aires. El proyecto se concluyó en 1974 y ha operado muy satisfactoriamente, destinando buena parte de la producción

cción a la exportación, pues aún no se ha integrado el polo petroquímico previsto.

XI) Petroquímica Bahía Blanca S.A.

Fue creada en 1971 para producir etileno y propileno en Bahía Blanca, por la asociación de la D.G.F.M., Y.P.F. y Gas del Estado que poseen el 51%; el 49% es propiedad de las empresas privadas que han instalado plantas satélites para producir polietileno de alta y baja densidad, monómeros vinílicos y soda cáustica. Inicialmente hubo problemas de coordinación entre los diferentes procesos y falta de cumplimiento de los compromisos financieros del Estado, lo que ya ha sido superado y se está estudiando una nueva ampliación. La D.G.F.M. posee el 30% de las plantas satélites, las sociedades mixtas: Induclor, Petropol, Monómeros Vinílicos y Polisur.

XII) Carboquímica Argentina Sociedad Mixta

Fue constituida en 1972 entre la D.G.F.M. y la empresa privada RAGOR, para producir brea, benzol, etc., derivados de la destilación de alquitranes de SOMISA.

XIII) Conarsud Asesoramiento y Consultoría S.A.

Fue constituida en 1972 por Ferrocarriles Argentinos y socios privados minoritarios, para actuar como consultora de proyectos de transporte, especialmente ferroviarios. Se intentó privatizar en 1980 sin resultado positivo y su actividad ha sido ahora reimpulsada.

XIV) SAOPIN - AFNE

Fue constituida en 1972 entre AFNE y profesionales de la ingeniería naval, a fin de elaborar proyectos de dicha especialidad.

XV) Petroquímica Río Tercero

Fue creada en 1973 por la D.G.F.M., ATANOR e Y.P.F. quienes tienen la mayoría de las acciones ordinarias, habiendo asociado una importante participación privada a través de la suscripción de acciones preferidas. La planta fue instalada en Río Tercero, Córdoba y desde 1982 produce disocianato de tolueno (TDI) con una capacidad de 16.000 t.

XVI) Papel Misionero

Fue creada a comienzos de la década del '70 para producir papel Kraft, a iniciativa de la Provincia de Misiones, que participa con el 51%. Intervino luego la Nación con un 37% y el resto pertenece a productores locales y de equipo. El proyecto se desarrolló con muchas dificultades, no pudiéndose concretar los intentos de privatización. Actualmente abastece el 20% de este mercado.

XVII) Siderúrgica Integrada S.A. (SIDINSA)

Fue creada en 1975 por la D.G.F.M. (98%) y el Banco Nacional de Desarrollo, en virtud del Decreto 1454, con el fin de diseñar una planta de productos planos de acero, que inicialmente se previó de una capacidad de 3,8 millones de t anuales. El proyecto de ingeniería tuvo una avanzada elaboración pero el Gobierno fue demorando su consideración a raíz de otros proyectos alternativos y a las diferentes posiciones ideológicas que dificultan el poder definir con claridad el futuro desarrollo siderúrgico, en una economía que ha reducido su consumo y su crecimiento general. SIDINSA ha actuado también como consultora y se ha asociado con FINSIDER de Italia para desarrollar un proyecto de aceros inoxidables planos, a cuyo efecto constituirían una empresa denominada SIDINOX.

XVIII) Bancos Provinciales

Durante este período se crearon nuevas instituciones bancarias:

Banco de Inversión y Desarrollo de la Provincia de Santa Fe (1971)

Banco de Previsión Social de la Provincia de Mendoza (1971)

Banco Social de la Provincia de Córdoba (1972)

XIX) Empresa de Desarrollos Especiales S.A. (EDESA)

Fue constituida por la Armada en 1975 con el objeto de desarrollar técnicas acuáticas y sistemas de armamentos.

3.3.2. Empresas que no llegaron a operar

I) Transportadora de Petróleo S.A. (TRANSPET)

De mayoría estatal, fue creada en 1969 entre

Y.P.F., Bechtel S.A. y Contreras S.A. para construir y explotar una boya para la descarga de petróleo en Cabo San Antonio. La empresa que dó sin efecto al sustituirse el proyecto por un oleoducto de Bahía Blanca a La Plata.

II) Empresa Nacional de Investigaciones y Desarrollo Eléctrico (ENIDE)

Fue creada en 1971 por la Secretaría de Energía y las empresas públicas del sector. El proyecto se abandonó rápidamente.

III) Compañía Argentina de Promoción de Exportaciones S.A. (CAPESA)

Fue creada por la Secretaría de Comercio e Y.P.F. en 1971 pero el proyecto se abandonó antes de su constitución definitiva.

3.3.3. Empresas adquiridas

Durante este período el Estado adquiere varias empresas, en muchos casos para evitar su quiebra y las consecuencias que de ella hubieran derivado.

I) Telam S.A.

Era una empresa privada de noticias fundada en 1959, que en 1969 fue expropiada por el Gobierno. Dicha agencia centraliza además toda la publicidad del Estado y sus dependencias.

II) Compañía Nacional Azucarera S.A. (CONASA)

A raíz de los problemas de sobreproducción de azúcar que se manifestaron desde 1966, el Estado fue inducido a intervenir para evitar el cierre de ingenios. Con este objeto fue creada la empresa CONASA en 1970, quien pasó a contar con seis ingenios, en su mayoría de la Provincia de Tucumán. Estos ingenios habían sido privados anteriormente y al principio recibieron sólo el apoyo del Estado bajo el sistema de la Ley 18.832 que más adelante se comenta. La privatización de CONASA fue comenzada en 1978 a través de la venta y restitución de todos sus bienes y se encuentra ahora en vías de liquidación.

III) Las Palmas S.A.

Fue constituida en 1971 para poder mantener la actividad de Las Palmas del Chaco Austral, Provincia del Chaco, una empresa azucarera, maderera y agropecuaria, fundada hacia fines del siglo pasado por capitales ingleses y de gran relevancia económica en su amplia zona de influencia donde empleaba a más de 3.000 personas. Su proceso de expropiación fue muy complejo al inicio y depende en la actualidad del Ministerio de Bienestar Social.

IV) La Cantábrica S.A.

Es una antigua empresa siderúrgica semi-integrada en la cual participaba minoritariamente el Banco Nacional de Desarrollo. Debido a dificultades financieras surgidas en 1968/70 a raíz de su ampliación, el B.N.D. incrementó su participación y tomó el control en 1971. Finalmente fue licitada su venta y pasó a manos privadas en 1978.

3.3.4. Regímenes de Rehabilitación Industrial

En 1967 fue dictado un primer régimen (Ley 17.507) para ayudar a empresas con dificultades financieras. Según el mismo se podían consolidar las deudas fiscales y amortizarlas a largo plazo y en algunos casos se concurren además con créditos del B.N.D. Las empresas acogidas fueron 187 y debían ofrecer diversas garantías, entre otras la emisión de acciones preferidas para el Estado, convertibles en ordinarias en caso de incumplimiento. A raíz de que esta eventualidad se produjo en algunas de ellas, varias empresas pasaron a ser propiedad mayoritaria del Estado, entre las cuales cabe consignar a:

I) Siam Di Tella S.A.

Fue en su momento uno de los complejos industriales más importantes, con fabricación de electrodomésticos, maquinaria vial, transformadores, equipos petroleros, caños, etc. El proceso de privatización iniciado en 1978/80 sólo ha alcanzado aún a partes menores de este holding.

II) La Emilia, Industrias Textiles S.A.

Importante establecimiento textil de San Nicolás, Pcia. de Buenos Aires, ocupaba 1.500 personas, pasó al Estado en

1972 y se encuentra ahora en sede judicial.

III) Industrias Llave S.A.

Empresa textil que ocupaba a 1.700 empleados, pertenecía enteramente a la Pcia. de Entre Ríos. Fue iniciado su con curso en 1980 y ha vendido todos sus activos.

IV) Fábrica Argentina de Vidrios y Revestimientos de Opalina Hurlingham S.A.

Pasó al Estado en 1973 y su reprivatización se estima a efectuar en 1983.

Un segundo régimen de rehabilitación se dictó en 1970 a través de la Ley 18.832. En virtud de ella una empresa en con curso podía pasar a ser administrada por el Estado al sólo efecto de evitar su paralización, transformándose éste en acreedor, por los fondos provistos para tal fin. A raíz de este nuevo régimen, entre 1970 y 1974 pasaron a manos del Estado varias empresas privadas que tenían serias dificultades económicas, tales como:

Compañía Industrial del Norte de Santa Fe  
 Editorial Codex S.A.  
 Panamericana de Televisión  
 Frigorífico Swift de La Plata S.A.  
 Frigoríficos Argentinos S.A.  
 La Bernalesa S.A.  
 Gabby Salomón S.R.L.  
 Fábrica Argentina de Caños de Acero e Industrias  
 Electrometalúrgicas Mauricio Silbert S.A.  
 Mancusso y Rossi S.A.I.C.  
 Fábrica Italo Argentina de Lana Peinada  
 Gilera Argentina

La totalidad de estas empresas ya no están en poder del Estado pues fueron vendidas, liquidadas o vueltas a sus procesos judiciales entre 1976 y 1980.

3.3.5. Canales de Televisión

En 1973 caducaron las licencias de seis canales de televisión de las ciudades de Buenos Aires (4), Mar del Plata y Mendo



za. Las empresas de televisión fueron intervenidas por el Estado a fin de ese año; en 1974 se intervino también a las empresas productoras de sus programas y en 1975 se sancionó la ley que dispuso su expropiación.

### 3.3.6. Empresas Binacionales

#### I) Comisión Técnica Mixta de Salto Grande

Fue formada a raíz del convenio suscripto entre Argentina y Uruguay, para desarrollar un proyecto hidroeléctrico en Salto Grande, sobre el río Uruguay, a la altura de las ciudades de Concordia y Salto. Luego de sucesivos estudios, en 1969 se encara el proyecto definitivo que se inició en 1974. En 1979 comenzó a funcionar la primer turbina y está próximo a completarse la totalidad de su capacidad que es de 1.620 MW de potencia.

#### II) Ente Binacional Yaciretá

El aprovechamiento hidroeléctrico del Paraná, en la zona de las islas de Yaciretá y Apipé, estuvo siendo estudiado desde 1920. Sin embargo recién en 1958 Argentina y Paraguay decidieron constituir una Comisión Mixta. Luego de análisis preliminares se inició el estudio de factibilidad en 1971 y el proyecto definitivo en 1974, al propio tiempo que se comenzaron las obras de infraestructura. Las licitaciones principales en cambio se han demorado en su adjudicación por motivos muy variados y durante 1982 se ha anunciado que las obras se iniciarón el año siguiente.

La potencia prevista es de 2.770 MW y se estima que la primer turbina se habilite al sexto año de iniciada la construcción.

#### III) Comisión Mixta del Alto Paraná (COMIP)

Fue constituida junto con el Gobierno Paraguayo en 1972, con el fin de llevar adelante los estudios y la construcción del proyecto hidroeléctrico de Corpus. En la actualidad sólo se ha cumplido la primer etapa.

IV) Agroquímicos Latinoamericanos

Fue constituida en 1974 a través de un convenio entre Y.P.F. de Argentina, Y.P.F. Bolivianos y la Corporación Boliviana de Fomento. Aquel reconocía su origen en el Pacto Andino que asignaba a Bolivia la posibilidad de producir malathiones y pasathiones.

Se han efectuado desde entonces buena parte de los estudios requeridos, pero a raíz de las dudas que genera su factibilidad, aún no ha sido decidida su ejecución:

3.4. Desde 1976 a 1982

Durante el Proceso de Reorganización Nacional, iniciado en 1976, se enunció reiteradamente la vigencia del principio de subsidiariedad y la voluntad de proceder a la privatización de una gran cantidad de empresas estatales y a la no creación de nuevos entes. No obstante, durante estos años han habido diferentes énfasis e interpretaciones diversas acerca de esta política, dentro de los Gobiernos que se sucedieron. De resultados de ello se vendió gran cantidad de empresas menores y de participaciones, procediéndose también a la descentralizaciones, procediéndose también a la descentralización de importantes empresas, pero por otro lado se adquirieron otras empresas en dificultades, con lo que el balance podría significar un incremento del sector.

3.4.1. Empresas vendidas, liquidadas o transferidas

Durante los años 1976/78 se discutió largamente en definir conceptualmente las empresas que debían o no privatizarse. Mientras tanto se avanzó en la venta o liquidación de empresas menores, principalmente aquellas que habían sido tomadas por el Estado para evitar su paralización o quiebra. De este universo fueron eliminadas 120 entidades, cuyo detalle se encuentra en el Anexo A-1, entre las que principalmente se hallan empresas pertenecientes a las provincias, tales como hoteles, mataderos, etc., así como varias de las empresas importantes que habían sido incorporadas al Estado por los regímenes de rehabilitación industrial, entre las que cabe nombrar a La Bernalesa, Frigorífico Swift, FIALP, La Emilia, Compañía Azucarera Tucumana, La Cantábrica, etc. Asimismo se liquidaron otras empresas pertenecientes al Estado, tales como Aceros Ohler, Establecimiento Azufrero Salta y Aceros Especiales que pertenecían a la D.G.F.M., IME, Petroquí

mica Comodoro Rivadavia, etc. A su vez la D.G.F.M. transfirió a la Armada su participación en AFNE, el Centro Forestal Pirané a la Pcia. de Formosa y Salta Forestal a la Pcia. de Salta

Por otro lado, el Banco Nacional de Desarrollo y la Caja Nacional de Ahorro y Seguro procedieron a vender la mayor parte de sus participaciones minoritarias. De resultas de ello, ambas instituciones vendieron la totalidad de las acciones de 207 empresas industriales, mientras otras 29 habían sido vendidas parcialmente al promediar el año 1980 1/. Por último, a otras 46 empresas en las que el Estado participaba en minoría les fue decretada su quiebra.

En otro orden: el de las grandes empresas estatales proveedoras de servicios públicos, la acción de privatización no fue dirigida hacia la venta de su capital, lo cual era harto difícil por razones prácticas y políticas, sino que se ha llamado la privatización periférica, esto es, la transferencia al sector privado de servicios o provisiones auxiliares, tales como el mantenimiento, transporte, consultoría, distribución, etc. y la subcontratación de algunas funciones principales, tales como la explotación petrolera; también se llevó a cabo la construcción y explotación de grandes proyectos por el sistema de concesión de obra pública, con diferentes grados de seguridad estatal en relación a los ingresos y obligaciones financieras que los mismos implicaban.

Finalmente, en el período 1976/81 se realizó una trascendente política de descentralización, transfiriendo servicios y funciones de la esfera nacional a las provincias y municipalidades. Esta política tuvo particular importancia en el caso de la educación primaria y los hospitales. En lo que hace a las empresas de servicios públicos, las mayores transferencias fueron las realizadas por Agua y Energía Eléctrica, que abarcó a pequeñas centrales, salvo en la Pcia. de Buenos Aires y Córdoba y los sistemas de distribución en baja tensión. De este modo Agua y Energía se ha concentrado en los grandes aprovechamientos hidroeléctricos, en el transporte de electricidad en 500 KW y en la administración del Despacho Unificado de Carga, mediante el cual se optimiza la producción y distribución eléctrica.

La segunda transferencia importante fue la realizada por Obras Sanitarias de la Nación, quien entregó a las provincias

1/ En los años siguientes se avanzó muy poco debido al deterioro económico y los cambios políticos.

todos los servicios que poseía en el interior. En la actualidad O.S.N. ha quedado reducida a prestar los servicios de la Capital Federal y Gran Buenos Aires. Para ésto se había planeado constituir un nuevo ente interjurisdiccional, pero han existido posiciones diversas y ello aún no se ha concretado, por lo que la propiedad de O.S.N. continúa siendo de la Nación.

Los subterráneos de Buenos Aires fueron transferidos a la Municipalidad de esta ciudad, quedando pendiente la política de regulación del transporte automotor que sigue a cargo de la Nación. Se proyectó también transferir los ferrocarriles que operan la región metropolitana a la Provincia y Municipalidad de Buenos Aires pero los estudios no han sido decisivos y tampoco ha habido una voluntad clara de las partes intervinientes por lo que la decisión no se ha concretado.

Asimismo se había previsto la transferencia a las provincias de la distribución de gas natural en baja presión, pero su concreción se ha demorado a raíz de que las provincias desean también hacerse cargo de la atención de los grandes consumidores (usuarios industriales) a lo que Gas del Estado se ha venido oponiendo con argumentos que no han sido suficientemente sólidos, motivo por el cual no se ha producido aún una decisión definitiva.

Fuera de lo hecho y mencionado no quedan ya áreas importantes de los servicios públicos que puedan ser transferidos. Se ha estado analizando, por ejemplo, la regionalización del servicio telefónico, pero por su naturaleza no se advierte una conveniencia manifiesta. En cambio otro área menor en la que podría avanzarse aún es la relativa a la operación portuaria que brinda la Administración General de Puertos.

La experiencia habida en materia de transferencia de servicios a las provincias, a pesar de breve, ha sido sin duda positiva. Además de la trascendencia política de la descentralización, ello permite concentrar a las empresas en los problemas relevantes y poder reducir sustancialmente la pesada organización que era necesaria para manejar pequeños problemas locales diseminados por todo el país. De este modo, además, la fijación de prioridades se puede establecer con mayor claridad y por quienes tienen la responsabilidad directa de su gobierno y la posibilidad de ser juzgados por sus usuarios.

### 3.4.2. Empresas creadas

#### I) Combustible Nuclear Argentino S.A. (CONUAR)

Es una empresas de mayoría privada, surgida de la iniciativa de la CNEA, con quien se ha asociado Pecom Nuclear S.A., una empresa del grupo Pérez Companc de Argentina. La constitución de esta empresa fue autorizada en 1977 y construyó la primera planta de elementos combustibles nucleares, que abastecerá a las centrales de la CNEA, con quien ha contratado dicha provisión.

La tecnología de producción fue desarrollada por la CNEA en su planta piloto y en 1982 la fábrica de CONUAR comenzó a operar a escala industrial.

#### II) Nuclear Mendoza Sociedad del Estado

Fue creada por la Provincia de Mendoza en 1977 en virtud de un convenio con la Comisión Nacional de Energía Atómica. Su objeto es la exploración, explotación e concentración de minerales nucleares para ser provistos a la CNEA de quien es contratista.

#### III) Sociedad Anónima para el Desarrollo de la Tecnología Acuática (SATECNA)

Fue fundada en 1977 por iniciativa de la Empresa Desarrollos Especiales S.A. (EDES) que posee un 40% y pertenece a la Armada Argentina y la empresa privada Roman de transportes especiales que posee el 60% restante del capital.

SATECNA se dedica al remolque de buques en el puerto de Buenos Aires y al reflotado de barcos.

#### IV) Cinturón Ecológico Area Metropolitana Sociedad de Estado (CEAMSE)

Fue creada en 1977 a iniciativa de la Municipalidad y la Pcia. de Buenos Aires con el objeto de recuperar zonas bajas alrededor de Buenos Aires mediante el sistema de rellenos sanitarios, forestar y construir áreas de recreación. La superficie que abarca el proyecto original es de 30.000 has.

V) Astillero Ministro Manuel Domecq García S.A.

Fue constituida en 1979 como una sociedad anónima de mayoría estatal, cuyos socios son la Armada (75%) y el grupo Thyssen (25%). Su objeto es la fabricación de submarinos con el apoyo de dicha empresa alemana.

VJ) Empresa Nuclear Argentina de Centrales Eléctricas(ENACE)

Fue constituida en 1980 entre la CNEA (60%) y la Kraftwerk Union de Alemania (49%) para realizar las tareas de ingeniería que requiere la erección de Atucha II y otras centrales futuras. El convenio con KWU implica una creciente transferencia tecnológica a ENACE y una progresiva reducción de su participación en el capital de la misma.

VII) Operadora Mayorista de Servicios Turísticos (OPTAR)

Fue constituida en 1977 por Aerolíneas Argentinas bajo la forma de Sociedad de Estado, con el fin de contar con una empresa subsidiaria de turismo que contribuyera al desarrollo de su tráfico aéreo y a la mejor ocupación de sus aeronaves.

VIII) Buenos Aires Catering (BAC)

Fue creada en 1978 mediante la asociación de Aerolíneas Argentinas (65%) y Swissair (35%) con el objeto de preparar su propio aprovisionamiento de abordaje, así como proveerlo a otras compañías aéreas internacionales. La gerencia de la empresa está a cargo de Swissair.

3.4.3. Empresas AdquiridasI) Compañía Italo Argentina de Electricidad

Fue una empresa privada de capitales suizos que tenía la concesión del servicio eléctrico de parte de la ciudad de Buenos Aires, donde el resto del servicio es prestado por SEGBA.

El gobierno del período 1973/76 decidió llevar adelante su expropiación sin que ella se llegara a concretar. Esta si

tuación y la falta de cumplimiento de la concesión, en cuanto al beneficio garantizado, llevaron a sus propietarios a solicitar su venta al Estado. La misma se concretó en 1978 fijándose un precio de 230 millones de dólares a 6 años 1/. CIAE pasó a ser administrada por SEGBA con quien se ha efectuado luego un proceso de fusión empresaria.

II) Austral Líneas Aéreas S.A. - Sol jet. S.A.  
Lagos del Sur S.A. - Plataforma 1200

Este conjunto empresario constituido alrededor de la empresa aérea fue cedido por sus propietarios al Estado, a raíz de su incapacidad para sobrellevar sus dificultades financieras, derivadas de un complejo conjunto de circunstancias. El Estado aceptó la transferencia en 1980 con el objeto de sanear su pasivo y reprivatizarla, para mantener la competencia en el transporte aéreo. En esta tarea se avanzó significativamente con las empresas de servicios turísticos, pero no así con Austral cuya venta está aún pendiente.

III) Entidades financieras a cargo del Banco Central

En 1977 se estableció un nuevo ordenamiento del sistema financiero argentino, en virtud del cual las entidades contaron con mucha mayor libertad en la fijación de tasas, apertura de sus cursales y nuevas entidades, destino de préstamos, etc. Sin embargo subsistió el sistema de garantía de los depósitos, merced al cual las entidades poco solventes o con políticas de crédito inadecuadas pudieron captar grandes montos de ahorro con el simple recurso de elevar las tasas de interés sin que el Banco Central se lo impidiera. Como los créditos que tenían por origen esos fondos no podían ser amortizados en la mayoría de los casos, muchas entidades de importancia entraron en crisis y el Banco Central se empezó a hacer cargo de ellas a partir de 1980, debiendo aportar, en ese sólo año, un monto equivalente al 3% del PBI en concepto de restitución de depósitos.

Por otro lado, al tomar estos bancos, se transfirieron al B.C.R.A. otras empresas vinculadas, entre las que cabe mencionar por su importancia a las del grupo Greco, que controlaban buena parte de la producción vitivinícola de Mendoza, el parque de diversiones Interama, con un pasivo superior a 100 millones de dólares, explotaciones agropecuarias, etc.

---

1/ Financiación media estimada.

Si bien el objetivo del B.C.R.A. al hacerse cargo de las entidades insolventes no fue quedarse con ellas, sino que las ha ido liquidando y vendiendo, es también cierto que desde 1980 se acrecentó la intervención directa del Estado en el manejo del sistema financiero. Esta intervención se ha venido reduciendo ahora, como consecuencia de que se ha superado en parte aquella crisis y otros bancos privados han tomado el lugar de las entidades en liquidación pero sobre todo subsisten las empresas que les estaban vinculadas.



ANEXO A-1

Empresas que ya no están administradas por el Estado por haber sido privatizadas, disueltas, liquidadas, dadas en comodato o concesión o transferidas a la Justicia (Marzo de 1981)

1. Fábrica Argentina de Caños de Acero e Industrias Electrometalúrgicas  
Mauricio Silbert S.A.
2. Mancuso y Rossi S.A.I.C.
3. Cía Papelera del Norte de Santa Fe
4. Hilanderías Luján S.A.
5. Compañía Azucarera Tucumana
6. Textiles Gloria
7. La Bernalesa S.A. - Gaby Salomón S.R.L.
8. Fábrica Italo-Argentina de Lana Peinada (FIALP)
9. Cía. Swift de La Plata S.A.
10. Textiles Viedma
11. Frigoríficos Argentinos S.A. (FASA)
12. La Cantábrica S.A.
13. Petroquímica Comodoro Rivadavia S.A.
14. Obras Públicas (Chaco)
15. La Lecherita (Chaco)
16. Charata Lacteos (Chaco)
17. Ente Pavimentador de Obras Públicas (Chaco)
18. Usina Deshidratadora de Aranguren (Entre Ríos)
19. Tampieri y Cía. S.R.L. (Córdoba)
20. Fábrica de Calzado Lucas Trejo (Córdoba)
21. Conarg S.A. (Córdoba)
22. Empresa Provincial Avícola (Entre Ríos)
23. Fytin S.A. (Entre Ríos)
24. Frigorífico San José
25. Electrodine S.A.C.I. y F.
26. Cristalerías Rosarinas San Vicente (Santa Fe)
27. Industrias Metalúrgicas Rosario
28. Gilera Argentina S.A.C.I.
29. La Emilia Industrial Textil S.A.
30. C.A.D.D.I.E. S.A.C.I.
31. Ferrodúctil
32. Editorial Codex S.A.
33. Ingenio Arno S.A.
34. Hotel Provincial de la Plata
35. Hipodromo de la Plata

36. Fábrica Oficial de Aceite Tinogasta (Catamarca)
37. Deshidratadora de Hortalizas Las Tejas (Catamarca)
38. Cine Teatro Catamarca
39. Hotel de Turismo Curuzú Cuatiá (Corrientes)
40. Hotel de Turismo Esquina (Corrientes)
41. Hotel de Capital
42. Hotel de Turismo Goya (Corrientes)
43. Hotel de Paso de los Libres
44. Hotel de Turismo Mercedes (Corrientes)
45. Comedor - Parador Yapeyú
46. Hotel de Turismo Santo Tomé (Corrientes)
47. Hostería Paso de la Patria
48. Silos de Granos Santo Tomé (Corrientes)
49. Desmotadora Oficial Goya
50. Bar Casino Provincial
51. Cine Teatro (Corrientes)
52. Aserradero Evans (Chubut)
53. Textil Formosa
54. Frigorífico Formosa
55. Hotel Provincial Termas de Reyes (Jujuy)
56. Hotel Provincial de Tilcara (Jujuy)
57. Hotel Provincial de Humahuaca (Jujuy)
58. Hotel Provincial de la Quiaca (Jujuy)
59. Hotel Provincial Alto de la Viña (Jujuy)
60. Hostería de Anillaco (La Rioja)
61. Cooperativa Frutihortícola La Rioja (La Rioja)
62. Hotel de Turismo Capital (La Rioja)
63. Desecadora y Deshidratadora de Frutas y Hortalizas (Chilecito)
64. Destilería de Alcohol Anillaco (La Rioja)
65. Vasiya Vinaria Villa Unión (La Rioja)
66. Hostería Famatina (La Rioja)
67. Hostería Termas de Santa Teresita (La Rioja)
68. Hostería Chepes (La Rioja)
69. Hostería Salicas (La Rioja)
67. Motel Parque Llancapis (La Rioja)
71. Matadero Frigorífico Mendoza
72. Cerámica Mendoza
73. L.P.C.A. (Misiones)
74. Ematec - Posadas
75. Ematec - Oberá
76. Matadero Frigorífico El Caimán
77. Valle de Oro - San Severino (Río Negro)
78. Hotel Pilmayquen (Río Negro)

79. Ruca Pulcu (Río Negro)
80. Parque Industrial de Allen (Río Negro)
81. Idelec (Río Negro)
82. Abastecedora Argentina de Alimentos (Río Negro)
83. Procesadora Río Negro
84. Empresa Provincial de Aviación Civil (Santiago del Estero)
85. Hotel Savoy (Tucumán)
86. Hosterías y Hoteles Estatales (Tierra del Fuego)
87. Establecimiento Azufrero Salta
88. Aceros Ohler S.A.
89. Ferroaleaciones S.A.M.
90. Industrias Man S.A.
91. La Gallareta
92. Ingenio Bella Vista
93. El Gigante (San Luis)
94. Escuela de Alfarería y Cerámica (Catamarca)
95. Escuela Artesanal de Alfombras
96. Artesanías Neuquinas
97. Agroindustrial y Comercial (Chaco)
98. Instituto Frigorífico Autárquico Municipal Paraná (Entre Ríos)
99. Primera Hilandería y Tejeduría Jujeña (Jujuy)
100. Complejo de Deportes de Invierno La Hoya (Chubut)
101. Frigorífico Gaimán (Jujuy)
102. Instituto de Seguros de la Provincia de Córdoba
103. Instituto de Seguros de la Provincia de Buenos Aires
104. Ingenio San Juan
105. Carboclor S.A.
106. Cavic (San Juan)
107. Industrias Mecánicas del Estado
108. Planta de Tungsteno (San Luis)
109. Hostería Municipal Puerto Deseado
110. Lavadero y Peinaduría de Lanas (Tierra del Fuego)
111. Hostería Provincial de Calafate
112. Hostería Municipal de Puerto San Julián (Santa Cruz)
113. Hostería Cabo Vírgenes (Santa Cruz)
114. Hostería Comandante Luis Piedrabuena (Santa Cruz)
115. Corporación Entrerriana de Citrus
116. Hotel de Turismo Empedrado
117. Desmotadora de Capital
118. Confitería Panambí y Salón Anahí
119. Estación Experimental Paso de la Patria
120. Hotel de Turismo Monte Caseros

Fuente: Memoria del Ministerio de Economía, mayo de 1981



**EL CRECIMIENTO (DESCONTROLADO) DE  
LA INTERVENCION GUBERNAMENTAL EN LA ECONOMIA BRASILEÑA**

- Fernando Rezende -



EL CRECIMIENTO (DESCONTROLADO) DE LA INTERVENCIÓN  
GOBIERNAMENTAL EN LA ECONOMÍA BRASILEÑA

INTRODUCCION

Diferentes estudios sobre la economía brasileña apuntan al crecimiento no planeado de la intervención gubernamental en la producción directa de bienes y servicios. El crecimiento y la diversificación de la actividad empresarial del gobierno habría resultado mucho más de una actitud pragmática para solucionar los problemas específicos de la política económica en determinadas etapas del proceso de crecimiento, que de una orientación concreta y de largo plazo en pro de una mayor estatización de la economía.

Ese punto de vista es defendido por algunos de los principales autores de estudios recientes sobre el tema. Baer, Kerstenetzky y Villela (1973) mencionan que "la actual preponderancia del Estado en la economía brasileña no es el resultado de un esquema cuidadosamente concebido. En gran parte, surge como consecuencia de numerosas circunstancias que, en su mayoría, fuerzan al Estado a intervenir de manera creciente en el sistema económico del país. Esas circunstancias van desde reacciones a crisis económicas internacionales y el deseo de controlar las actividades del capital extranjero, principalmente en el sector de servicios de utilidad pública y en la explotación de recursos naturales, hasta la ambición de industrializar rápidamente un país atrasado" (p.1). Suzigan (1976) concluye que "la ascensión del Estado como empresario no resultó de acción planificada, y su motivación ideológica no fue más allá del nacionalismo económico que imperó en oportunidad de la implantación de algunos sectores, principalmente siderurgia (inclusive ramos correlativos) y petróleo, y del estatismo característico del Estado Nuevo (1937-1945)" (p.126).

Una posición diferente en cuanto a la motivación ideológica es la que defiende Luciano Martins (1977), para quien es históricamente inexacto afirmar que "la acción empresarial del Estado surge en Brasil de forma casi accidental y como que desligada de un proyecto político definido" (p.27). Para Martins hubo siempre una ideología de intervención del estado (asumiera ella la forma del estatismo, nacionalismo o desarrollismo) aunque él mismo reconozca que esa motivación ideológica no fue suficiente para traducirse en una acción planificada en la medida en que el aparato

del estado se ha revelado incapaz de ejercer su control sobre el proceso de proliferación de empresas gubernamentales.

El aspecto ideológico es resaltado en otros trabajos que buscan analizar el problema de la expansión del estado a la luz de las funciones que él desempeña en el proceso de desarrollo capitalista. En ese caso, el crecimiento del sector productivo estatal sería un requisito necesario para la acumulación de capital, aunque no sea correcto incluir, como recuerda Sulamis Dain (1980), que "el hecho de que el estado capitalista sea solidario con la acumulación de capital (y con sus fracciones dominantes) no es lo mismo que afirmar, como se deduciría de las tesis del CME, que en su forma actual, él se montó para servir a los intereses de estas fracciones dominantes".

Así, las conclusiones de la mayoría de los estudios sobre el tema coinciden con las manifestaciones oficiales en lo que se refiere al objetivo de fortalecer la empresa privada en el modelo nacional de desarrollo. Un documento oficial sobre el tema, intitulado "Acción para la Empresa Privada Nacional" (CDE, 1976), citando el II PND establece que... "En la industria, por consiguiente, la orientación es dejar con la iniciativa privada la función de invertir y de producir con rentabilidad adecuada. Sólo habrá proyectos bajo control de empresas gubernamentales, si en la práctica, la iniciativa privada claramente demostrara que no puede, o no desea realizarlos (por motivos ligados al volumen de las inversiones, a la baja rentabilidad directa de los proyectos o a la tecnología), a ejemplo de lo que sucedió en la siderurgia de productos planos" (p.6, subrayado nuestro).

Tanto la bibliografía económica cuanto las manifestaciones oficiales se preocupan en legitimar la intervención del gobierno en la producción por el estímulo al proceso de crecimiento y apoyo a la iniciativa privada. Se admite implícitamente que la producción pública de bienes privados es incompatible con el mantenimiento de las libertades económicas, justificándose apenas por el carácter emergencial o supletivo de su crecimiento.

El carácter no planificado del crecimiento de la actividad empresarial del gobierno provoca la mayor parte de las distorsiones comúnmente señaladas con relación a efectos socioeconómicos de la acción de las empresas gubernamentales. En la medida en que tales empresas adopten modelos de comportamiento seme-



jante a los de las empresas del sector privado, la búsqueda de objetivos propios de expansión pueden entrar en conflicto con los objetivos socioeconómicos del desarrollo. Además, si las empresas públicas son inducidas a mostrarse eficientes, es la propia búsqueda de esa eficiencia la que provoca una mayor diversificación de la intervención directa del gobierno en la producción de bienes y servicios, contrastando con las manifestaciones en pro de una mayor limitación en las actividades empresariales del estado. Esa es la contradicción básica del debate actual sobre el tema y la fuente de los principales focos de controversia sobre el papel de las empresas públicas en el modelo de desarrollo de la economía brasileña.



1. LA ORGANIZACION DE LA PRODUCCION PUBLICA Y EL CRECIMIENTO  
DE LAS EMPRESAS ESTATALES

El Decreto Ley nº 200, del 25 de febrero de 1967, que dispone sobre la organización de la Administración Federal, divide al sector público en cuatro grandes conjuntos de instituciones, con características diferentes desde el punto de vista de la autonomía de decisión, fuente de recursos y personalidad jurídica. De este modo, conforme el tipo de los bienes y servicios producidos, distinguimos cuatro especies de organizaciones:

a) Administración Directa, que se constituye de los servicios integrados en la estructura administrativa de la Presidencia de la República y de los Ministerios.

b) Autarquías - servicios autónomos con personalidad jurídica, patrimonio y entradas propios, creados por ley para ejecutar actividades típicas de la administración pública, que requieran, para su mejor funcionamiento, gestión administrativa y financiera descentralizada.

c) Empresas Públicas - entidades dotadas de personalidad jurídica de derecho privado, con patrimonio propio y capital exclusivo de la Unión o de sus entidades de Administración Indirecta, creadas por ley para desempeñar actividades de tipo empresarial que el gobierno sea llevado a ejercer, por motivos de conveniencia o contingencia administrativa, pudiendo tal entidad revestirse de cualquiera de las formas admitidas en derecho. Se equiparan a las empresas públicas, para los efectos de la ley de la Reforma Administrativa, las fundaciones instituidas en virtud de ley federal y de cuyos recursos participa la Unión, cualesquiera sean sus finalidades.

d) Sociedades de Economía Mixta - entidades dotadas de personalidad jurídica de derecho privado, creadas por ley para el ejercicio de la actividad de naturaleza mercantil, bajo la forma de sociedad anónima, cuyas acciones con derecho a voto pertenezcan en su mayoría a la Unión o a entidad de la Administración Indirecta.

dustriales y de utilidad pública, cuya expansión es reciente y surgió como consecuencia de la transformación en empresas de órganos de la Administración Pública Directa e Indirecta, incentivada por la Reforma Administrativa instituida por el Decreto Ley nº 200, del 25 de febrero de 1967<sup>1</sup>.

En resumen, la mayor parte del aumento en el número de empresas públicas en el período reciente se refiere a una simple modificación institucional en la forma de organizar la producción pública, sin que ello signifique la absorción de nuevos sectores por parte del gobierno.

## 2. ATRIBUCIONES Y AUTONOMIA

El conjunto de empresas estatales, por consiguiente, es bastante heterogéneo. Se diferencia por el tamaño de las organizaciones, por el tipo de empresa y por las funciones desempeñadas. Es ese último aspecto el que nos interesa destacar aquí, ya que la cuestión de la autonomía del sector empresarial depende de las responsabilidades a él atribuidas en el proceso de desarrollo.

Un grupo — el más numeroso — es el representado por las productoras de servicios de utilidad pública, abarcando los sectores de energía, transportes, comunicaciones, agua, cloacas y limpieza urbana. Su principal función es la de proveer la infraestructura (capital social básico) indispensable para el desarrollo industrial, para lo cual cuenta en buena medida con recursos fiscales. La autonomía financiera de las empresas de ese grupo es pequeña, o inexistente, ya que además de la dependencia de recursos fiscales, la política tarifaria es frecuentemente utilizada como una forma de subsidiar el crecimiento industrial.

Otro grupo — el más importante desde el punto de vista del tamaño de las organizaciones — es el representado por

<sup>1</sup>De las 126 empresas del ramo de producción de servicios públicos, 108 fueron creadas en la última década. En los sectores de transporte y almacenamiento, 24 de las 34 empresas existentes, fueron creadas en la última década. Cf. Luciano Martins, A Expansão Recente do Estado no Brasil: Seus Problemas e Autores (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ, 1977).

de las cuales 12 eran empresas de energía eléctrica, cinco pertenecían al sector financiero (bancos, cajas económicas y compañías de seguros) y seis eran empresas de transportes. En el área industrial, se registraba la presencia de apenas cinco unidades: dos siderúrgicas, la Cia. Nacional de Álcalis, una empresa de minería (la Cia. Vale do Rio Doce), y una imprenta (la Imprenta Nacional). En la esfera de competencia de los gobiernos de los estados, la situación no era diferente. Hasta 1949, se contaban apenas 34 empresas total o parcialmente controladas por el gobierno, de las cuales 12 eran empresas financieras y 10 empresas de transporte.

La creación de nuevas unidades adquirió impulso en los años 50 y aumentó substancialmente a partir de la década del 60. Entre 1950 y 1959, fueron creadas 15 nuevas empresas federales y 49 de los estados. Entre 1960 y 1969, esos números aumentaron a 39 y 175 respectivamente. El auge del proceso de expansión se registró en el intervalo 1970-1976, cuando habrían sido creadas más de 70 nuevas empresas federales, y más de 60 de los estados.<sup>1</sup>

A partir de 1977, disminuye el ritmo de creación de nuevas empresas. Según el catastro dado a conocer por la SEST (1982), surgieron 23 empresas federales y de los estados entre 1977 y 1980, todas ellas sucursales o coligadas de grupos empresariales ya existentes. Por lo tanto, en la última década, el número de empresas creadas fue mayor que el total de unidades anteriormente existentes, siendo esa diferencia particularmente acentuada a nivel del gobierno federal.

Como resultado de esa expansión, el número de empresas de los estados estaría en torno de 600 unidades<sup>2</sup>. No obstante, de las 267 mayores empresas identificadas por Luciano Martins, con base en una pesquisa de la Revista *Visão*, 160 — cerca de 60% del total — son empresas que operan en los ramos de servicios in-

<sup>1</sup> Los datos para este último período provienen de "Quem é Quem na Economia Brasileira", publicado por la Revista *Visão*. Cf. Cesar Guimarães et alii, *Perfil da Expansão do Estado Brasileiro na Esfera Econômica: 1945-1975*. (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, IUPERJ, julio de 1977).

<sup>2</sup> El informe de la SEST de 1981 se refiere a 498 entidades, de las cuales apenas 283 son controladas. Esos números no son comparables, ya que el catastro de la SEST incluye instituciones que a rigor no son empresas, pero no incluye gran número de empresas de los estados y municipios.

dustriales y de utilidad pública, cuya expansión es reciente y surgió como consecuencia de la transformación en empresas de órganos de la Administración Pública Directa e Indirecta, incentivada por la Reforma Administrativa instituída por el Decreto Ley nº 200, del 25 de febrero de 1967<sup>1</sup>.

En resumen, la mayor parte del aumento en el número de empresas públicas en el período reciente se refiere a una simple modificación institucional en la forma de organizar la producción pública, sin que ello signifique la absorción de nuevos sectores por parte del gobierno.

## 2. ATRIBUCIONES Y AUTONOMIA

El conjunto de empresas estatales, por consiguiente, es bastante heterogéneo. Se diferencia por el tamaño de las organizaciones, por el tipo de empresa y por las funciones desempeñadas. Es ese último aspecto el que nos interesa destacar aquí, ya que la cuestión de la autonomía del sector empresarial depende de las responsabilidades a él atribuídas en el proceso de desarrollo.

Un grupo — el más numeroso — es el representado por las productoras de servicios de utilidad pública, abarcando los sectores de energía, transportes, comunicaciones, agua, cloacas y limpieza urbana. Su principal función es la de proveer la infraestructura (capital social básico) indispensable para el desarrollo industrial, para lo cual cuenta en buena medida con recursos fiscales. La autonomía financiera de las empresas de ese grupo es pequeña, o inexistente, ya que además de la dependencia de recursos fiscales, la política tarifaria es frecuentemente utilizada como una forma de subsidiar el crecimiento industrial.

Otro grupo — el más importante desde el punto de vista del tamaño de las organizaciones — es el representado por

---

<sup>1</sup>De las 126 empresas del ramo de producción de servicios públicos, 108 fueron creadas en la última década. En los sectores de transporte y almacenamiento, 24 de las 34 empresas existentes, fueron creadas en la última década. Cf. Luciano Martins, *A Expansão Recente do Estado no Brasil: Seus Problemas e Autores* (Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ, 1977).

las empresas que producen insumos industriales básicos: minería, metalurgia, petróleo y derivados. Ahí están los grandes conglomerados de empresas estatales brasileñas capitaneados por la Petrobrás, Vale do Rio Doce y Siderbrás. La autonomía financiera de esas empresas oscila en función del ciclo económico y del mercado respectivo. Por ejemplo, se argumenta que la ampliación de las exportaciones habría propiciado una mayor autonomía a la CVRD, mientras que las empresas siderúrgicas sufren más intensamente los efectos negativos (desde el punto de vista de la autonomía empresarial) del control gubernamental de los precios del sector.

El análisis de una muestra que incluye las diez mayores empresas de cada sector, realizada por Wilson Suzigan, mostró que "la acción empresarial del estado se localiza principalmente en la producción de insumos básicos, servicios de utilidad pública, servicios de almacenamiento, transportes y comunicaciones. Entre los insumos básicos las EG controlan los sectores de minería, siderurgia y petróleo (extracción y procesamiento) y tienen participación muy importante en los de química y petroquímica, fertilizantes y abonos, caucho y papel. En los servicios de utilidad pública las EG controlan los sectores de energía eléctrica, gas, agua y cloacas, y otros (administración portuaria, servicios de desarrollo y servicios públicos diversos). Y en los transportes, principalmente el ferroviario y marítimo". Considerando sólo las empresas de la industria de transformación "se puede verificar que el estado no actúa en la producción de bienes de consumo, tiene una participación apenas marginal en la producción de bienes de capital, pero controla prácticamente la totalidad de la producción de combustibles y lubricantes, y buena parte de los bienes intermedios" (1976, pp.104-106).

Además, un análisis comparativo de la rentabilidad de las empresas públicas en relación a empresas privadas nacionales o extranjeras, muestra que por regla general las primeras presentan un desempeño financiero menos satisfactorio, principalmente en lo que respecta a la producción de bienes intermedios. En este sector, donde se concentra la actividad industrial de las empresas públicas, la relación porcentual ganancia neta / facturación de las EG es 25% más baja que la relación equivalente para las empresas privadas nacionales y extranjeras del mismo sector<sup>1</sup>. Tal

<sup>1</sup>Cf. Wilson Suzigan, *op. cit.*, p. 105. En porcentaje de la facturación, la ganancia neta de las EG fue calculada en 9,4%, mientras que la misma relación para las EPN y las EMN fue calculada en 13,6% y 12,2% respectivamente.

resultado confirma las afirmativas oficiales de que la producción de insumos industriales por el gobierno beneficia a las empresas privadas que utilizan esos insumos en su proceso de producción.

No obstante la importancia del tema, la cuestión de la política de precios adoptada por empresas gubernamentales es un asunto poco estudiado o poco conocido. A la falta de criterios oficiales más claramente definidos, el control del gobierno sobre los precios de bienes y servicios que él mismo produce se basan en consideraciones muy generales, que se preocupan con el posible efecto inflacionario de una política tarifaria más liberal. La preocupación con la inflación, aunque importante, puede provocar distorsiones considerables en el ritmo de crecimiento sectorial, principalmente en lo que se refiere a la incapacidad de las empresas que prestan servicios públicos más esenciales, para obtener resultados financieros satisfactorios, cuando las respectivas tarifas son controladas por la planificación gubernamental.

De la misma forma, como la intervención del gobierno en la producción es siempre justificada desde el punto de vista del estímulo a la producción privada, la producción de insumos industriales se procesa a precios subsidiados, dificultando el crecimiento de las empresas del sector. Así, apenas las empresas cuyos productos sean predominantemente vendidos en el exterior o que tengan mayor flexibilidad para practicar una política de diferenciación de precios, compensando una tarifa subsidiada para consumo industrial con una tarifa elevada para consumo familiar, tendrían alguna chance de aumentar su independencia en relación a la planificación gubernamental, desarrollando programas propios de expansión.

Cálculos sobre el financiamiento de las inversiones de las empresas estatales revelaron que la capacidad de autofinanciamiento fue bastante elevada en algunos sectores. La pesquisa de la Fundación Getulio Vargas para el año 1969 indicó que la reinversión de ganancias (ganancias retenidas más provisiones para depreciación) fue igual o mayor que la mitad de la formación bruta de capital fijo en los sectores de industria y de infraestructura económica (excepto transportes)<sup>1</sup>. Si consideramos apenas las mayores em-

---

<sup>1</sup>La razón de ganancias retenidas + provisiones para depreciación/formación bruta de capital fijo, fue aproximadamente la siguiente: Industria, 70%; Infraestructura (energía + comunicaciones), 50%.



presas, el resultado es semejante. Una pesquisa del Banco Mundial citada por Luciano Martins (1977, p.45) estimó en 50% la participación de las entradas operacionales líquidas en el financiamiento de las inversiones de las mayores empresas públicas federales en los sectores de energía eléctrica, telecomunicaciones, petróleo, minería y siderurgia. Por otro lado, además de la aplicación de sus propios excedentes financieros, tales empresas contaron además con un substancial refuerzo representado por la capacidad de obtención de préstamos (principalmente externos) y por la transferencia de recursos gubernamentales provenientes de la vinculación de entradas tributarias.

Una forma alternativa de precios diferenciados es propiciada por la diversificación de actividades de la empresa. En estas condiciones, es legítimo esperar que la búsqueda del autofinanciamiento incentive el ingreso de la empresa en actividades para las cuales ella no habría sido originariamente constituida. Así, un período de rápida expansión económica, produciendo resultados financieros satisfactorios en un amplio segmento de la actividad empresarial del estado, daría la oportunidad para que las empresas diversificasen sus actividades, ingresando en sectores hasta entonces reservados a la iniciativa privada, y que tengan posibilidades de presentar tasas más elevadas de rentabilidad. Por lo tanto, los ciclos de crecimiento de las empresas públicas deben acompañar los de expansión de la economía.

La Petrobrás y la Cia. Vale do Rio Doce aportan los ejemplos más importantes de esa reciente tendencia a la formación de conglomerados en el área industrial. Según Martins (1977, p.35), la Petrobrás controlaba o participaba, en dicho año, de 35 empresas que operan en las áreas de refinería, comercialización, transporte marítimo, petroquímica, fertilizantes, prospección internacional y comercio exterior (trading companies). Por su parte, la Cia. Vale do Rio Doce controlaba o participaba cerca de 24 empresas, con una diversificación de actividades aún más acentuada que en el caso de la Petrobrás. El grupo liderado por la CVRD incluye actividades de reforestación (Flonibra), producción de papel y celulosa

---

<sup>1</sup>Citando datos de la revista *Visão* y los informes de la propia empresa, Martins menciona además que 36% de los recursos destinados a nuevas inversiones de la empresa en 1975 estaban comprometidos con ese programa de diversificación de actividades.

(Cenibra), fertilizantes (Valefertil), transporte marítimo (Doce-nave) y construcción civil. Eso sin mencionar los nuevos emprendimientos en fase de implantación para la explotación de aluminio en la región norte (Parã), y de mineral de hierro en la sierra de Carajás.

Vale la pena notar que tanto en el caso de la Petrobrás cuanto en el caso de la Vale, esa multiplicación de subsidiarias es reciente (iniciándose probablemente en 1968). De esa forma, esas dos empresas apenas serían responsables por más de 60% de las nuevas empresas públicas creadas entre 1966 y 1975, excluyéndose las relacionadas con la producción de servicios de utilidad pública, transporte y almacenamiento, cuya creación, como vimos, resultó principalmente de medidas de reorganización administrativa<sup>1</sup>.

La caída en el ritmo de la actividad económica, provocada por medidas más rigurosas de contención del proceso inflacionario, impondría un freno temporario a ese crecimiento. No obstante, el efecto de esa paralización sería diferenciado. Las empresas que producen servicios sociales y urbanos e insumos industriales básicos serían probablemente las más directamente afectadas por el control de precios. Dependiendo de la duración de dichos controles, la reducción de la capacidad de inversión implica deterioro progresivo en la calidad de los servicios, a menos que sea posible apelar a recursos provenientes de operaciones de crédito y/o transferencia de recursos del presupuesto gubernamental.

El comportamiento diferenciado de las empresas durante las alternancias del ciclo económico han sido objeto de estudios recientes de Coutinho y Reichtul (1977 y 1983). En su opinión: "En la fase de expansión 1968-73, las condiciones extremadamente favorables de crecimiento, aliadas a la permisividad de la política económica, tornaron posible un elevado grado de autonomización empresarial y financiera de las empresas estatales. Los elevados

<sup>1</sup>La pesquisa de Visão (agosto de 1976) indica la creación de 231 nuevas empresas estatales entre 1966 y 1975. De estas, 108 son empresas de servicios públicos, y 24 empresas de transporte y almacenamiento. De este modo, restan cerca de una centena de nuevas empresas en otros sectores de las cuales es posible suponer que más de 60 se refieren a subsidiarias de estas dos empresas.

coeficientes de autofinanciamiento (con excepción de las empresas siderúrgicas) permitidos por la política de realismo tarifario, en el contexto del régimen autocrático, permitieron a la cúpula gerencial de las grandes empresas estatales, disfrutar un considerable grado de independencia, autonomía de decisión respecto a las prioridades de inversión y amplia libertad en la capacidad de influir, o hasta de definir, las políticas sectoriales respectivas". Más aún: "En la fase de descenso cíclico habría ocurrido una erosión en los distintos niveles de autonomía del sector empresarial estatal, sobre todo con respecto a la capacidad de fijar las grandes políticas sectoriales. Por otro lado, las grandes empresas holdings sectoriales, operando con mayor flexibilidad financiera, habrían utilizado fuertemente su capacidad de endeudamiento (especialmente a través de la deuda externa) para continuar apoyando la expansión de las inversiones". (1983, p.39/40).

Parece trivial concluir que el control sobre la expansión de la producción pública es mayor en períodos de escasez — cuando inclusive las instituciones que tienen mayor autonomía dependen de decisiones centrales para obtener, directamente del presupuesto o indirectamente vía autorización para contratación de préstamos, los recursos adicionales necesarios —, que en períodos de bonanza — cuando la competición por recursos sería menos exacerbada —. En ese caso, es decir, en épocas de relativa abundancia, podemos suponer que la mayor dificultad de control surge como consecuencia de la organización sectorial de la producción. Siguiendo el formato supuestamente iniciado en el sector de transportes (construcción de carreteras), donde una institución federal controla las actividades de instituciones de los estados del mismo sector, otros sectores pasaron a adoptar un modelo organizacional semejante. Así es que la producción de energía eléctrica, de servicios de telecomunicaciones y otros importantes sectores de la actividad empresarial del gobierno pasaron a constituir sistemas unificados, con grandes holdings federales controlando la política nacional y las acciones subsidiarias federales y de los estados del sector. Los ejemplos más recientes a ese respecto se refieren a los sectores de saneamiento y de transportes urbanos.

Uno de los argumentos usualmente utilizados para justificar esa organización de grandes sistemas sectoriales es la necesidad de introducir más racionalidad en la asignación de recursos escasos, por la centralización y coordinación de las decisiones. Además, una gran empresa nacional tendría mayores posibilidades de obtener recursos para financiar nuevas inversiones, in-

clusivo a través de operaciones de crédito en el exterior. Así, el incentivo a la organización de grandes empresas devienen del énfasis en organizar la producción pública en bases semejantes a las adoptadas en el sector privado. Por lo tanto, no puede ser una sorpresa la eventual constatación de que tales empresas reaccionen a cualquier ampliación del control público, principalmente cuando eso significa reducir su autonomía en lo que respecta a decisiones de expansión.

### 3. EL SISTEMA DE PLANIFICACION Y CONTROL

En hipótesis, la reforma institucional de la administración pública brasileña previó un amplio sistema de control. Todas las entidades de la Administración Indirecta, en ella incluida la actividad empresarial del estado, fueron encuadradas en el régimen de supervisión ministerial, que tendería a asegurar: la realización de los objetivos fijados en el acto de constitución de las empresas; la armonía con la política y la programación establecida por el gobierno para el respectivo sector de actuación; la eficiencia administrativa, y la autonomía administrativa, operacional y financiera de la entidad<sup>1</sup>. Por su parte, la integración de los ministerios sectoriales a un sistema nacional de planificación debería asegurar la compatibilidad entre las actividades de cada ministerio, y órganos a él vinculados, y los objetivos más generales de la política de desarrollo. Las sucesivas modificaciones en el sistema de planificación fueron para reforzar la actividad de coordinación mediante la creación de órganos colegiados incumbidos de actuar en el plano normativo y/o ejercer funciones de control. Los consejos sectoriales generalmente presididos por el Ministro del área deberían dar soporte a la actividad de supervisión ministerial, mientras que los colegiados generales deberían cuidar de la armonía entre diferentes órganos del sector público<sup>2</sup>. En el ápice

<sup>1</sup>Dec. Ley nº 200/67, apud. Beatriz Wahrlich (1980). El referido Decreto también lanzó las bases para la organización del sistema nacional de planificación.

<sup>2</sup>Según Beatriz Wahrlich (1980), ya son más de 30 los órganos colegiados encargados de coordinar sectorialmente la actividad empresarial del Estado, entre ellos: el Consejo de Desarrollo Industrial - CDI; el Consejo Nacional de No Ferrosos y Siderurgia - Consider; el Consejo Nacional del Petróleo; el Consejo Nacional de Comunicaciones; el Consejo Nacional de Transportes, y el Consejo Nacional de Abastecimiento. Los consejos de segmentos específicos de la política económica incluyen: Consejo Monetario Nacional, el Consejo de Política Aduanera, el Consejo de Política Salarial, el Consejo Interministerial de Precios, el Consejo Nacional de Comercio Exterior y la Comisión Nacional de Energía.

de la jerarquía, el Consejo de Desarrollo Económico, presidido por el propio Presidente de la República, tendría la responsabilidad de garantizar el funcionamiento armónico del conjunto.

La ley de Reforma Administrativa — recuerda Beatriz Wahrlich — baja a insignificancias en cuanto a las medidas propuestas para el ejercicio de la supervisión ministerial. Entre esas medidas estaría: "indicación, por parte del Ministro de Estado, de las personas que deben ser propuestas a la elección, por las respectivas asambleas generales, para los cargos de dirección de la entidad empresarial (en el caso de las sociedades de economía mixta), o de aquellas que deben ser nombradas para los mismos cargos (en el caso de las empresas públicas); designación, por el ministro, de los representantes del gobierno federal en las asambleas generales y órganos de administración o control de la entidad; recibimiento sistemático de informes, boletines, estados, balances e informaciones que permitan al ministro controlar las actividades de la entidad; aprobación de las cuentas, informes y balances directamente o a través de los representantes ministeriales en las asambleas y órganos de la administración o control; realización de auditoría y evaluación periódica del rendimiento y de la productividad; intervención, por motivo de interés público". Más aún: la empresa "deberá estar habilitada para prestar cuentas de su gestión, por la forma y en los plazos estipulados en cada caso; a prestar, en cualquier momento, por intermedio del ministro de Estado, las informaciones solicitadas por el Congreso Nacional, y a evidenciar los resultados positivos o negativos de sus trabajos, indicando sus causas y justificando las medidas puestas en práctica o cuya adopción se impusiera en el interés del servicio público". (1980, pp. 23-24).

En el plano de las intenciones, el principio y las medidas propuestas para el control de las empresas estatales brasileñas hace cerca de quince años no se diferencia, substantivamente, de las recomendaciones genéricas al respecto<sup>1</sup>. En el plano de las realizaciones, mientras tanto, se registró un gran fracaso. Ya vimos que la primera mitad de la década del setenta, cuando la ley

<sup>1</sup>Ver, por ejemplo, los trabajos presentados en el Seminario Inter-regional sobre Sistemas de Control de Empresas Públicas en Países en Desarrollo, realizado por el International Center for Public Enterprises in Developing Countries-ICPE, en Ljubljana, Yugoslavia, en junio de 1979, y publicados en la RAP, abril-junio de 1980.

de Reforma ya estaba en vigor, fue el período que registró la mayor expansión de la actividad empresarial que integra el sector público brasileño, tanto en lo que respecta al número de empresas, cuanto a la multiplicidad de sus atribuciones.

Los fracasos de la supervisión ministerial han sido atribuidos a un número variado de factores, todos ellos relacionados, de cierta forma, con una cuestión central: la mayor importancia de las empresas en relación a los órganos encargados de su supervisión. Ellos carecen de recursos técnicos para dialogar en pie de igualdad con los técnicos contratados por las empresas a fin de discutir las directrices y las prioridades del sector. Así, en la incapacidad de evaluar el mérito de la actuación, las tareas de supervisión pasan a dar énfasis a la forma. El foco del control se disloca para el plano jurídico-formal que caracteriza el control presupuestario de la administración pública y permanece centrado en una esfera puramente burocrática.

El formalismo del sistema dejó de lado una recomendación de la mayor importancia para el mejor desempeño de la supervisión ministerial: la de que los ministros del área indiquen o nombren los dirigentes de las empresas a ellos vinculados<sup>1</sup>. Esa condición, fundamental para que la autoridad del ministerio fuere reconocida por la empresa, fue siendo progresivamente alegada al olvido. Las nominaciones o indicaciones para todas las funciones importantes del gobierno pasaron a ser decididas por la jefatura del poder ejecutivo, vaciando la autoridad ministerial.

En el plano de la política económica, las experiencias tampoco fueron bien sucedidas. Además de la tentativa de definir reglas generales de actuación del estado en el área industrial, conforme Resolución del Consejo de Desarrollo Económico citada en el comienzo de este trabajo (CDE, 1976), otras medidas restrictivas fueron adoptadas en la segunda mitad de la década de setenta, bajo el fuego cruzado de una nueva campaña antiestatizante. El agotamiento del ciclo expansivo que testimonió las más altas ta-

---

<sup>1</sup> Ese aspecto es destacado como una dimensión importante del sistema de control por John Heath en "paper" presentado al seminario sobre control de las estatales referido en la nota anterior. Ver John Heath (1980).

sas de crecimiento de la economía brasileña en el período de posguerra, reencendió la mecha del viejo debate sobre la excesiva intervención estatal. Con el agravamiento de las dificultades, las empresas estatales volvían a ser acusadas de responsables por una buena parte de los problemas nacionales. Acorralado, el gobierno asumió la culpa y renovó el arsenal de instrumentos de control. Entre otras, se adoptaron, en ese período, las siguientes decisiones:

a) crear los Núcleos de Coordinación con las Industrias - NAIs - y la respectiva comisión coordinadora - CCNAI - con la misión básica de orientar las compras de equipos por empresas estatales para el mercado interno, de manera que apoyen la industria nacional y se reduzca el volumen de las importaciones<sup>1</sup> ;

b) restringir el acceso de las empresas del gobierno al mercado de capitales, con la alegación de que la participación de las estatales en el mercado primario limitaba las posibilidades de capitalización de la empresa privada nacional;

c) igualar las empresas estatales a las empresas privadas desde el punto de vista del régimen de tributación de las ganancias, con miras a reducir su autonomía con respecto a las decisiones de expansión<sup>2</sup> .

Un análisis superficial del período puede dar una falsa impresión de que las nuevas medidas gubernamentales fueron exitosas. El número de empresas creadas entre 1976 y 1980 fue, como vimos, mucho menor que las cifras registradas en la primera mitad de la década del setenta. La cantidad de nuevas empresas no es, mientras tanto, el aspecto más importante. Ya vimos que gran parte de la expansión numérica verificada en la primera mitad de la década del setenta se debió a un crecimiento "horizontal" de los grandes conglomerados estatales con la multiplicación de subsidiarias de un mismo grupo empresarial. Ese proceso se enfrió en la mitad siguiente de la década, pero sin que ello signifique una paralización del crecimiento del sector. El comportamiento de las inversiones, por ejemplo, muestra que a despecho de la caída en el ritmo de expan-

<sup>1</sup>Decreto nº 76.409, del 9/10/75.

<sup>2</sup>Ley nº 6.264/75. Anteriormente a esa fecha las empresas estatales pagaban el impuesto proporcional a la participación privada en el capital social.

sión de la economía, el sector productivo estatal continuó su trayectoria de crecimiento durante el resto de la década del setenta<sup>1</sup>. Los datos compilados por Reichtul y Coutinho (1983) muestran que las inversiones de las empresas industriales del Estado mantuvieron una tasa de crecimiento del orden del 12% al año entre 1976 y 1979, desempeñando un importante papel de amortiguador de la crisis económica del período.

Sería lógico esperar que la inflexión del ciclo económico hubiese reducido la autonomía financiera de las estatales, teniendo en cuenta que el agravamiento de la inflación provoca un mayor control sobre los reajustes tarifarios al mismo tiempo en que se frustran las expectativas de crecimiento del mercado.

El hecho de que dicho mecanismo no haya funcionado con la misma efectividad en el pasado reciente, puede ser explicado en parte por la supervivencia de otros problemas que crearon condiciones para que los límites al autofinanciamiento hubieran sido fácilmente superados por el recurso al endeudamiento externo. La política económica, asediada por las necesidades de administrar el Balance de Pagos del país, estimuló a las empresas — públicas y privadas —, a buscar recursos financieros en el exterior, permitiendo sustentar el nivel de inversiones públicas en un período claramente adverso. El análisis del endeudamiento externo brasileño en los años setenta, realizado por Paulo Davidoff Cruz (1983) ofrece evidencias de lo que él llamó estatización de la deuda externa brasileña: la responsabilidad del sector público por préstamos externos en moneda llegó a tres cuartos del respectivo total en 1979, invirtiendo los porcentajes que fueron registrados a comienzos de la década, en cuanto a la participación del gobierno y del sector privado en el total de la deuda. Los sectores que lideran la captación de recursos en el exterior fueron los de energía y siderurgia.

En cuanto al control de las importaciones, la experiencia de los NAIs y de la CCNAI mostró resultados decepcionan-

---

<sup>1</sup>El concepto del sector productivo estatal, utilizado por Reichtul y Coutinho, no incluye apenas a las empresas productoras de insumos básicos mencionados en la clasificación anterior. Para esos autores el SPE "está constituido por las grandes empresas y sus subsidiarias ligadas directamente a la base de la estructura productiva de la economía". (1983, p. 43.)



tes. La evaluación efectuada por la FINEP (responsable por la Secretaría Ejecutiva del programa)<sup>1</sup> concluyó que los núcleos de articulación con la industria presentaron reducida eficacia, en consecuencia de una serie de limitaciones. La interpretación del fracaso apunta como más importantes las limitaciones de cuño institucional. No tratándose de un organismo normativo, regulador o controlador de las adquisiciones de bienes y servicios de las empresas estatales, los NAIs fueron ubicados en la propia estructura organizacional de las empresas, y en consecuencia, a ellas subordinados. De esa forma, ocurrió que en el ámbito de las empresas estatales, algunos NAIs fueron originalmente discriminados, perdiendo toda operabilidad y funcionalidad, quedando impedidos de alcanzar los objetivos definidos en el Decreto nº 76.409. Muchas empresas prefirieron obedecer exclusivamente a la norma legal, nombrando un técnico para componer su NAI, en general con otras funciones en la empresa sin ninguna actuación efectiva. Mientras algunas empresas demostraron un sentido de comprensión de las finalidades de la política gubernamental, otras trataron de postergar la creación de los NAIs o los relegaron a puntos remotos de su organigrama, sin ninguna vinculación directa con las áreas de ingeniería y operación, incapacitándolos para generar programas concretos de nacionalización de bienes y servicios. No obstante, el informe de la Secretaría Ejecutiva menciona las experiencias de los NAIs TELEBRÁS y ELETROBRÁS como ejemplos positivos de la actuación del sistema y que ponen en evidencia las posibilidades efectivas de ese instrumento.

La creación de la Secretaría de Control de las Empresas Estatales - SEST, a fines de 1979, representó un profundo cambio en la orientación del gobierno en lo que respecta a los mecanismos de control de las empresas estatales. El modelo concebido por la Reforma Administrativa de 1967 fue substituído por el retorno a un mecanismo centralizado de control, de carácter eminentemente presupuestario. La substitución ocurrió paralelamente con el cambio de actitud del gobierno en materia de planificación. El progresivo abandono de los esfuerzos para perfeccionar la planificación económica de mediano y largo plazo oscureció los horizontes de los administradores, inviabilizando toda propuesta de control basada en los resultados de la actuación de las instituciones públicas y de las empresas estatales.

<sup>1</sup> Secretaría Ejecutiva de la Comisión Coordinadora de los Núcleos de Articulación con la Industria SE-CCNAI, Informe de Actividades, 1980.

El cambio fue impulsado por el agravamiento de la crisis económica, que llevó al gobierno a adoptar políticas reactivas para combatir la inflación y el desequilibrio en el balance de pagos. Otra vez, a semejanza de la crisis de estabilización de 1964-67, el déficit del sector público volvió a ser apuntado como la causa principal de aceleración del proceso inflacionario. No obstante, el foco del déficit se había dislocado del presupuesto fiscal hacia otros segmentos del sector público, entre ellos el de las empresas estatales. El control de los gastos públicos pasaba a exigir la reducción de los subsidios crediticios, la restricción del endeudamiento y la imposición de límites a la expansión de los gastos del sector empresarial.

En este último aspecto se concentró, desde el comienzo, la actuación de la SEST. Los instrumentos de acción de que el órgano fue dotado tuvieron en cuenta, conforme aclara su primer informe, "el mayor objetivo de que las empresas estatales estén realmente abocadas no sólo con proyectos efectivamente prioritarios, sino también debidamente ajustados a las metas de combate al proceso inflacionario y de la búsqueda del equilibrio de la balanza comercial" (SEST, 1981, p.19). Para ello, el principal instrumento de control es el llamado Presupuesto de Gastos Globales, donde son fijados los límites máximos de gastos, por entidad, mediante agregación de los valores referentes a cada una de las principales rúbricas presupuestarias. El procedimiento es el tradicional: se calculan los gastos impostergables con el pago del personal (inclusive encargos sociales), con la adquisición de insumos indispensables a la actividad y con el giro de la deuda (intereses más amortizaciones), comparándose el resultado con los cálculos de entrada (propia y transferencias fiscales); el resto baliza el establecimiento de límites para las inversiones y demás gastos de capital, teniendo en cuenta las restricciones al endeudamiento.

En la práctica, el presupuesto global de gastos encuadra las empresas públicas en régimen incrementalista de programación presupuestaria hace largo tiempo aplicado al sector público tradicional. Por el método incremental, el presupuesto del año siguiente es determinado por el presupuesto del año anterior, teniendo en cuenta los aumentos "justificados" por la elevación de los costos operacionales: sueldos, encargos sociales, precios de insumos y tasa de interés. Los gastos de expansión dependen de la magnitud del excedente financiero y del poder de negociación de ca-

da Órgano en lo que respecta al acceso de fondos existentes. Los topes estipulados adoptan el presupuesto de normalidad, estudiándose, aisladamente, los casos "atípicos".

La preocupación con el Balance de Pagos se refleja en los demás presupuestos elaborados por la SEST. Conforme menciona el citado informe (SEST, 1981) el sistema completo de control incluye otros tres presupuestos: el de captación de recursos externos, el de importaciones y el de gastos con la adquisición de combustibles derivados del petróleo. Además, el sistema de control abarca:

a) Las operaciones de crédito interno - Las empresas estatales sólo pueden contratar o renovar operaciones de crédito interno con instituciones financieras públicas o privadas, y obtener concesión de garantía en nombre de la Unión o de entidad de la Administración Indirecta Federal a esas operaciones, después de expresa autorización de la SEST, por delegación de la SEPLAN;

b) La creación de nuevas empresas - La creación de nuevas empresas o la transferencia de control accionario para el gobierno sólo pueden ser concretizadas en caso que haya parecer favorable de la SEST y aprobación final del Presidente de la República;

c) El aumento de capital - La previa manifestación de la SEST es indispensable para que los pleitos de aumento de capital, emisión de debentures (convertibles o no en acciones) o de cualquier otro título de valores mobiliarios, sean encaminados a la apreciación presidencial;

d) La remuneración de los dirigentes - Cabe a la SEST proponer criterios de fijación o reajuste de la remuneración de los dirigentes de empresas estatales;

e) Planos asistenciales y de beneficios indirectos a empleados - busca evitar ventajas excesivas que podrían significar una forma de burlar la política salarial;

f) La recaudación de dividendos de la Unión - tiende a evitar el uso automático por parte de las empresas, de los recursos provenientes de dividendos debidos al Tesoro Nacional;

g) La expansión del pasivo - El control sobre los

recursos financieros no sería completo en la ausencia de límites al crecimiento del pasivo. La experiencia inicial de la SEST mostró que una forma muy utilizada para huír al control era el acúmulo de compromisos vencidos bajo la forma de facturas no pagadas, práctica muy común en los casos en que ocurre la contratación de trabajo con grandes firmas contratistas. La creación del hecho consumado — vicio común en la práctica presupuestaria — sería, por lo tanto, una manera de presionar al gobierno, generando una posterior elevación de los gastos. Los límites a la expansión del pasivo van a la par, hoy en día, de la propuesta del Presupuesto SEST/Gastos globales, encaminada al CDE para aprobación presidencial.

La óptica eminentemente presupuestaria del control realizado por la SEST permite anticipar que el sistema padece de vicios semejantes a los señalados en análisis críticos de propuestas de racionalización del presupuesto público<sup>1</sup>. Entre ellos:

a) La irrealidad de las previsiones, exigiendo frecuentes revisiones del presupuesto. Por ejemplo, del lado de las empresas la subestimación de entradas propias puede ser una estrategia para obtener más recursos de otras fuentes y mayor autonomía en la ejecución del presupuesto. Contrariamente, del lado del gobierno, la subestimación de la tasa inflacionaria puede ser un modo de sofrenar las demandas por nuevos recursos y aumentar el grado de control durante el proceso de ejecución. En este caso, el control trimestral de las cuentas de las empresas representaría el instrumento principal de control y del cual dependería su efectividad.

b) El horizonte anual de las previsiones no toma en cuenta el efecto futuro de decisiones tomadas en el período. Son conocidas las quejas relativas a cortes indiscriminados en las inversiones que comprometen su continuidad y acarrear perjuicios a las empresas y al país. La posible ausencia de una visión de largo plazo por parte del órgano controlador es una crítica usual. Mientras tanto, es menos mencionada la posibilidad de que inicialmente las empresas no revelen la amplitud de sus propias propuestas de inversión para facilitar la negociación. Es lo que Wildawsky apropiadamente llamó la estrategia de la "nariz del camello". Se mues-

---

<sup>1</sup>Ver, por ejemplo, el interesante estudio de Caiden, N. y Wildawsky, A.: Planning and Budgeting in Poor Countries. New York, John Wiley & Sons, 1974.

tra apenas la "nariz", manteniéndose oculto el resto del animal. Mientras que los agentes del órgano controlador no son capaces de reconocer el todo apenas por la nariz — cosa que es más difícil cuanto mayor sea la especialización del sector — esa práctica permite que el argumento de la no interrupción de proyectos en andamiento sea utilizado por las empresas para presionar por una mayor liberalidad en el acceso a nuevos recursos.

Los problemas señalados simplemente demuestran que cualquier propuesta de control centralizado genera conflictos que no pueden ser fácilmente solucionados. Por ahora, el modelo de la SEST no puede ser considerado como un sistema completo de control de las empresas estatales, sino un mecanismo de control del déficit público, instituido con el propósito primero de tornar más efectiva la política de estabilización económica. Bajo ese aspecto, los datos del último informe dado a conocer por la Secretaría (SEST, 1982), muestran algunos resultados favorables — el gasto global (-1,2%) y particularmente las inversiones (-4,8%), presentaron variación negativa, en términos reales, entre 1980 y 1981 — pero no obstante insuficientes para frenar el crecimiento del déficit consolidado del sector público<sup>1</sup>.

La cuestión que deberá ser objeto de mayores debates es si el modelo SEST constituye una solución transitoria, justificada por el agravamiento de la crisis económica, o si deberá perpetuar buscando perfeccionar sus instrumentos de acción. Vale la pena recordar que el control presupuestario centralizado subvierte el principio de autonomía gerencial que debe ser preservado. Si hay abusos o excesos, la solución debe ser la punición de los responsables y no el aumento de la tutela que les absorbe la responsabilidad.

#### 4. LA FRAGMENTACION DEL SECTOR PUBLICO Y EL CONTROL DE LA POLITICA GUBERNAMENTAL

El enfoque administrativo deja de lado una cuestión fundamental en el análisis de los problemas de control: la de la ubicación de las empresas públicas en el espacio político que delimita los intereses afectados a una determinada política gubernamental.

<sup>1</sup> Cálculos mencionados por Von Doellinger (1983) se refieren a un déficit del orden de 6% del PBI en 1982, contra estimativas de 5% para el año de 1979.

mental. El desarrollo organizacional del estado brasileño se dió en un duplo sentido. Por un lado, la descentralización administrativa vació el núcleo central del gobierno y fortaleció los órganos periféricos, que pasaron a absorber mayores responsabilidades en la implementación de la política pública. Por otro lado, se trató de compensar el debilitamiento del núcleo central por la concentración (en algunos casos aparente) del poder normativo en órganos colegiados.

En varios estudios sobre la organización de la política económica, Jorge Monteiro (1982) llama la atención sobre la creciente complejidad de la organización gubernamental a partir de 1965, con la multiplicación de niveles de decisión y de control. Los colegiados ganaron ímpetu en el intervalo 1965-74 con transferencia para los "Consejos" de la responsabilidad por decisiones normativas en las áreas de la política monetaria (CMN), industrial (CDI), de precios (CIP) y de comercio exterior (CONCEX, CPA). En ese período, el CMN asumió la posición de liderazgo en la formulación de la política económica, pasando las atribuciones a él reservadas, en el sistema federal de planificación, y acentuando el divorcio entre la organización formal del sistema y el proceso decisorio en la formulación de la política gubernamental<sup>1</sup>.

La creación del Consejo de Desarrollo Económico (CDE), en 1974, se propuso reunificar el comando de la política económica, atribuyendo al órgano central del sistema de planificación — la Secretaría de Planificación de la Presidencia de la República (SEPLAN) — la función de Secretaría Ejecutiva del nuevo consejo. El predominio del CDE no duró mucho. Según Monteiro (1982), la reversión de prioridades a partir de 1977 marcó una nueva ascensión del CMN al epicentro de las decisiones, dividiendo con el CDE la posición de unidad central de la organización de la política económica. Éste se especializó, progresivamente, en la formulación de la política de inversiones públicas y asumió una responsabilidad no prevista en su concepción original: la de ejercer el poder regulador sobre las empresas estatales. Para el mismo autor, la recomposición del sistema de planificación a partir de 1979 denota un abandono de los colegiados con el vaciamiento de algunos consejos y la creación de "Secretarías Especiales", en el ámbito de la SEPLAN, para tratar

---

<sup>1</sup>Para un análisis detallado de la organización de la planificación económica en el período 1964-75, ver Cunha Monteiro.

de segmentos importantes de la política económica, como por ejemplo el control de precios (SEAP), el control de las inversiones públicas (SEST) y la promoción del comercio exterior (CACEX).

Las marchas y contramarchas en la organización de la política económica denotan las tentativas de adaptación a cambios en el escenario económico que acarrearán nuevas prioridades y el realineamiento de los diversos bloques de intereses. Lo que se desprende es que las variaciones del arreglo formal no alteraron la substancia del problema. El sistema de colegiados no garantiza, por sí mismo, una mayor armonía en la formulación de la política gubernamental, ni una adecuada implementación de las medidas propuestas. Para unos, puede ser apenas una forma de diluir la responsabilidad, en vez de asegurar una mejor composición de los conflictos. Para otros, es una forma de solucionar la disputa de poder en el interior de la propia burocracia gubernamental, sancionando la predominancia momentánea de una determinada agencia sobre un espacio decisorio más amplio que el comprendido por su competencia formal. Defendiendo este último punto de vista, Boschi y Cerqueira (1982, p. 24) argumentan que "frecuentemente, los colegiados representan una arena más donde los distintos órganos miden fuerzas para aumentar su propio poder".

La fragmentación institucional del estado ha sido abordada en diversos estudios que analizan el problema del control sobre segmentos importantes de la política gubernamental. En reciente estudio sobre la política siderúrgica, Sérgio Abranches (1978, p.13) se refiere al asunto de la siguiente manera: "el estado se divide en muchas arenas, se asocia a diferentes bloques de intereses, muchas veces incongruentes entre sí. En la medida en que sus varios centros de decisión dividen su lealtad en torno de propuestas, intereses y proyectos diversos, queda comprometida la homogeneidad de las políticas, la coherencia global de las decisiones y la propia capacidad de planificar y decidir sobre cuestiones de plazo más largo. Además, la ausencia de un elemento básico de articulación política que fuere capaz de compatibilizar la acción de diversas instancias decisorias en torno de un proyecto común, torna al proceso de formulación de políticas más complejo y más tortuoso. La propia capacidad de decidir queda comprometida. El Consejo de Desarrollo Económico, concebido como un instrumento de articulación superior, terminó tornándose la instancia máxima de arbitraje interno del estado, aislado de la sociedad. Aunque sea capaz de su-

perar impases y viabilizar decisiones de orden más general, no soluciona obstáculos de rutina, ni resuelve los conflictos que aparecen en el transcurso de la operación cotidiana del aparato estatal".

El análisis de la política siderúrgica realizado por el autor, revela aspectos importantes de las relaciones entre el estado, las empresas estatales y los intereses privados afectados. El desarrollo de la siderurgia y la estatización del sector serían fruto de una definición más precisa del papel del estado, del capital privado nacional y del capital extranjero, en el proceso de industrialización del país, donde al primero le cupo la responsabilidad por la creación de precondiciones necesarias al impulso de la actividad industrial. Eso no habría sido suficiente, mientras tanto, para asegurar un proceso armónico de crecimiento. Para Abranches, la ausencia de un aparato institucionalizado para la formulación de políticas específicas para el sector, hizo con que la siderurgia se desarrollase de forma desordenada y no programada, resintiéndose con la ausencia de directrices básicas y de coordinación" (1978, p.30).

La crisis económica de la segunda mitad de la década del sesenta amplió los conflictos y unió empresarios privados y estatales en la reivindicación por mayor estabilidad en la política para el sector. La capacidad ociosa y la política de precios afectaban igualmente la rentabilidad de las empresas públicas y privadas que pasaban a reclamar del excesivo rigor del control ejercido sobre los precios.

Las demandas por la institucionalización de la política siderúrgica condujeron a la creación de un Consejo sectorial, dedicado a cuestiones normativas (el Consejo de Siderurgia y No Ferrosos - CONSIDER) y de una "holding" (Siderbrás), que pasaron a reunir las siderúrgicas estatales en un gran conglomerado. Para ambos, empresarios privados y estatales, la institucionalización de la política debería fortalecer las reivindicaciones del sector y aumentar su poder de negociación frente a los responsables por decisiones más generales de política económica, principalmente en lo que se refiere a la defensa de los precios de los productos del sector. No obstante, la solidaridad terminaba ahí. Cada uno, por su lado, veía en la solución finalmente adoptada el control sobre las decisiones de mayor interés para el sector. Para el gobierno,



el nuevo arreglo institucional podría representar un instrumento de control de las empresas siderúrgicas estatales. Para las estatales, la actuación conjunta podría proporcionar una mayor influencia. Para los empresarios privados, el control institucionalizado sobre las empresas estatales abriría mayores espacios para el sector privado, al mismo tiempo en que la participación en el Consejo les podría proporcionar una mayor interferencia sobre la formulación de la política<sup>1</sup>.

El análisis de Abranches, sobre el funcionamiento del CONSIDER en el período 1968-75, menciona que el esfuerzo realizado para utilizar las empresas estatales como instrumento de política, no tuvo éxito. En el encaminamiento de sus decisiones, el Consejo adoptó una orientación incremental y un enfoque de corto plazo. En ese sentido, el CONSIDER simplemente reproducía en el plano sectorial el pragmatismo adoptado en el plano más general de la formulación de la política económica del país en el mismo período. Vale la pena recordar que el comando efectivo de la política económica por la época, se había dislocado para el Consejo monetario Nacional, con el vaciamiento del sistema federal de planificación. Por lo tanto, se frustraron las expectativas de que una mejor planificación pudiera reforzar las demandas del sector frente a los responsables por la política económica del país.

Vale la pena recordar que la demora en la institucionalización de la política siderúrgica también ya había modificado las condiciones que inicialmente habían contribuido para reforzar las reivindicaciones en ese sentido. La situación de crisis que unió los intereses de los empresarios públicos y privados en la segunda mitad de los años sesenta, fue superada por la expansión económica de comienzos de los setenta, debilitando la frágil alianza. La propia organización del CONSIDER, que de un Consejo Consultivo con amplia representación se transformó en un órgano de administración y planificación de las políticas del sector, denota un cambio de concepción. Mientras tanto, la Siderbrás llevaba casi una década para ser creada. Si la constitución de la "holding" era re-

---

<sup>1</sup>La participación de los empresarios privados en el CONSIDER, prevista en el Decreto inicial de constitución fue abolida en las reformulaciones posteriores del órgano.

clamada para fortalecer el poder de negociación de las empresas del sector, principalmente en lo que respecta a la política de precios, es probable que la decisión de crearla, diez años después, tuviese una motivación diferente: la de ser un instrumento de control de las siderúrgicas estatales. En ese caso, los intereses de la "holding" y de sus sucursales serían conflictuantes porque el control sería facilitado cuanto menor fuese la autonomía financiera de las empresas del grupo.

Con la recuperación de la economía, la capacidad ociosa que registró el sector en los años de crisis fue absorbida rápidamente, invirtiéndose la naturaleza del problema. A comienzos de los años setenta el problema era de insuficiencia de la oferta interna que redundaba en un volumen creciente de importaciones. El gobierno pasó entonces a preocuparse con la implementación de los planes de expansión del sector. Las inversiones en la producción siderúrgica crecieron a tasas elevadas durante la década del setenta<sup>1</sup>, principalmente financiados por un mayor endeudamiento en el exterior.

Entre 1977 y 1980 el sector siderúrgico fue el segundo grupo de las estatales en volumen de recursos obtenidos en el exterior<sup>2</sup>.

A comienzos de la década del ochenta, el sector nuevamente está en una crisis idéntica a la registrada a mediados del sesenta, pero de proporciones bastante ampliadas: inexistencia de mercado, capacidad ociosa y crisis financiera. La institucionalización de la política, según el modelo sectorial de organización de la política económica en el país, en vez de propiciar una mejor planificación de la expansión, agravó la disputa entre las principales empresas estatales por el predominio del sector. Proyecciones basadas en un corto período de prosperidad sirvieron de base para la fijación de metas ambiciosas de crecimiento. Mientras los proyectos de inversión ofrecieran soporte a la captación de préstamos externos, las necesidades de financiamiento del Balance de

---

<sup>1</sup>Según datos presentados por Reichtul y Coutinho (1983, p. 53) las inversiones en la industria siderúrgica crecieron a una tasa promedio anual del orden de 31% entre 1972 y 1978.

<sup>2</sup>Cf. Davidoff Cruz (1983, p. 75).

Pagos garantizaron su continuidad. La nueva crisis de estabilización, mientras tanto, impuso un freno a ese proceso y reveló las crecientes dificultades del sector.

El fracaso del binomio Consider-Siderbrás desnudó los débiles resultados de los esfuerzos de institucionalización de la política siderúrgica, pero no puede ser interpretado aisladamente. La fragmentación institucional de estado y la sectorialización de la política de inversiones públicas no contribuyó para una mejor coordinación de la política económica. La subordinación del sector siderúrgico a los intereses de la política industrial hizo con que él sea altamente vulnerable a las fluctuaciones del ciclo económico y a los cambios en las prioridades gubernamentales. El mayor control del sector, entonces, no depende sólo de la eficiencia del aparato institucional, sino sobre todo de la armonía de las relaciones entre la política sectorial y la política global.

El estudio de la política siderúrgica deja claro que el problema de las disfunciones del estado no se relaciona necesariamente con la cuestión de la autonomía de las empresas estatales. En efecto, la reducida autonomía financiera de las estatales del ramo permite inferir que el control de dichas empresas no significa un mejor control sobre la política que ellas ejecutan.

El control de la política gubernamental es perjudicado por un desarrollo organizacional cuyo corolario, según la expresión utilizada por Olavo Brasil (1982), fue el policentrismo tanto en lo que se refiere a decisiones de política, cuanto en lo tocante al acceso a órganos que actúan en el espacio de una misma política. El policentrismo decisorio es el resultado de la proliferación de esfuerzos de competencia que surge como consecuencia de la descentralización "horizontal" del aparato burocrático. Diversas agencias gubernamentales se envuelven simultáneamente en decisiones que pertenecen a un subconjunto del conjunto de las decisiones de política económica. En ese subconjunto, no siempre la jerarquía formal es respetada. La autonomía de las agencias situadas en el escalón jerárquico inferior depende del control que ellas ejercen sobre los recursos movilizados para la implementación de la política, principalmente los de naturaleza financiera. Cuanto mayor fuere esa autonomía, mayor será la distancia entre los planos normativo y ejecutivo de una misma política, aumentando las po-

sibilidades de descoordinación, y dando margen a la elaboración de políticas propias en el ámbito de las agencias intermediarias. El policentrismo de acceso, consecuencia del reconocimiento de la existencia de varios centros de decisión, se caracteriza por la posibilidad de que los intereses por una determinada política recurrieran, al mismo tiempo, a distintos órganos que manipulan las decisiones importantes para la planificación, regulación y/o desarrollo del sector. La existencia de varias arenas decisorias dificulta el control gubernamental. Del lado del sector público, la visión que cada agente tiene del todo es parcial por la falta de claridad del proceso decisorio. Por el lado de los intereses privados, la posibilidad de recurrir a instancias diversas puede aumentar sus chances de obtener mayores ventajas en la negociación<sup>1</sup>.

Además de la política siderúrgica, otro ejemplo de las dificultades de control provocadas por la fragmentación institucional, es el que ofrece el estudio de la política de comercio exterior. Conforme análisis de Olavo Brasil (1982), el énfasis atribuido, pos-64, al papel del comercio exterior en la política de desarrollo, llevó a una amplia reorganización institucional en los moldes de aquella aplicada al sector siderúrgico: la creación de un Consejo dedicado a establecer normas y a formular las directrices para el comercio externo brasileño (CONCEX), y la concentración de las responsabilidades ejecutivas en el ámbito de una agencia de la Administración Descentralizada (CACEX). Al mismo tiempo, se ampliaron substancialmente los recursos de tipo fiscal y financiero, indispensables para lograr las ambiciosas metas de crecimiento de las exportaciones nacionales.

La propia ampliación de los instrumentos, mientras tanto, dislocó el eje del poder normativo, vaciando el papel del CONCEX. Buena parte de esas funciones fue absorbida por el Ministerio de Hacienda, responsable por la extensa red de incentivos fiscales a la exportación. La Cacex, por su parte, vió ampliadas sus responsabilidades, asumiendo la gestión de los principales fondos financieros y ocupando nuevos espacios con el fortalecimiento de su capacidad técnica.

<sup>1</sup> Es importante destacar la ambigüedad de la posición disfrutada por empresas estatales en el escenario anteriormente descrito. Ora son agencias públicas en cargadas de ejecutar una determinada política — o parte de ella —, ora son empresas que defienden objetivos propios de expansión.

En el caso específico, la prioridad atribuida a las exportaciones fue acompañada por una gran autonomía de las agencias intermediarias, en lo que respecta a la gestión de los recursos destinados al sector. Desde el punto de vista de la generación de divisas, no se puede negar que la política de comercio exterior produjo resultados significativos, sin que hubiera reclamaciones en cuanto a una posible reducción de libertades económicas provocadas por la intervención estatal. Por el contrario, la preocupación en facilitar el acceso de las empresas privadas al mercado externo exigió, además, una significativa reducción de las exigencias burocráticas. Ese es claramente un caso donde la intervención gubernamental no configuró un aumento en la estatización.

El énfasis en las metas cuantitativas de exportación dejó de lado las preocupaciones con el control de la política que se manifestaron en ocasión de la creación del CONCEX. La centralización, de hecho, de la política macroeconómica, en los moldes descriptos en el comienzo de este ítem, vació el poder de coordinación de los consejos sectoriales. El CONCEX, así como el CONSIDER, constituyen ejemplos típicos de la distancia entre los loci formal y efectivo de las decisiones referentes a las respectivas jurisdicciones.

El conocimiento de los procedimientos informales es importante, conforme señalan Boschi y Cerqueira (1982), para el estudio de las relaciones entre los intereses privados y el estado, y para la adecuada comprensión del problema de la autonomía de las agencias gubernamentales. Para ellos, la fragmentación de los intereses públicos y privados permite varios arreglos posibles para la articulación entre el estado y la sociedad. En ese caso, tanto la hipótesis de la sumisión de la burocracia a intereses privados sólidamente establecidos, cuanto la visión opuesta de una burocracia autónoma y actuante, cuyas decisiones son totalmente pautadas por la búsqueda de la racionalidad, serían interpretaciones generales que no corresponden, necesariamente, a la realidad de cada caso (p.12).

La cuestión de autonomía de una determinada agencia gubernamental no se resume, así, a los vínculos que se establecen en el interior de la burocracia y a los recursos que el órgano manipula, sino que también abarca las interconexiones (informalmente establecidas) con el objetivo de aumentar su poder a través de la movilización de recursos externos a la organización. Más especifi-

camente, según la definición reciente de Wanderley Guilherme dos Santos, "una estructura burocrática será tanto más autónoma cuanto más independiente sea, en sus decisiones, en relación al medio ambiente" (1979, p.30).

En el estudio que realizaron sobre la política de precios durante el período en que fue administrada por el Consejo Interministerial de precios - CIP -, Boshi y Cerqueira argumentan que el Órgano disfrutó de una razonable autonomía en la implementación de la política, teniendo en cuenta la fragmentación de los intereses de la clientela y la prioridad del control de precios en la política económica del período. A lo largo de su trayectoria de fortalecimiento, el CIP vió ampliadas sus atribuciones, extendiendo los mecanismos de control a casi todos los sectores de la economía. La autonomía frente a la clientela también fue ampliada por la extinción de la comisión consultiva prevista en el decreto de creación del CIP y que era constituída por representantes del sector privado: empleados y empleadores.

Es marcante el contraste con los otros dos colegiados. Mientras que el Consider y el Concex fracasaron en la misión de controlar las respectivas políticas, el CIP se habría desincumbido satisfactoriamente de sus responsabilidades. Eso se debe a la naturaleza de las funciones (las del CIP se refieren a actividades reguladoras, mientras que los otros ejercen funciones normativas), a la disponibilidad de recursos, a la fragmentación de los intereses, a la prioridad de la política económica, o a idiosincrasias de la política gubernamental?

Difícilmente habrá una respuesta simple para esa cuestión. Es preciso situar el análisis de cada caso en el contexto histórico a que ella se refiere, tratando de identificar los condicionantes de orden más general. En regla, el período a que dichos estudios se refieren, abarca una importante etapa de la historia económica reciente del país, en que la organización de la política económica como un todo registró importantes modificaciones. El predominio del Consejo Monetario Nacional durante el período 1968-73 marcó una actitud pragmática en lo grueso de la política gubernamental, y un refuerzo en los instrumentos de política de corto plazo. La tentativa de reunificar el comando de la política gubernamental en el ámbito del sistema de planificación, como hemos visto fué efímera, en virtud del agravamiento de una nueva crisis

económica. La centralización de las decisiones de política macroeconómica, por un lado, con énfasis en objetivos de corto plazo, y la fragmentación institucional del estado por el otro, no generaban condiciones propicias para el control de las políticas sectoriales.

##### 5. LOS VICIOS DEL DESCONTROL

No obstante las evidencias de un duplo descontrol — sobre la proliferación de agencias gubernamentales y sobre el rumbo de las políticas —, los defensores del liberalismo refuerzan sus críticas a una excesiva intervención estatal. Para ellos, el crecimiento de la producción pública y la ampliación del control formal son incompatibles con el mantenimiento de las libertades económicas, justificándose, apenas, en los casos de inviabilidad de la producción privada y en los momentos de emergencia.

Las virtudes del liberalismo económico presuponen, mientras tanto, la existencia de dos atributos que difícilmente caracterizan a la actual organización de la economía: atomización de los mercados y anonimato de las informaciones. Esos requisitos serían satisfechos en la hipótesis de prevalencia de mercados razonablemente competitivos, es decir, donde son numerosos y homogéneos los productores y consumidores. Que esa no es, actualmente, la forma predominante de organización económica, parece ser un hecho sobre el cual no puede haber mucha discordancia<sup>1</sup>. Además, conforme observa Olson (1965), la restricción de las libertades económicas se relaciona más con el tipo de producto y la forma de organización (y financiamiento) de la producción, que con la propiedad de la empresa. La producción de bienes públicos de consumo colectivo financiados a través de recursos obtenidos compulsoria-

<sup>1</sup> En lo que se refiere a la economía brasileña, el elevado grado de concentración de los mercados ha sido constatado en diversos estudios sobre organización industrial. Estudios realizados en la FINEP, por ejemplo, mostraron que apenas 272 grandes empresas líderes, dentro del conjunto de las 500 mayores empresas estudiadas por la Revista *Visão*, son responsables por 30% del valor global de la producción industrial, lo que según los autores, revela un acentuado grado de concentración, similar a los índices verificados en países más avanzados.

mente por la tributación es el caso típico de restricción de las libertades económicas provocadas por el aumento de la intervención gubernamental. La producción pública de bienes privados, financiada a través de los recursos obtenidos con la venta de los respectivos productos, no reduce necesariamente las libertades económicas en comparación con la alternativa de que esos mismos bienes sean producidos por empresas privadas. En ese caso, el criterio más importante pasa a ser el modo por el cual son tomadas las decisiones (sobre la asignación y movilización de recursos productivos) y no la propiedad de la empresa encargada de la producción.

De este modo, la ambigüedad del debate sobre la estatización es una consecuencia de la dificultad de caracterizar el exceso (o la insuficiencia) de la intervención estatal. El análisis de la experiencia brasileña sugiere que hay un exceso de intervención en el grueso de las decisiones de política económica, el lado de un descontrol en la conducción de las políticas sectoriales. El corolario de ese proceso es un efecto desbalanceado de la intervención del estado que penaliza los intereses menos organizados (o más fragmentados), sean ellos representados por instituciones privadas o estatales. La política de precios ejecutada por el CIP, por ejemplo, sometía a las pequeñas y medianas empresas a decisiones calcadas en parámetros proveídos por las empresas líderes de cada sector.

La principal consecuencia es de cuño social. A despecho del aumento de la producción pública, no hay evidencias de que la intervención del estado haya propiciado un mejor atendimento de las necesidades básicas de la población. Esto surge como consecuencia de una incapacidad de la burocracia gubernamental para identificar correctamente las preferencias sociales o de la ausencia de criterios mejor definidos para orientar la acción pública en ese sentido?

Algunos estudios sobre la burocracia (Niskanen, 1971), sugieren que la primera posibilidad no debe ser totalmente descartada. La burocracia pública, así como la burocracia que gobierna las grandes instituciones privadas tienen sus propios intereses, los cuales frecuentemente pueden divergir de los intereses colectivos. No obstante, la restricción mayor es consecuencia de la ausencia de definición en cuanto al papel del gobierno en la producción directa de bienes y servicios. Como vimos, los estudios que



analizan el crecimiento de las empresas públicas en Brasil se preocupan en mostrar que ese crecimiento no fue planificado sino el resultado de decisiones tomadas para solucionar problemas específicos de política económica en cada período. La propia doctrina oficial de ocupación de "espacios vacíos" refleja esa preocupación de desvestir a la política de intervención directa del gobierno en la producción del carácter de una acción planificada.

De esa forma, el desarrollo de la producción pública es consecuencia del atendimento de presiones emanadas de diferentes sectores o grupos sociales, orientando la acción del gobierno en el sentido de atender a demandas específicas de esos sectores, con perjuicio para el aumento en la producción de bienes y servicios sociales. Los sectores modernos, donde la producción se concentra en unas pocas y grandes empresas, tienen mayores facilidades para reunir sus fuerzas en torno de asociaciones que defiendan los intereses sectoriales en la planificación gubernamental. Por otra parte, el gran número de productores que integran los sectores más tradicionales de la industria y de la prestación de servicios, tienen escasas posibilidades de éxito en la tentativa de organizarse colectivamente con la misma finalidad.

Ese poder de negociación repercute sobre las posibilidades de aumento de la capacidad de producción de las principales categorías de productos finales, a través del acceso a recursos para financiamiento de las inversiones. Los bienes puramente privados y de consumo conspicuo compiten favorablemente con los bienes sociales, tanto los de consumo privado cuanto los de consumo colectivo, haciendo con que desigualdades en la distribución de la renta sean previamente sancionadas por desequilibrios en la estructura de producción resultantes de la estructura de financiamiento.

Algunos autores quieren ver en el desequilibrio de la producción pública una manifestación concreta de los problemas provocados por la expansión desmesurada del Estado empresario. Así, por ejemplo, Martone (1983) entiende que el encogimiento del Estado tradicional es una consecuencia de la "extraordinaria expansión cualitativa y cuantitativa del estado empresario ... (permitiendo concluir) que no sólo ocurrió aumento de participación estatal, sino también que hubo substitución de funciones". En la misma línea de raciocinio, Longo (1983) muestra que la participación relativa del sector público tradicional cayó de 15 para 12,8% del PBI en la

última década, al mismo tiempo en que crecía la participación de las empresas estatales. No obstante, el argumento es engañoso. Nada nos conduce a la conclusión de que la caída mencionada es una consecuencia de la intervención del Estado en otras atribuciones para las cuales no estaría debidamente acreditado, ya que los mecanismos que accionan la expansión del gasto en cada caso son diferentes.

Otro problema mencionado es el de la creciente estatización del sistema financiero. Dado un incipiente mercado de capitales y la preferencia de los ahorristas por la garantía ofrecida por el gobierno, la participación de las instituciones oficiales en la captación de recursos financieros es bastante elevada. "Primeramente, entre los haberes monetarios (en la definición de moneda adoptada por el Banco Central de Brasil), se nota que casi la mitad de los depósitos a la vista es efectuada en los intermediarios financieros públicos, principalmente en el Banco do Brasil y en los bancos comerciales oficiales (regionales y de los estados). Por otro lado, entre los llamados activos no monetarios, cerca de tres cuartos de los depósitos de ahorro y un sexto de los depósitos a plazo fijo son recaudados por instituciones financieras públicas; los primeros, como se sabe, financian las aplicaciones en el sector inmobiliario, y los últimos atienden primordialmente a las necesidades de recursos para financiamiento de capital de giro". (Suzigan, 1976, p.108). Vale la pena notar que la participación del Estado en la intermediación financiera bruta aumentó de 48% en 1970, a cerca de 70% en 1980, conforme datos compilados por Martone (1983, p.65). En consecuencia, la participación del sector público en la oferta total de crédito de largo plazo para inversiones llegó a más de 70%, si excluimos los financiamientos a la habitación, prácticamente 100% en años recientes.

No obstante, ese control del gobierno sobre el ahorro (e inversiones) es más aparente que real. Por un lado, el presupuesto de que la intervención del gobierno en el mercado financiero reduce las posibilidades de captación de recursos por las empresas privadas, se asienta sobre bases poco convincentes. La hipótesis de que una reducción de la intervención gubernamental en el proceso de intermediación financiera provocará una transferencia de esos recursos para instituciones privadas, es poco probable. La preferencia por la garantía ofrecida por el gobierno direcciona la canalización de recursos financieros para institucio-

nes públicas, y las tentativas de restringir ese flujo provocarían una disminución en el volumen global de recursos para financiamiento del sector privado. En verdad, puede parecer curioso el hecho de que algunas empresas públicas presenten condiciones para captar voluntariamente un apreciable volumen de recursos en el mercado de capitales, mientras que las empresas privadas reivindican el ahorro compulsorio como principal solución para sus problemas de capitalización. Además, la discusión sobre capitalización de la empresa privada nacional ha omitido un punto importante. La cuestión ha sido presentada como un desequilibrio entre el volumen de capital de préstamos y el capital de riesgo utilizado en el financiamiento de la expansión de las empresas, onerando los costos de producción por los encargos del financiamiento. Por su parte, el aumento en el capital propio de la firma sería limitado por el insuficiente desarrollo del mercado de capitales, cabiendo al gobierno estimular ese mercado de manera que atraiga el ahorro individual para el mercado accionario. Mientras tanto, poco se dice sobre la aplicación de recursos propios (reinversión de lucros y ahorro de los socios principales) en el financiamiento del aumento del capital de esas mismas empresas. Teniendo en cuenta las ventajas ofrecidas por el crédito oficial, es razonable suponer que la preferencia por préstamos refleje una actitud calculada, que considera más ventajosa la aplicación de recursos propios de la empresa en otros negocios de mayor rentabilidad inmediata, que serían más que suficientes para compensar la carga del endeudamiento.

Por otra parte, el reducido control del gobierno sobre las inversiones es consecuencia de la excesiva compartimentalización de los recursos financieros. La proliferación de instituciones con responsabilidades específicamente sectoriales provocó desequilibrios acentuados en la disponibilidad de recursos, dada una evaluación relativa de necesidades sectoriales de inversiones. Además, a esos desequilibrios sectoriales se les suman desequilibrios especiales y diferencias en el costo financiero de nuevos proyectos (que resultan de la propia especialización de fuentes de financiamiento), haciendo con que las decisiones de inversión — y su resultado en términos de evolución de la estructura productiva — puedan ser mucho más el resultado de la disponibilidad relativa de recursos para el financiamiento de los respectivos encargos financieros, que el fruto de un análisis criterioso de las prioridades sectoriales.

Una parte substancial de los financiamientos industriales concedidos por el BNDE es subsidiada por el gobierno. Por su turno, las inversiones públicas en la infraestructura económica disponen de una parte considerable de recursos a costo cero para financiamiento de las inversiones, provenientes de la vinculación parcial de las entradas tributarias. Finalmente, las contribuciones compulsorias de finalidad social presentan costo financiero elevado en términos reales, y asumen un papel cada vez más importante en el financiamiento de proyectos de alto interés social (habitación, salud, desarrollo urbano, ...). Los proyectos de mayor rentabilidad social y menor rentabilidad financiera, son, entonces, aquellos que disponen de recursos más caros para financiamiento de las inversiones. En el otro extremo, los proyectos de menor rentabilidad social y mayor rentabilidad privada, son aquellos que usufructúan un subsidio financiero más elevado.

La ventaja comparativa de los bienes privados menos esenciales no se agota con el subsidio a las inversiones, extendiéndose también al financiamiento del consumo. El consumo de bienes durables cuenta con ventajas substanciales en términos de volumen y plazo de financiamiento, favoreciendo la opción del consumidor por un mayor aumento de demanda por esos productos. Por otro lado, los bienes sociales de consumo colectivo deben tener su producción financiada por recursos captados compulsoriamente por el gobierno, vía tributación. De este modo, un aumento en el consumo de esos bienes, implica una expansión de los gastos operacionales del sector público. Tal expansión es limitada por criterios restrictos de eficiencia en la gestión del gobierno que atribuyen énfasis especial al esfuerzo de aumento de los gastos de capital sin tener en cuenta debidamente las necesidades de financiamiento de la producción que resultan del programa de inversiones. Por ejemplo, son notorias las dificultades de los gobiernos de los estados y municipios para mantener en funcionamiento los servicios de educación, salud, saneamiento, nutrición, que bajo su responsabilidad se destinan a extender el consumo de esos servicios a la población de baja renta.

Nuevamente, la organización del sistema de financiamiento impone una rigidez indeseable desde el punto de vista de las decisiones de expansión de la producción. Si el aumento en la capacidad de producción de algunos bienes durables de consumo cuenta con financiamiento subsidiado, se incentiva la expansión de su producción. Una vez que la producción se expande, aumentan las pre-

siones para que el financiamiento del consumo garantice un nivel de demanda suficiente para evitar la acumulación de "stocks" y las crisis sectoriales de depresión.

Por el lado de la producción de algunos servicios sociales, la situación se presenta invertida. Ahora, son los recursos financieros para inversión los que tienen costo elevado, mientras que el financiamiento de la producción (consumo) normalmente utiliza recursos de naturaleza tributaria. De este modo, las decisiones del aumento de la capacidad de producción son dificultadas, simultáneamente, por el alto costo financiero de las inversiones y por las restricciones existentes en cuanto a una mayor canalización de recursos tributarios para el financiamiento de gastos operacionales.

La ausencia de una acción coordinada de las actividades de las empresas gubernamentales dificulta también la consecución de objetivos puramente económicos de estabilización y de crecimiento. Dada la descentralización horizontal del sector público, los recursos que integran la Cuenta del Tesoro representan una parte minoritaria del total de recursos financieros manipulados directamente por el gobierno. Además, la mayor parte de las inversiones públicas son realizadas a través de las empresas gubernamentales. Ellas invierten dos veces más que el gobierno y son responsables por cerca de 30% de la formación bruta de capital fijo del país<sup>1</sup>.

La descentralización en las decisiones de inversiones públicas también reduce la eficiencia de la política fiscal con referencia a objetivos de corto plazo de estabilización. Como las mayores empresas gubernamentales se concentran en sectores que exigen un gran volumen de capital<sup>2</sup> y con un largo plazo de maduración de las inversiones y sus programas de expansión pueden entrar en conflicto con propósitos de reducir los dispendios gubernamentales para contener la inflación.

<sup>1</sup>La participación relativa de las estatales en el total de inversiones aumentó a lo largo de la última década, pero no de forma dramática. Una pesquisa realizada en 1969 (Rezende, 1974) estimó esa participación en 25%, al paso que cálculos recientes (Martone, 1983) mencionan un porcentaje poco mayor que 30% para el año 1981.

<sup>2</sup>La relación marginal producto-capital cayó de 0,625 en 1973, a 0,374 en 1980. Cf. Martone (1983, p. 76).

Por fin, vale la pena recordar la cuestión del empleo. La preocupación con el criterio microeconómico de eficiencia en el sector público, aliada, en el caso de los gobiernos de los estados y municipios, a la escasez de recursos propios y a la vinculación a gastos de capital de gran parte de las transferencias, induce a la prematura adopción de tecnologías intensivas en capital en la mayor parte de los servicios urbanos y sociales producidos directamente por el gobierno, mientras que la característica de tales servicios hace suponer que las alternativas tecnológicas, en términos de posibilidad de sustitución entre los factores de producción, son mayores en esos servicios que en la mayor parte de los sectores de la industria de transformación.

En términos globales, el empleo de mano de obra en el sector público brasileño se sitúa en niveles relativamente elevados. De acuerdo con las informaciones disponibles, el gobierno era responsable en 1973 por el empleo de 3,4 millones de trabajadores, representando 8,5% de la población económicamente activa y poco menos de la quinta parte del total de personas empleadas en actividades no agrícolas. La participación de las empresas gubernamentales en el total del empleo público asume posiciones distintas, conforme el nivel de gobierno en que se localizan dichas empresas. A nivel federal, el empleo de mano de obra en las empresas estatales es mayor que el empleo en las funciones tradicionales del gobierno (administración directa), mientras que a nivel de los estados y municipios se observa un resultado opuesto. En total, las empresas públicas emplearon cerca de 700 mil personas en 1973, de las cuales poco menos de 500 mil estaban empleadas en empresas federales. A fines de 1979, el empleo en las empresas estatales aumentó para 1.300 mil personas según la pesquisa realizada por la SEST (1981)<sup>1</sup>.

El reducido volumen de empleo público en las empresas de los estados y municipios revela una baja absorción de mano de obra en la producción gubernamental de servicios urbanos. En

---

<sup>1</sup> Como las grandes empresas estatales se localizan en sectores de alta intensidad de capital, la relación entre inversiones y empleo se presenta inferior a la referente a empresas privadas. Mientras tanto, eso no significa que el gobierno presenta un desempeño inferior al del sector privado en lo que respecta a la generación de empleos, ya que tal resultado es consecuencia de la propia división de funciones establecida por la política de industrialización.

efecto, el empleo público en servicios urbanos alcanzó el promedio más bajo comparado con otras funciones gubernamentales, en una muestra de los mayores municipios del país. Término medio, el empleo de mano de obra en servicios urbanos fue de 7 empleados por mil habitantes, mientras que el mismo promedio alcanzaba 15 por mil en actividades sociales, y 21 por mil en actividades administrativas. En parte, un menor volumen de empleo en servicios urbanos puede ser explicado por la mayor posibilidad técnica de sustitución de mano de obra por capital en esa modalidad de servicios, que habría sido incentivada por la reorganización administrativa que promovió la progresiva transferencia de esos servicios al ámbito de las empresas gubernamentales.

En lo que se refiere a una reformulación del papel del empleo público en la economía, la cuestión principal consiste en el estudio de posibilidades de creación de oportunidades más duraderas de empleo, en oposición al carácter temporal de los empleos generados por programas de obras públicas de emergencia. Desde el punto de vista de objetivos de corto plazo de estabilización, ese cambio de actitud con relación al empleo en el gobierno presentaría un efecto amortiguador importante sobre las crisis de depresión, ya que el empleo público sería relativamente inmune a una reducción en la demanda global de bienes y servicios producidos por el sector privado.

En relación a las propuestas de incentivar el uso de técnicas de producción menos intensivas de capital en el sector privado, el empleo directo en el sector público presenta la ventaja de no interferir en las decisiones relativas a la elección de técnicas de producción y a la eficiencia productiva del sector privado. Por otro lado, la mano de obra de baja calificación que no encuentra oportunidades suficientes de empleo en la industria, puede ser utilizada en la producción de servicios gubernamentales, especialmente aquellos de ámbito urbano, cuya expansión viene siendo perjudicada por la aplicación de criterios inapropiados en la evaluación de la eficiencia del gobierno. Además de ofrecer una alternativa interesante para los propósitos de compatibilización de los objetivos de crecimiento económico y empleo de mano de obra, el empleo público puede llegar a constituirse en un importante instrumento de la política económica, principalmente en lo que se refiere al control de las migraciones, a la distribución de la renta y a la calidad de vida.

## 6. EN BUSCA DEL CONTROL

En la sociedad brasileña, se forma cada vez más la convicción de que el control de la expansión del estado depende más del funcionamiento de las instituciones políticas, que en un régimen democrático garantizan la adecuada representación de intereses, de que reformas de cuño puramente administrativo. Es preciso aumentar la claridad de las políticas públicas, desobstruir los canales de participación de la sociedad en las decisiones de interés colectivo y asegurar mayor equidad en la representación de los distintos intereses en el proceso decisorio.

Por lo tanto, no tiene sentido discutir aisladamente la cuestión del control de las empresas estatales, dejando de lado el problema más complejo del control de la política económica. Tomemos el caso brasileño reciente, donde sobresale la experiencia de la SEST. Para algunos, la incapacidad de contener el déficit público, buena parte de él de responsabilidad de las empresas estatales, denota la ineffectividad de los controles instituidos por la SEST. No obstante, hasta qué punto esa sería una interpretación correcta? Si los desequilibrios presupuestarios son consecuencia del impacto diferenciado de medidas de política económica (fiscal, monetaria y cambial), el eventual sobrepaso de las metas financieras no puede ser atribuido a la irresponsabilidad de los administradores o a la inhabilidad del órgano controlador.

Antes que nada, es preciso analizar el asunto fríamente. En el calor de la crisis, la elección de "chivos expiatorios" puede ser indebidamente utilizada para reforzar posiciones ideológicas que insisten en debitar todos los males del país a una expansión desmesurada del Estado-Empresario. Este es atacado, simultáneamente, por los dos flancos. El ataque de la derecha empeña la bandera del neoliberalismo con miras a empujar al estado de vuelta a sus fronteras originales. El ataque de izquierda tiene por blanco mudar los rumbos del avance estatal, cuya misión principal habría sido la de abrir espacios para el desarrollo capitalista.

Un combate de tal envergadura no puede ser solucionado por tácticas evasivas. Como vimos, el proceso de expansión se dio en un contexto de no planificación, indefinición de principios, ocupación de espacios vacíos y ausencia de control. Por lo tanto,



no es de extrañar que hayan ocurrido severas distorsiones. La solución de dichas distorsiones no comporta, sin embargo, el rigor de posturas dogmáticas. El cerco a las estatales que caracteriza el caso brasileño es reforzado por la tibieza que el propio Estado manifiesta, la cual sólo se explica por una carencia de legitimación. En un análisis comparado de las trayectorias de estatización de Inglaterra, Francia e Italia, Sulamis Dain (1980), argumenta que la estabilidad de los lazos entre el gobierno y las empresas estatales, y entre éstas y la sociedad, es consecuencia de la legitimación social del proceso. De este modo, "en los casos de Inglaterra, Francia e Italia, más adelante analizados, en que pese a los distintos momentos de la historia y a concepciones políticoideológicas no necesariamente convergentes en la formación del sector productivo estatal, la estatización fue sometida al escrutinio de la sociedad, y por ella legitimada en un proceso político abierto. De este proceso y su desdoblamiento emergió una clara definición del papel a ser desempeñado por las empresas estatales, tanto en lo que respecta a su carácter público como en lo que se refiere a su trayectoria empresarial" (1980, p.16). Es esa definición de papeles, como fruto de un amplio debate sobre el tema, la que irá a constituir el marco referencial básico para el adecuado funcionamiento de los mecanismos de control.



## BIBLIOGRAFIA

- ABRANCHES, Sérgio: Governo, Empresa Estatal e Política Siderúrgica no Brasil. IUPERJ, 1978 (mimeo).
- BAER, Werner; KERSTENETZKY, Isaac y VILLELA, Aníbal: "As Modificações do Papel do Estado na Economia Brasileira", Pesquisa e Planejamento Econômico, v.3, nº 4, 1973.
- BRASIL, Olavo: Autonomia Organizacional, Recursos e Policentrismo Decisorio. IUPERJ, 1983 (mimeo).
- CAIDEN, Naomi y WILDAWSKY, Aaron: Planning and Budgeting in Poor Countries. New York, John Wiley & Sons.
- CERQUEIRA, Eli Diniz y BOSCHI, Renato R: Burocracia, Clientela e Relações de Poder: Aplicação de um Modelo Teórico ao Estudo das Relações entre o Empresário e o Setor Público (O Caso do Conselho Interministerial de Preços). IUPERJ, 1983 (mimeo).
- CERQUEIRA, Eli D. e BOSCHI, Renato R. Empresariado Nacional e Estado no Brasil, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ, 1976 (mimeo).
- COUTINHO, Luciano y REICHSTUL, Henri: "O Setor Privado Estatal e o Ciclo" em Estado e Capitalismo no Brasil. Organizado por Carlos Estevam Martins. S. Paulo, Hucitec-Cebrap, 1977.
- CRUZ, Paulo Davidoff: "Notas sobre o Endividamento Externo Brasileiro nos Anos Setenta", em Desenvolvimento Capitalista no Brasil: Ensaio sobre a Crise. Organizado por Luiz Gonzaga Belluzo y Renata Coutinho. São Paulo. Brasiliense, 1983.
- DAIN, Sulamis: "Estatização - Mito e Realidade: Alguns Ensaios de Análise Comparada". Tesis de Doctorado. Unicamp, 1980.
- GUIMARÃES, Cesar et alii: Perfil da Expansão do Estado na Esfera Econômica, Instituto Universitário de Pesquisa de Rio de Janeiro - IUPERJ, 1977 (mimeo).
- LONGO, Carlos Alberto: "Uma Quantificação do Setor Público" in A Crise do Bom Patrão. Rio de Janeiro, CEDES/APEC, 1983.
- MARTONE, Celso: "A Expansão do Estado Empresário no Brasil", in A Crise do Bom Patrão. Rio de Janeiro, CEDES/APEC, 1983.
- MARTINS, Luciano: A Expansão Recente do Estado no Brasil: Seus Problemas e Atores, Instituto Universitário de Pesquisas de Rio de Janeiro - IUPERJ, 1977 (mimeo).
- MONTEIRO, Jorge Vianna: Organização e Política Econômica (mimeo) 1982.
- NISKANEN, William: Bureaucracy and Representative Government, Chicago, Adine Atherton, 1971.
- OLSON, Mancur: The Logic of Collective Action, Cambridge: Harvard University Press, 1965.
- REICHSTUL, Henri y COUTINHO, Luciano: "Investimento Estatal 1974-1980: Ciclo y Crisis", in Desenvolvimento Capitalista no Brasil. Ensaio sobre a Crise. Organizado por Luiz Gonzaga Belluzo y Renata Coutinho. São Paulo, Brasiliense, 1983.

- REZENDE, Fernando: "A Produção Pública na Economia Brasileira", Dados, nº 18, 1978.
- REZENDE, Fernando: "Avaliação do Setor Público na Economia Brasileira", Rio de Janeiro: IPEA/INPES, Coleção Relatórios de Pesquisa, nº 13, 2a. edição, 1974.
- REZENDE, Fernando: "O Emprego Público como Instrumento de Política Econômica", Aspectos da Participação do Governo na Economia, Rio de Janeiro: IPEA/INPES, Série Monográfica, nº 26, 1976.
- SEST, Secretaria de Controle das Empresas Estatais: "As Empresas Estatais no Brasil e o Controle da SEST. Antecedentes e Experiência de 1980", Brasília, 1981.
- SEST, Secretaria de Controle das Empresas Estatais: "Relatório SEST", 1981, Brasília, 1982.
- SUZIGAN, Wilson: "As Empresas do Governo e o Papel do Estado na Economia Brasileira", Aspectos da Participação do Governo na Economia, Rio de Janeiro: IPEA/INPES, Série Monográfica nº 26, 1976.
- VON DOELLINGER, Carlos: "A Crise do Bom Patrão", Rio de Janeiro CEDES/APEC, 1983.
- WAHRLICH, Beatriz: "Controle Político das Empresas Estatais Federais no Brasil - Uma Contribuição ao seu Estudo", Revista de Administração Pública, vol.14, nº 2, abril/junio de 1980.

**MEXICO:**  
**EXPERIENCIAS Y PLANTEAMIENTOS PARA LA PLANEACION**  
**Y CONTROL DE LAS EMPRESAS DEL SECTOR PUBLICO**

- Héctor Fernández Moreno -



MEXICO: EXPERIENCIAS Y PLANTEAMIENTOS PARA LA PLANIFICACIÓN Y  
CONTROL DE LAS EMPRESAS DEL SECTOR PUBLICO

1. BREVE RESEÑA DEL SECTOR DE EMPRESAS DEL ESTADO

1.1. MARCO HISTORICO

Al concluir el Siglo XIX, la actividad económica en México se caracterizaba por orientar su producción hacia el exterior e importar una porción importante de sus bienes de consumo. Se distinguen las actividades agro-mineras de exportación y el estímulo a la inversión extranjera, cuyos elementos apoyaban esta política; un gobierno encargado de crear y mantener las condiciones propicias para el crecimiento económico y un sector privado extranjero que aseguraba una inversión creciente, complementando su acción con el sector privado nacional que disponía del apoyo político del régimen.

Para la primera década del presente siglo el esquema de producción que sustenta a la sociedad porfirista, muestra ya claras señales de agotamiento, que aunado al escaso dinamismo de los diversos sectores productivos del país, lo imposibilitaban para superar los efectos de la crisis mundial de 1908 que repercutió fuertemente en México al desplomarse los precios internacionales de los productos de exportación, lo cual deja de favorecer la producción interna y de estimular al crecimiento de las exportaciones; así al deteriorarse las relaciones de intercambio, se reduce también la capacidad para importar, entorpeciendo el proceso de capitalización del país.

Perdida la dinámica del comercio exterior, el mercado interno habría podido realizar el desarrollo industrial. Sin embargo, el proceso hacía una mayor desigualdad en la distribución del ingreso provocaba que la demanda interna cambiara en forma poco dinámica y no constituyera un estímulo suficiente para la inversión.

Siendo el nivel de inversión incapaz para absorber el crecimiento de la mano de obra, lo era más aún para eliminar la subocupación y la baja productividad, ello dió como resultado la disminución del ingreso real de los trabajadores.

Aunado a lo anterior el Sector Agrícola se mantuvo prácticamente estancado y la producción de alimentos creció a una tasa menor que la de la población, de tal manera que el consumo per cápita de artículos de primera necesidad disminuyó.

El crecimiento de la población, el poco aumento de la ocupación productiva, la disminución del ingreso y la imposibilidad del sistema económico para alcanzar nuevamente una dinámica de crecimiento agudizó el descontento y estimuló el movimiento armado de 1910.

Este año marca el inicio de una fuerte caída en la actividad económica, ya que la destrucción de equipo de capital, sobre todo en algunas ramas fue cuantiosa, así como la pérdida de vidas humanas que también fue muy alta. En el Sector Minero la producción sufrió un descenso sumamente brusco. La explotación de oro descendió de 41,420kg. en 1910 a 7,358 en 1915; la de plata bajó de 2,417 a 1,231 en el mismo período.

El producto bruto de la minería tuvo una reducción media anual de 4.0% entre 1910 y 1921. Sin embargo, una vez derrotado el ejército federal y con el auge de la demanda externa ocasionado por la Primera Guerra Mundial, el valor en dólares de las exportaciones totales se recuperó rápidamente en 1916 y 1917 y pronto excedió los niveles de finales del Porfiriato, pese a que las exportaciones de productos agropecuarios y mineros descendieron de 31.6 y 5.2% del total en 1910-1911 a 3.3 y 0.1% en 1920 respectivamente; en tanto que las exportaciones del Sector Petrolero pasaron de 0.2 millones de pesos en 1910-1911 a \$ 516.8 millones en 1920 para significar el 60.4% de las exportaciones totales.

El producto bruto agrícola que había crecido a un ritmo de 4.4% anual de 1895 a 1910, registró para 1921 un descenso medio anual de 5.2%. La ganadería por su parte descendió a un ritmo de 4.6% anual.

La producción manufacturera, que creció al 4.9% anual de 1895 a 1910, muestra una situación similar a la de la producción agrícola en este período.

A la parte del estancamiento económico, el período comprendido entre la iniciación de la lucha armada y la promulgación de



la Constitución de 1917, se caracterizó por su inestabilidad política.

Esta situación habría de provocar un cambio cualitativo en la correlación de fuerzas políticas y con ello a una serie de cambios estructurales dando lugar a una nueva relación Estado-Economía, en donde las demandas sociales surgidas al calor de la lucha armada, obligaban al Estado a participar en forma más activa en el desarrollo económico nacional.

Al finalizar la Revolución Mexicana y como resultado de la lucha armada cristalizan en la Constitución los ideales, para una sociedad más justa, sentando las bases para modificar las tesis tradicionales del Estado Democrático Liberal sustentadas en la Constitución de 1857, y erigir al Estado como una entidad responsable y activa en el desarrollo integral de la sociedad, dejando a un lado la concepción que planteaba su función solamente como reguladora de la actividad económica.

Los cambios introducidos en la Constitución de 1917, definen el derecho a la educación, al trabajo y la salud; las facultades del Estado para intervenir en la economía, la prohibición de monopolios y la regulación de la tenencia de la tierra. Considera además de modo inequívoco el dominio inalienable e imprescriptible de la nación sobre las tierras, las aguas y las riquezas del subsuelo, pudiendo el Estado imponer a la propiedad las modalidades que juzgue conveniente, de acuerdo al interés público. Además de consagrar el principio de expropiación por causa de utilidad pública.

A partir de la Constitución de 1917, la legitimidad del poder público se mide en función de la responsabilidad y eficiencia del Estado para conducir, regular y participar directamente en el proceso de desarrollo.

En la etapa comprendida entre 1921 y 1933, el Estado se enfrenta a la necesidad de emprender la reconstrucción y reordenación económica nacional; para lo cual requiere la creación de una sólida infraestructura tanto física como económica que permita la libre movilización de recursos de acuerdo a las necesidades de desarrollo.

Para tal efecto, el Gobierno recurre a instrumentar la

creación de organismos descentralizados y empresas de participación estatal que se encarguen de llevar a cabo las nuevas funciones que el Estado comienza a desempeñar en el marco económico, social y cultural. Se pretende así sustraer a las nuevas instituciones de una excesiva centralización que impida entre otras cosas, la oportuna toma de decisiones y la eficaz atención de los servicios públicos.

Es en este contexto que se crean: la Comisión Nacional Bancaria y el Banco de México, S.A., como eje del sector financiero, que permita reestructurar al deteriorado sistema bancario del país y apoyar la expansión económica; la Comisión Nacional de Caminos con el propósito de lograr la integración física del territorio nacional; y la Comisión Nacional de Irrigación y el Banco Nacional de Crédito Agrícola con la idea de apoyar el desarrollo del sector agropecuario y la Reforma Agraria.

La débil recuperación económica lograda en la década de los años 20, se vio severamente disminuida por la crisis mundial de 1929, que afectó fundamentalmente las actividades económicas orientadas a la exportación como es el caso de los productos agrícolas y mineros. Como gran parte de los ingresos federales dependía de los impuestos al comercio exterior, fue necesario reducir el gasto del Gobierno Federal en un 25%, de 1930 a 1932.

El producto bruto interno descendió 5.6% de 1929 a 1932, siendo las manufacturas, la minería y los transportes las actividades que más lo resintieron; en tanto que la ganadería, la energía eléctrica y el comercio fueron las menos afectadas.

En el período 1934-1940, bajo la Presidencia del Gral. Lázaro Cárdenas se inició propiamente la formación del sector paraestatal con la nacionalización del petróleo, la creación de la Comisión Federal de Electricidad y la expropiación de la Cía. de los Ferrocarriles Nacionales de México; se crea la empresa Productora e Importadora de Papel, S.A. (PIPSA).

En relación a la participación del Estado en el sector financiero, se constituye el Banco de Comercio Exterior, S.A. y el Banco Nacional de Crédito Ejidal, que significa un avance en la consolidación de este sector, ya que el 25 de agosto de 1925 se había fundado el Banco de México, S.A. en 126 el Banco Nacional de Crédito

Agrícola, S.A., en 1935 el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (actualmente BANOBRAS) y en 1934 Nacional Financiera, S.A.

Durante la Segunda Guerra Mundial, con el inicio del proceso de industrialización en México, basado en una política de sustitución de importaciones, se crea Altos Hornos de México, S.A. y Guanos y Fertilizantes de México, S.A. Por otra parte, se da un gran paso en relación a la prestación de servicios médicos y asistenciales al constituirse el Instituto Mexicano del Seguro Social. El sistema financiero se amplía con la formación del Banco Nacional de Fomento Cooperativo y el Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal.

En el régimen del Sr. Lic. Miguel Alemán (1946-1952) se adquiere el Ferrocarril del Pacífico y se constituye la empresa Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril. Asimismo, se inicia la participación del Estado en la industria automotriz, con la creación de Diesel Nacional, S.A. (DINA), así como, la participación en la producción de azúcar con la construcción de dos ingenios.

En el período de 1952 a 1958 se constituye la Fábrica de Papel Tuxtepec y se construye el Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico. Se crean Financiera Nacional Azucarera y el Instituto Nacional de la Vivienda.

Como se puede observar, hasta 1958 la intervención estatal abarcó varios campos, sobresaliendo el control de un recurso básico y estratégico como el petróleo y la participación de cierta importancia en la generación de la energía eléctrica, así como el control del importante medio de transportación que es el ferrocarril. La concurrencia en la producción de acero y fertilizantes es relativamente pequeña y marginal en la industria manufacturera. El avance más significativo en el aspecto social fue la ampliación de los servicios médicos con el IMSS y la constitución del Instituto Nacional de la Vivienda.

Desde el punto de vista del sistema financiero del Estado, éste prácticamente ya se encontraba integrado para dar servicios de apoyo a las actividades agropecuarias, industriales, administrativas y de servicios públicos, comerciales y a las cooperativas.

Después de 1958 la participación estatal en la economía se diversifica aún más, con la incorporación de algunas industrias procesadoras de productos agropecuarios, forestales y pesqueros, la distribución de productos agropecuarios y, principalmente, se inicia una gran penetración horizontal en el sector de manufacturas, basada, en buena medida, en el rescate de empresas privadas en quiebra.

En el régimen del Sr. Lic. Adolfo López Mateos (1958-1964), se nacionaliza la industria eléctrica (27 septiembre 1960); se amplía la participación en la industria automotriz con la adquisición de Vehículos Automotores Mexicanos (VAM) y la creación de la empresa Mexicana de Autobuses. En la industria siderúrgica, se adquieren las empresas Fundiciones de Hierro y Acero y Siderúrgica Nacional (SIDE NA). Para proveer a la C.F.E., se constituye la empresa Torres Mexicanas, S.A., se crea CORDEMEX y se construye un ingenio.

Por otra parte, se adquiere Aeronaves de México, S.A. (actualmente AEROMEXICO) y, en relación al sector comercial se crean la CONASUPO y el INMECAFE. Finalmente, se constituye el organismo de seguridad social ISSSTE.

En el período presidencial de 1964-1970, sector industrial paraestatal tuvo una importante expansión. En industrias relacionadas con el sector primario, se crean Productos Forestales Mexicanos (PROFORMEX), Alimentos Balanceados de México, Azufrera Panamericana, Azufrera Nacional, Azufres Nacionales Mexicanos, Consorcio Minero Benito Juárez - Peña Colorada y se adquieren 7 ingenios. En la industria siderúrgica, se constituye la Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, S.A. (SICARTSA) que inició su construcción en 1973 y su operación en 1976 y se adquiere Aceros de Sonora.

En la industria de bienes de capital se participa en la construcción de barcos, con Astilleros de Veracruz, Astilleros Unidos del Pacífico y Astilleros Rodríguez; en la industria automotriz, con Equipos Automotores, Motores Perkins y Rassini Rheem.

En el sector de comunicaciones y transportes, se crean Aeropuertos y Servicios Auxiliares y Ferrocarriles Unidos del Sureste (mediante la fusión de seis empresas ferrocarrileras). Se construye el Metro.

Por último, se constituye el Banco Nacional Agropecuario

que complementa el apoyo financiero al sector agrícola.

En la gestión gubernamental del Sr. Lic. Luis Echeverría Alvarez (1970-1976), se intensifica la participación en el sector industrial. En actividades relacionadas con el sector primario, se constituyen la Forestal Vicente Guerrero (FOVIGRO), Productos Pesqueros Mexicanos (PROPEMEX), Tabacos Mexicanos (TABAMEX) y Mexicana de Papel Periódico. Asimismo, se crean Roca Fosfórica y Exportadora de Sal y se incorpora Minera Autlán. Destaca, particularmente, la construcción de 17 ingenios y la adquisición de otros siete.

En la industria de bienes de capital se crean FORJAMEX, Fábrica Nacional de Máquinas y Herramientas, Tractosidena, Dina Komatsu, Dina Rockwell y Maquiladora Automotriz Nacional. Se adquieren INDETEL, Sweco de México y Constructora Naval de Guaymas. Se incorpora la Empresa Ayotla Textil, S.A.

En el sector de comunicaciones, se controla el 51% de las acciones de la empresa Teléfonos de México, S.A. (TELMEX). En el aspecto comercial, se crea el Instituto Mexicano de Comercio Exterior. En relación a la construcción de viviendas, se constituyen el INDECO y el INFONAVIT.

En el sistema bancario, en 1972 se adquiere el Banco Internacional (Grupo Financiero Internacional) y el 7 de julio de 1975 se constituye BANRURAL que agrupa al Banco Nacional de Crédito Agrícola, al Banco Nacional de Crédito Ejidal y al Banco Nacional Agropecuario.

Finalmente, en el período 1977-1982 se constituyen las empresas URAMEX para la explotación de uranio; SIDERMEX que agrupa a SICARTSA, AHMSA y Fundidora Monterrey; la Cía. Carbonífera Río Escondido para surtir de materia prima a la carboeléctrica de CFE localizada en Piedras Negras, Coah.; Renault de México (antes Renault Mexicana con participación minoritaria); la Cía. Minera Nacozari para la extracción y beneficio de cobre.

En resumen, la intervención estatal en México se caracteriza, en el sector industrial, por la producción y generación de energéticos (PEMEX; C.F.E. y URAMEX); la producción de fertilizantes (FERTIMEX); la fabricación de acero (SIDERMEX); la explotación minera (mineral de hierro, carbón, azufre, cobre, roca fosfórica, sal,

etc.); la producción de azúcar (34 ingenios); la producción de papel (dos grandes empresas); y una incipiente participación en la fabricación de bienes de capital (astilleros, industria automotriz y una amplia gama de productos). En el sector comercial la distribución de productos agropecuarios y pesqueros (CONASUPO y PROPEMEX); en el transporte, el sistema ferroviario; y en las comunicaciones, los teléfonos. Destaca la participación en el sector salud y seguridad social. Es de destacarse que en el año de 1982, se nacionalizó la banca, controlando el Estado el Sistema Bancario Nacional.

En forma complementaria, el Estado participa minoritariamente en 55 entidades entre las que destacan:

CEMENTOS ANAHUAC DEL GOLFO  
 COBRE DE MEXICO  
 CONSORCIO MANUFACTURERO  
 MANUFACTURERA MEXICANA DE PARTES AUTOMOTRICES  
 TEREFTALATOS MEXICANOS  
 TRANSPORTACION MARITIMA MEXICANA  
 CAMPOS HERMANOS  
 CELANESE MEXICANA  
 CEMENTOS GUADALAJARA  
 CIA. INDUSTRIAL DE SAN CRISTOBAL  
 FERROALEACIONES TEZIUTLAN  
 INDUSTRIA DEL HIERRO  
 TABACALERA MEXICANA  
 NEGROMEX  
 PRODUCTOS TUBULARES MONCLOVA  
 TUBOS DE ACERO DE MEXICO  
 ALTOS HORNOS DE CENTROAMERICA  
 CELULOSA DE CHIHUAHUA.

La consolidación del sector paraestatal y la penetración en otros sectores de la economía como la industria de bienes de capital y la producción de bienes básicos para la población, dependen en buena medida del saneamiento financiero del sector paraestatal que absorbe gran parte del ahorro corriente del Gobierno Federal y de PEMEX.

El Cuadro 1 muestra la configuración del sector paraestatal con referencia a empresas descentralizadas y de participación mayoritaria. A manera de ilustración también se menciona la crea-

ción del Sector Financiero del Estado 1/ integrado por la Banca de Fomento (véase anexo 1).

#### 1.2. IMPORTANCIA DEL SECTOR PARAESTATAL

La expansión del sector paraestatal se inicia prácticamente a partir de la década de los treinta. En el año de 1940 existían 71 organismos y empresas públicas y para 1981 aumentaron a 840.

<u>SECTOR PARAESTATAL</u>		
<u>AÑOS</u>	<u>Nº</u>	<u>INCREMENTO</u>
1930	16	--
1940	71	56
1950	151	80
1960	262	111
1970	600	338
1981	840	240

En este último año, los organismos descentralizados ascendían a 78, las empresas de participación estatal mayoritaria a 505, minoritarias a 51 y los fideicomisos a 206.

La tasa de crecimiento del PIB del sector paraestatal fue de 26.0% de 1970 a 1975, que resulta superior al 18.6% de la economía en su conjunto. Ante el mayor dinamismo de las empresas públicas, su contribución a la generación del PIB pasó del 8.3% en 1970 al 11.2% en 1975 2/. Actualmente se estima que esta participación es de alrededor del 20%. En 1970 se proporcionó empleo al 3.1% de la población económicamente activa y en 1981 se estima en más de 5%.

Por otra parte, en el mismo año de 1982 el sector paraestatal participó con el 30.1% de los ingresos tributarios del Gobier-

1/ No incluye el análisis de la reciente nacionalización (1º de septiembre de 1982) del Sistema Bancario Mexicano. (63 bancos e instituciones financieras y 144 empresas.)

2/ René Villarreal. Las Empresas Públicas como Instrumentos de Política Económica en México. Trimestre Económico nº 178. FCE - 1978.

no Federal, 84.9% en las exportaciones totales de mercancías y servicios y 31.5% en las importaciones.

A nivel sectorial, las empresas públicas producen el 100% de petróleo y petroquímicos básicos, electricidad y fertilizantes, más el 60% de acero, 100% del servicio de ferrocarriles y casi la totalidad de la producción de azúcar, carbón mineral, azufre, mineral de hierro y sal.

El sector paraestatal en México generaba en 1972 el 9.4% del PIB que comparado a nivel internacional, es menor al que generaban los sectores paraestatales en USA (15%) en 1960, Reino Unido (25%) en 1962, Francia (17%) en 1954 y Japón 10%) en 1960. 1/

Sin embargo, dado que la participación del sector paraestatal en México se ha orientado principalmente a la industria, su contribución al PIB industrial en 1972 fue de 10.4%, que es superior al de USA (1.0%), Reino Unido (9.0%), Francia (8.0%) y Japón (0.0%). 1/

El presupuesto de egresos del sector controlado 2/ creció a una tasa media anual de 32.4% en el período de 1970 a 1981 (a precios constantes al 11.9%), alcanzando en el último año un monto de \$ 1 397 664 millones que representó el 24% del Producto Interno Bruto (en 1970 representaba el 15%).

En relación al crecimiento de los componentes del presupuesto de egresos, en el período de 1970 a 1981 los gastos corrientes mostraron una tasa anual de 30.1%, los gastos de capital del 36.4% y la amortización de la deuda del 34.6%. Es importante destacar que durante los años 1976-1981 los gastos corrientes crecieron a una tasa promedio anual del 35.3% y los gastos de capital al 38.8%, mientras que la amortización de la deuda lo hacía al 49.5% (véase Cuadro nº 2).

1/ René Villarreal. Las Empresas Públicas como Instrumentos de Política Económica en México. Trimestre Económico nº 178. FCE - 1978.

2/ Se refiere al gasto total, es decir, aquel que se efectúa con recursos propios, financiamiento y transferencias del Gobierno Federal y es relativo a 27 empresas y organismos cuyos presupuestos son autorizados por el Congreso de la Unión y representan alrededor del 85% del gasto total del sector paraestatal.



Por otra parte, existe una elevada concentración del presupuesto de egresos. En 1981, PEMEX (43.4%) el Sistema Eléctrico 1/ (15.0%), la Seguridad Social y Vivienda 2/ (12.2%), CONASUPO (9.9%) y el Sistema Ferrocarriles 3/ (4.1%), ejercieron el 84.6% del gasto total. De este grupo de entidades, el Sistema Ferrocarriles ha reducido su participación en el gasto total del 10% en 1970 al 4.1% en 1981 y la Seguridad Social y Vivienda del 22% al 12.2% (véase Cuadro n° 3).

## 2. FUNCIONES ACTUALES DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO EN LAS ECONOMIAS NACIONALES

Desde su origen, el Estado ha incidido en las actividades de la sociedad de la que surge. El tema de la evolución de la intervención del Estado, ha sido analizada por los principales estudiosos de las ciencias jurídicas, económicas y sociales, desarrollándose diversas teorías que tratan de explicar y aún desustentar la acción del Estado.

La complejidad de las actuales sociedades, el aumento de la población, sus grandes necesidades y el imperativo de generar bienes y servicios que atiendan a su satisfacción, ha venido implicando una mayor participación del Estado en las actividades encaminadas a la obtención de dichos satisfactores.

En este sentido, el Estado ha requerido diferenciar sus acciones, entre aquellas propias de gobierno y las que tienen relación con las actividades de servicio y productivas. Por lo tanto, para dar cumplimiento a su objetivo de regular y dirigir los procesos económicos, el Estado ha creado a las empresas públicas.

1/ Incluye a la Comisión Federal de Electricidad y a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro.

2/ Incluye al IMSS, ISSSTE e INDECO.

3/ Incluye Ferrocarriles Nacionales de México, Ferrocarril del Pacífico, Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico, Ferrocarriles Unidos del Sureste y Ferrocarril Sonora Baja California.

## 2.1. DEFINICION Y DELIMITACION DEL CAMPO DE ACCION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

En México, el Estado se ha fijado como política la atención preferente a las principales actividades económicas, por lo que existe un amplio y diversificado campo de acción; las características que han condicionado su participación en los distintos sectores se ubican esencialmente en los siguientes aspectos:

- Magnitud de las inversiones requeridas
- Servicios Públicos de interés general
- Posición estratégica de las actividades dentro de la economía en su conjunto
- Baja rentabilidad y elevado riesgo de la producción de bienes y servicios que resultan indispensables para el funcionamiento de la economía
- Abastecimiento de productos básicos, por cuya dependencia se vería afectada la soberanía nacional.

Como puede apreciarse, existen distintas funciones que el Estado Mexicano se ha propuesto cumplir a través de sus propias empresas, en el desarrollo de la actividad económica. Asimismo, la diversificación del campo de acción en que intervienen las empresas del sector público, es el resultado de su propia capacidad de gestión, y del papel protagónico que la legislación le ha conferido al Estado para que asuma el carácter de rector en la orientación de la economía nacional.

En este sentido, a partir de 1976 y más específicamente al inicio de la presente Administración, se ha considerado pertinente la definición en el orden legal y administrativo, de la necesidad de la rectoría del Estado en el proceso económico, de la existencia e interés en el desarrollo de la economía mixta y de la jerarquía que los distintos componentes de la sociedad civil deben tener en el proceso productivo.

## 2.2. SUBORDINACION A LA ADMINISTRACION PUBLICA Y ORGANIZACION DE LAS EMPRESAS

Con el objetivo de lograr un congruente y eficaz funcio

namiento del aparato administrativo público, el proceso de Reforma Administrativa implantado en el lapso de 1976-1982, planteó la necesidad de establecer una estructura organizativa de la Administración Pública, que sin lesionar su naturaleza jurídica, permitiera el funcionamiento adecuado del proceso de planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del sector público.

Como resultado de dicho proceso, se promulgaron en diciembre de 1976 tres leyes que constituyen la base jurídica de la actual Administración Pública Federal: la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y la Ley General de Deuda Pública. Este conjunto de normas estableció una reordenación y distribución de facultades y funciones entre las diversas Dependencias del Sector Público.

En estas leyes, se plantea por primera ocasión la división de la Administración Pública Federal en dos partes integradas pero de diferente naturaleza jurídico-administrativa: la Administración Centralizada y la Administración Pública Paraestatal.

La Administración Pública Centralizada está integrada por la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República propia, por lo que todos sus actos son realizados a nombre del titular del Poder Ejecutivo, quien detenta la personalidad jurídica del Estado.

La Administración Pública Paraestatal, está integrada por los Organismos Descentralizados, las Empresas de Participación Estatal Mayoritaria, Minoritaria y Fideicomisos. Las entidades paraestatales están dotadas de personalidad jurídica y patrimonios propios y actúan con cierto grado de autonomía orgánica, técnica, funcional y financiera. Enseguida se define genéricamente cada una de ellas:

- Organismos Descentralizados. Son las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso, por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten, siempre que su patrimonio se constituya total o parcialmente con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asigna-

ciones, subsidios, concesiones o derechos que le otorgue o aporte el Gobierno Federal, o con el rendimiento de un impuesto específico. Además, que su objeto o fines sean la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia y seguridad social.

- Empresas de Participación Estatal Mayoritaria. Son aquellas en que el Gobierno Federal, el Gobierno del Distrito Federal, uno o más organismos descentralizados una o más instituciones nacionales de crédito, seguros o de fianzas, o uno o más fideicomisos, considerados conjunta o separadamente, aporte o sean propietarios del 50% o más del capital social. Asimismo, que en la constitución de su capital, se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal. Además cuando al Gobierno Federal, corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del Consejo de Administración, Junta Directiva u Organo de Gobierno; designar al presidente, al director, al gerente o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la Asamblea General de Accionistas, del Consejo de Administración o de la Junta Directiva u Organo del gobierno equivalente.
  
- Empresas de Participación Estatal Minoritaria. Son los organismos en los que una o varias empresas de participación estatal mayoritaria considerados conjunta o separadamente, o uno o más organismos descentralizados, posean acciones o partes de capital que representan menos del 50% y hasta el 25% de aquél.
  
- Fideicomisos. Son las entidades que se establecen a través de una persona física o moral, llamada fideicomitente, que destina ciertos recursos o capital a la realización de un fin determinado y encomendando dicha realización a una institución fiduciaria. El fideicomitente único del Gobierno Federal es la Secretaría de Programación y Presupuesto y los bancos las fiduciarias.

La estructura administrativa que adoptan las entidades paraestatales, la composición de su capital o de sus órganos directivos, se deriva principalmente de la interpretación de las tres leyes comentadas.

Como se ha mencionado anteriormente, son muchas las entidades de la Administración Pública Paraestatal, por lo que, para dar congruencia y facilitar una mayor eficiencia funcional en apoyo a los objetivos básicos de política económica, se decidió organizarlas sectorialmente.

La sectorización significa la agrupación convencional de las entidades, bajo la coordinación de una dependencia, cabeza de sector, con actividades afines. Este coordinador sectorial es responsable de planear, coordinar y evaluar las operaciones de las entidades agrupadas en su sector; e inspeccionar los sistemas y procedimientos de sus entidades.

A su vez para dirigir y planear en forma global las actividades de la Administración Pública Federal, los sectores administrativos se agrupan en Sectores de Actividad Económica y Social, a fin de analizar sectorial y globalmente las actividades gubernamentales.

De esta manera, las 18 dependencias centralizadas y las 840 entidades paraestatales se agrupan en 16 sectores administrativos, que permiten ordenar verticalmente la planeación, programación, presupuestación, control, evaluación y organización de la Administración Pública, que a su vez se integraron en 12 sectores de Actividad Económica y Social, que permiten establecer una coordinación horizontal tendiente a compatibilizar globalmente las actividades económicas.

Adicionalmente, en el mes de mayo del presente año, se ha emitido un Acuerdo que precisa el funcionamiento de las entidades paraestatales y sus relaciones con la Administración Pública Centralizada.

En él se señala la competencia y responsabilidad de la Administración Pública Centralizada y de la Paraestatal en materia de programación, presupuestación, control y evaluación de las operaciones de las entidades.

Además, en dicho acuerdo se detalla la integración de los órganos de gobierno de las empresas, así como las responsabilidades que en ellos compete a la Administración Pública Centralizada. En resumen se destaca la relevancia del Sector de Empresas Estatales (SEE) como instrumentos esenciales en el cumplimiento de la función rectora del Estado en el desarrollo económico y social.

Por otra parte, y en otro Acuerdo emitido simultáneamente se señalan al SEE los lineamientos específicos que permitirán la elaboración de sus programas en el contexto de la política económica nacional establecida por el Estado, siendo los aspectos de mayor prioridad el apoyo a la transformación estructural de la economía de la economía a través de la elevación de la productividad y del empleo, superando la actual situación financiera y aumentando la generación de divisas así como su uso más racional. En el propio acuerdo se anotan las atribuciones que corresponden a las distintas dependencias del Ejecutivo Federal y a las empresas.

### 2.3. FUNCIONES ECONOMICAS Y SOCIALES DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

En México las empresas públicas tienen funciones que permiten la consecución de objetivos que el Estado se ha fijado, destacando aquellos que permiten orientar a la economía y satisfacer las necesidades de los grupos mayoritarios. En la enumeración de estas funciones resaltan las siguientes:

- Abastecimiento de Bienes y Servicios Básicos para la Producción. Estas empresas tienen por meta principal elaborar bienes y entregar insumos o servicios, en algunos casos a precios de costo, a las demás empresas y sectores de la economía que requieren un fuerte apoyo para alcanzar el nivel de crecimiento previsto. Son ejemplos: Ferrocarriles Nacionales de México, S.A., Fertilizantes Mexicanos, S.A., Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos.
- Abastecimiento de Bienes y Servicios de Consumo.- Estas entidades públicas se orientan a otorgar bienes y servicios de primera necesidad a la mayoría de la población de las principales ciudades, como de las zonas rurales

del país. Estas unidades realizan actividades considerando las fases del proceso productivo, desde la elaboración del bien hasta su almacenamiento, transporte y distribución. Entre las empresas de este tipo destacan la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y la Comisión Nacional de la Industria Azucarera.

- Asistencia Social.- Son aquellas paraestatales cuya actividad sobresaliente es la de otorgar servicios médicos y de seguridad social a los grupos de trabajadores. Son ejemplos de estas entidades el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores al Servicio del Estado.
- Funciones Redistributivas.- Estas empresas controladas por el Gobierno Federal, tienen por actividad específica vender bienes o servicios a bajo costo a grandes núcleos de población, logrando con ello el derrame hacia las grandes masas de población. Destaca dentro de este rubro las dedicadas al transporte, como es el caso del Sistema de Transporte Colectiva (METRO) y Productos Pegueros Mexicanos.
- Situación Estratégica de la Empresa.- Las entidades paraestatales agrupadas bajo este rubro, son aquellas que tienen como función concreta la elaboración de bienes de consumo intermedio o final, considerados por el Estado como fundamentales en la industria mediana o pesada y que inciden en la economía en el mediano y largo plazo. Dentro de estas empresas, se tienen ejemplos como el de SIDERMEX, Uranio Mexicano, Constructora Nacional de Carros de Ferrocarril y Diesel Nacional.
- Generación de Divisas.- Estas entidades públicas son aquellas que se dedican a promover nuevas líneas de productos y en financiar e incrementar la exportación de bienes y servicios en áreas donde ya se realiza. Deben incluirse también aquellas paraestatales que se dedican a la producción de insumos, maquinaria y bienes de importación con el objeto de subsistir su adquisición en el exterior, logrando con ello ahorro de divisas lo

que redundará en la balanza de pagos. Son ejemplos el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, el Banco de Comercio Exterior y algunos fondos especializados.

- Fomento a la Producción.- Estas unidades se distinguen por el apoyo e impulso que otorga a los factores que repercuten directa o indirectamente en el proceso productivo, tanto para la producción de bienes de primera necesidad como de insumos, bienes o servicios de consumo intermedio y finales. Son Ejemplos el Banco Nacional de Crédito Rural, S.A., Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., Instituto Mexicano del Café y Nacional Financiera, S.A.

Esta enumeración de las funciones de la empresa pública se ha hecho sólo en sentido enunciativo, ya que existen muchas empresas paraestatales no mencionadas que realizan una parte del proceso de producción, transporte o distribución de los bienes y servicios que es función principal de las grandes empresas públicas y privadas, pero no por tal razón deja de tener importancia.

### 3. DESARROLLO HISTORICO DE LA GESTION DEL SECTOR DE EMPRESAS DEL ESTADO

La gestión del Sector de Empresas del Estado, propiamente empezó a darse a partir del momento cuando se cimentaron las bases de su estructuración a mediados de la década de los años treinta, cuando se perfila decididamente la estabilidad institucional y el régimen gubernamental empieza a atender de manera globalizadora la conducción de la economía nacional, mediante la creación del Primer Plan Nacional de 1934 - 1940.

La gestión del sector paraestatal se ha llevado a cabo mediante diversos mecanismos de planeación y control que la Administración Pública ha implantado para la consecución de los objetivos y metas asignados a estas entidades.

Hasta los años cuarenta la gestión del sector paraestatal no obedeció a una política integral, de tal manera que esta primera etapa fue casuística y desarticulada.



Al concluir la Segunda Guerra Mundial empieza a adoptar se, en cierta forma, el planeamiento y control del SEE; en 1947 se crea el primer recurso de carácter jurídico en donde se definen los diversos componentes del sector paraestatal en el ámbito del derecho administrativo mexicano, esto es, se emite la Ley de Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Mediante esta Ley se otorgaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la facultad de controlar y vigilar las operaciones de estas empresas, y a la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa correspondía revisar y formular los contratos de obras e inspección.

La disposición de la Ley respecto al Control enumeraba factores prácticamente referentes al control del gasto de las empresas, manifestados en una serie de requerimientos consistentes en: solicitud de informes financieros de las empresas; señalamiento de responsables del manejo y operación de los bienes; sobre la autorización y cancelación de créditos.

Surgen también otros instrumentos, mecanismos y acciones que se manifiestan como controles de diversos tipos, que giran alrededor de la idea del presupuesto como instrumento central de ordenación.

Pero sin duda fue en este período cuando se probó la capacidad de diversas entidades públicas, para no sólo controlar el gasto de operación e inversión de las entidades paraestatales, sino trascender a la ejecución del ejercicio de la planeación y la coordinación de las actividades de estos organismos descentralizados.

Para 1948 se procedió a instrumentar la facultad de controlar y vigilar a las empresas públicas según la Ley de Control mediante la creación de la Comisión Nacional de Inversiones. Fue un organismo dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y que registraba un total de 70 empresas sometidas a supervisión y control.

Su existencia fue efímera, desapareció en 1949 y para reemplazar sus actividades la Secretaría de Hacienda estableció mecanismos de control y vigilancia. Operaron con esta responsabilidad la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y dos Comisiones, la Nacional Bancaria y la Nacional de Seguros.

Con la facultad y responsabilidad que la Ley de Control le daba a la Secretaría de Hacienda, en 1952 se decidió crear el Comité de Inversiones para auxiliarse en el cumplimiento de sus funciones; a través de este Comité se exigió a los Organismos Descentralizados y empresas públicas, la elaboración y presentación de sus programas de inversiones para el sexenio 1953 a 1958.

En 1954 para apoyar al Comité de Inversiones se publicó un nuevo Decreto para la elaboración del Programa Coordinado de Inversiones, mediante el cual las empresas estaban obligadas a presentar la información requerida por el Comité de Inversiones.

Sin embargo, a pesar de que el Comité de Inversiones no fue prácticamente un organismo operativo, se dice que llegó el momento que sobrepasaba los límites de la Secretaría de Hacienda, lo que desde el punto de vista político afectaba las relaciones de las Dependencias, por lo que se decidió trasladar su dependencia directamente al Presidente de la República, pasando con el nombre de Nueva Comisión de Inversiones (7-IX-1954).

Sus propósitos eran estudiar los proyectos de inversión de las empresas, para poder presentar al Ejecutivo su programa coordinado de inversiones públicas; la comisión sancionaba las inversiones a realizar y se señalaba el papel de las inversiones públicas en el desarrollo integral del país.

Fue a raíz de la eficiencia con que operó esta Comisión, que se pensó para 1958 la creación de una Secretaría que atendiera a este sector paraestatal.

El 23 de diciembre de 1958 se dio a conocer la disposición de la creación de las Secretarías de la Presidencia y del Patrimonio Nacional que sustituyó a la de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Con estas nuevas dependencias el Gobierno Federal delegó la facultad de implementar técnicamente el Plan del Gasto Público e Inversiones del Poder Ejecutivo, pero además, coordinar los programas de Inversión, planear y vigilar los correspondientes a las empresas públicas.

La Secretaría del Patrimonio Nacional se encargó de intervenir en adquisiciones, en el gasto sobre construcción, instalecio-

nes y reparaciones realizadas por todo el Gobierno Federal.

En 1965 se modifica la Ley para el Control de Organismos y Empresas de Participación Estatal, que fortalece las facultadas de control y de vigilancia del sector paraestatal, al responsabilizar para esta tarea a tres Secretarías de Estado: Secretaría de Patrimonio Nacional; Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Presidencia.

Con este nuevo triángulo de vigilancia y control se procuran someter a coordinación los programas anuales de operación de las empresas, mediante el control que enfatiza la supervisión de etapas estratégicas del proceso administrativo y planeación del gasto público.

Se introducen medios y técnicas para captar la información, así como la técnica de Presupuestos por Programas para que las empresas pudieran ir cumpliendo los objetivos previstos, se registró a los proveedores; contratistas del sector público y se practicaron auditorías externas.

En este nivel de desarrollo histórico de la gestión del SEE, se culminó con la participación en los Consejos de Administración que operaron como órganos colegiados del Gobierno para analizar y evaluar los presupuestos y programas de las empresas públicas; también se establecieron a cargo de la Secretaría de Patrimonio Nacional los controles de los contratos y obras públicas.

Considerándose como medio para ejercer el control sobre el sector Paraestatal, el control de adquisiciones; las auditorías; los diagnósticos administrativos y la difusión de la situación financiera y técnica de las empresas.

La siguiente etapa se caracterizó por la dinámica de la Administración Pública para realizar coherencia y dirección a las actividades del sector paraestatal en su conjunto.

En este período, que convencionalmente abarca de 1960 hasta 1976, se empezó a configurar el sistema de planeación, con diversos grados de maduración y exploración en este aspecto.

Se puede determinar su inicio con la implantación del

Programa de Inversiones 1960-64, que establece la obligación de que las empresas públicas elaboren sus programas de inversiones para el período del Programa General, cuyo objetivo era acelerar el Desarrollo Económico y Social del país mediante la coordinación entre las inversiones públicas y privadas.

El Órgano facultado para ejercer el aspecto operativo fue la Comisión Intersectorial para la Planeación Económica y Social.

En 1962-64 se formuló un Plan de Acción Inmediata que prácticamente fue el primer ejercicio de la Comisión, no obstante que sus trabajos de planeación marcaron el inicio en la formulación de programas de desarrollo económico, su difusión no salió del marco de operación de las Secretarías encargadas.

Posteriormente con el Programa de Desarrollo Económico y Social 1966-1970, las empresas públicas siguieron elaborando sus programas de inversiones, para que se vincularan a los objetivos de la política económica nacional, en términos de incrementar el PNB buscando a la vez mejorar la distribución del ingreso.

Siempre con el propósito de buscar reformas las actividades de los órganos públicos, surge la Subcomisión de Inversión y Financiamiento, con la encomienda específica de elaborar los Planes de Desarrollo Económico y Social, así como de externar su opinión técnica en apoyo a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia en sus tareas de programación del Sector Público.

En 1971 se acordó la creación de Unidades de Programación que funcionaban al interior de los órganos centrales de asesoría y de cada institución paraestatal.

Otro de los engranes que fortaleció el sistema de Planeación fue la creación de la Comisión Coordinadora y de Control del Gasto Público, con ella se amplió el control que ejercía la Subcomisión de Inversiones-Financiamiento, dando continuidad y ritmo a la evaluación de las asignaciones del gasto presupuestal. De ella surgieron las disposiciones de avanzar sobre el Presupuesto por Programas y dar al presupuesto una orientación regional.

Formalmente se decide en el año de 1975 que se estudie a fondo la posibilidad de sustituir el tradicional presupuesto por

el de orientación programática, es decir que el Sector Público tanto Central como Paraestatal realice su gasto conforme a programas y subprogramas, presentando sus objetivos, metas, unidades, costos y responsables de la ejecución.

Para cerrar esta etapa del proceso de gestión global hay que señalar la creación de cuatro comisiones sectoriales que permitieron asegurar los aspectos de programación y coordinación sectorial:

- a) Comisión Nacional de la Industria Azucarera (1970)
- b) Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica (1973)
- c) Comisión Nacional de Energéticos (1973)
- d) Comisión Mixta de la Industria Textil de Algodón (1975)

Después de este período, donde ya se tiene la decisión de incrementar la planificación y la promoción que dé control para consolidar al sector paraestatal, se llega a la implantación del Sistema Nacional de Planeación Nacional.

De 1976 a 1982 se desarrollan los trabajos sobre la reforma de la Administración Pública, por lo que se procedió a revisar las políticas y mecanismos de planeación, programación, control y evaluación del sector paraestatal.

En el marco jurídico-administrativo, se realizaron cambios con vista a que en años posteriores se pueda realizar una política general y una adecuada programación sectorial.

En 1976 se crea la nueva Secretaría de Programación y Presupuesto con la que surgen ya en forma de sistema las actividades de programación y presupuestación. Con estas actividades prácticamente se da un giro a la gestión global del SEE, ya que en la práctica, anteriormente estaba orientada a controlar y vigilar las operaciones técnicas, financieras y administrativas de las empresas públicas.

Salen a la luz pública principalmente cuatro disposiciones legales que sancionan las actividades de planeación y coordinación del sector paraestatal, éstas son:

1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

2. Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público
3. Ley General de Deuda Pública
4. Acuerdo por el que las Entidades de la Administración Pública Paraestatal se agrupan por sectores (17-I-77).

Con las leyes anteriores se presentan nuevas condiciones para las entidades paraestatales, ya que se incorporan un capítulo específico en la Ley Orgánica de la Administración Pública Paraestatal; surge una nueva reasignación de responsabilidades y funciones por Secretarías y Departamentos de Estado y se agrupa sectorialmente a las entidades paraestatales.

Se dan lineamientos generales para la coordinación sectorial y se establecen los coordinadores sectoriales que serán los encargados de planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la Administración paraestatal que determine el Ejecutivo Federal.

Quedaron definidos 16 sectores, en donde según las atribuciones que otorga el acuerdo a la Secretaría de Programación y Presupuesto para que someta a consideración del Ejecutivo las modificaciones de estructura y base de organización de las empresas públicas para el mejor desempeño de sus funciones.

En 1982 se procura instrumentar una mayor coordinación que permita elevar la eficiencia productiva del SEE y vincular de manera más estrecha su actividad a los objetivos del desarrollo económico. Se crea la nueva Secretaría de la Contraloría que suma sus esfuerzos de control y vigilancia con entidades globalizadoras como la Secretaría de Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda, responsables de la administración del gasto y del financiamiento, respectivamente. Se transforma la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial en la nueva Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal que tiene la responsabilidad de administrar las políticas del Sector Central a través de las empresas del Estado. Se transformó y dinamizó la Comisión Gasto-Financiamiento como órgano que vincula la administración del presupuesto y el programa financiero y por último se transforma a la Secretaría de Comercio en la nueva Secretaría de Comercio y Fomento Industrial que procura llevar a efecto la promoción de nuevas inversiones en la economía nacional.

En resumen, la Administración Pública ha procurado ejer-

cer la gestión general del Sector Paraestatal, dentro del marco de los principios constitucionales y la promulgación de un ordenamiento jurídico, específico para el sector, que se ha orientado a fortalecer los controles de gasto e inversión, la presupuestación programática y los diversos instrumentos con que se operan los planes de desarrollo.

#### 4. SITUACION ACTUAL DE LA PLANEACION Y CONTROL DEL SECTOR PARAESTATAL

##### 4.1. EL MARCO JURIDICO DE LA PLANEACION Y CONTROL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

Las empresas públicas en México desempeñan un papel relevante en la actividad económica, debido a que son un instrumento para orientar y promover el proceso de desarrollo integral hacia la consecución de los objetivos nacionales.

La importancia del sector paraestatal, se manifiesta a través de las múltiples actividades en que participa, que como ya se mencionó atienden lo siguiente: la producción de insumos básicos y estratégicos para el desarrollo; la dotación de infraestructura y servicios; y la comercialización y distribución de productos básicos para la sociedad, entre otras.

Este papel asignado a las empresas públicas, ha hecho necesario que el Estado instrumente mecanismos que le permitan planear y controlar las actividades de dichas empresas, en el marco de un sistema nacional de planeación, de tal manera que se alcancen los objetivos y metas para los cuales fueron creadas o absorbidas por el sector público.

La Administración Pública Federal consideró necesario vincular, los objetivos y metas del Gobierno con los propósitos particulares de cada sector o empresa, a fin de que el papel del sector paraestatal sea desempeñado de acuerdo a las necesidades y requerimientos de la sociedad.

Este hecho ha dado lugar a que el Estado establezca una serie de ordenamientos administrativos y jurídicos, que reglamenten el proceso de planeación y control, mismo que aunado al cuerpo legal

de reglamentación de orden mercantil y civil, constituye el marco normativo general que vincula al sector paraestatal con la Administración Central.

Se establecen así los mecanismos para que el sector pueda coordinar sus acciones, tanto con las demás dependencias del Ejecutivo como entre los diferentes sectores que conforman la administración paraestatal, esto ha permitido una mayor integración de sus actividades y un mejor rendimiento y aprovechamiento de sus recursos.

El marco normativo que sustentan las actividades de planeación y control lo constituyen los siguientes ordenamientos legales: Ley de Planeación, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público y Ley General de Deuda Pública y dos Acuerdos del 19 de mayo de 1983, en donde se norman las relaciones del Sector Paraestatal y el Ejecutivo Federal.

En diciembre de 1982 se decreta la ley para establecer las normas y principios básicos para llevar a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo, y con ella encauzar las actividades de todo el sector público.

En esta Ley de Planeación se establece que las entidades paraestatales, deberán planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la economía nacional.

Para ello se establece el siguiente mecanismo:

- Participar en la elaboración de los programas sectoriales
- Elaborar su respectivo programa institucional o interno
- Elaborar los programas anuales que vinculan de manera práctica los programas sectoriales e institucionales
- Verificación periódica de los programas señalados con sus resultados obtenidos.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece, entre otras disposiciones, los siguientes señalamientos relacionados con el proceso de planeación y control:

- Se agrupan sectorialmente a las entidades de la Administración Pública Paraestatal, por actividades afines, con lo que se agiliza



za la aplicación del proceso de programación, presupuestación y evaluación.

- Se establecen dependencias cabeza de sector las cuales coordinan a empresas con actividades similares, siendo este coordinador responsable de la planeación, vinculación y evaluación de las funciones de las entidades asignadas.
- Se designan dependencias globalizadoras normativas, como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Programación y Presupuesto, así como la recién creada Secretaría de la Contraloría de la Federación, cuyas funciones a este respecto son las de emitir lineamientos y directrices a los coordinadores sectoriales, para que las transmitan a todo su sector, logrando con esto la vinculación entre cada sector con los objetivos, estrategias y políticas globales.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público define que la asignación del gasto deberá formularse en base a programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de la ejecución.

En lo que hace a la planeación financiera, la Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley de Deuda Pública, definen que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, participa en la determinación de los ingresos del Sector Paraestatal, a través de la definición de precios y tarifas, y en los esquemas de financiamiento, tanto internos como externos.

La misma dinámica del proceso de desarrollo ha impulsado al Estado hacia una búsqueda constante de la modernización de estos mecanismos y procedimientos, en este sentido la presente administración ha expresado una constante preocupación que se ha traducido en la expedición de leyes, decretos y reformas, con normas y principios básicos, para dar congruencia tanto de responsabilidades como de campos de acción y en consecuencia diseñar nuevos mecanismos de planeación y control.

En los Acuerdos de mayo 19 de 1983, referidos al Sector Paraestatal, se norman las relaciones entre este sector y el Ejecutivo Federal así como la definición de funciones con las que el sector deberá apoyar los programas de reordenación económica.

Con estas disposiciones se pretende asegurar la eficiencia

y honestidad en la gestión de las empresas públicas, procurando lograr una mayor coherencia operativa, evitar duplicidades de funciones y en conjunto lograr una mayor autonomía operativa, financiera y administrativa.

Estos acuerdos persiguen también el fortalecimiento de las dependencias encargadas del control y evaluación de las acciones de la Administración Paraestatal, para ello encomienda a la Contraloría General de la Federación la vigilancia y aplicación de lineamientos y políticas encaminadas a fortalecer los controles programáticos presupuestarios, contables y de auditorías existentes.

Los mecanismos aquí señalados presentan ciertas características, por lo que su nivel de normatividad está en función directa del grado de participación que tenga el Estado en el capital social de las empresas u organismos descentralizados.

Así para los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria, el gobierno tiene la capacidad de planear sus actividades y también de aplicar los mecanismos de control que precise el sector central. En tanto que las empresas de participación estatal minoritaria norman su relación con el Gobierno Federal conforme a las disposiciones legales vigentes.

#### 4.2. ALGUNAS CUESTIONES SOBRE LA PLANEACION Y CONTROL DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN LA ADMINISTRACION DE LA POLITICA ECONOMICA

- Adecuación de las Empresas Públicas a los Objetivos de Política Económica y Social.

El Sector Paraestatal constituye uno de los instrumentos básicos más importantes mediante el cual el Estado impulsa y orienta el proceso de desarrollo, por lo que, para asegurar que las actividades de las empresas públicas se orienten a la consecución de los objetivos nacionales, el Estado requiere contar con mecanismos de planeación y control de sus operaciones.

La conformación del sector paraestatal no ha sido un hecho casual o arbitrario sino que ha respondido a necesidades concretas e históricas derivadas del dinamismo propio del desarrollo socioeconómico del país.

En la actualidad el Sector Paraestatal participa en una gran variedad de actividades estratégicas que le permite al Estado ejercer la rectoría en el proceso de desarrollo para alcanzar objetivos generales tales como crecimiento, empleo, distribución del ingreso, control de la inversión, así como objetivos y medios específicos relacionados con la descentralización territorial de la actividad económica, la integración y modernización industrial, el impulso al sector agropecuario, la promoción de exportaciones, la consolidación del proceso de sustitución de importaciones, la dotación de servicios de educación, vivienda y salud y la producción de productos básicos.

La composición del Sector Paraestatal debe constituir un factor dinámico y flexible que pueda adaptarse a los requerimientos que el mismo proceso de desarrollo va generando y a las características propias de la política económica que en un momento determinado se esté ejerciendo. En México, como se ha mencionado anteriormente, la conformación del sector paraestatal ha estado orientada a la participación en actividades estratégicas, al impulso de actividades de interés nacional, a la supresión de monopolios u oligopolios que afectan la operación eficiente del sistema económica, y a la producción y comercialización de productos básicos, otro factor que ha determinado la integración del sector ha sido la adquisición de empresas, principalmente industriales, que afrontan graves desequilibrios financieros pero que, por su actividad y la necesidad de mantener los niveles de empleo, se ha considerado necesario continuar su operación.

Cabe destacar que hasta el momento, no obstante que la integración del Sector Paraestatal ha respondido a circunstancias históricas, el país no ha tenido experiencias de desestatización; sin embargo, en los esfuerzos por vincular más estrechamente el papel de la empresa pública con la política económica, existe la posibilidad de que algunas de dichas empresas que se consideren con una menor importancia relativa en la consecución de los objetivos nacionales y que actualmente demanden recursos financieros que pudieran emplearse en sectores estratégicos para el desarrollo, pudieran incorporarse al ámbito de los sectores privado y social.

Es necesario subrayar que en todo caso la enajenación de empresas públicas se condicionará al cumplimiento de diversos crite

rios entre los que destacan el mantener en operación y crecimiento a la empresa, que no participe en la formación de monopolios u oligopolios, que participen en ella un amplio número de accionistas y que no participe en forma mayoritaria en capital extranjero, entre otros.

Por otra parte, con el objetivo de llevar a cabo un eficaz y eficiente proceso de planeación, control y administración de las operaciones del sector de empresas públicas, recientemente se han establecido disposiciones en donde se fijan criterios y directrices para que las empresas públicas se fusionen o agrupen en subsectores por ramas de actividad afines, propiciando una mayor coordinación entre sí con una adecuada participación en el proceso de planeación. Adicionalmente, se intenta lograr una estructura que sea factor que impulse la eficiencia y reduzca los costos de operación.

Además en estas disposiciones se definen criterios para la liquidación, venta y cesión de entidades públicas, así como lineamientos para propiciar la participación minoritaria de los sectores privado y social en dichas empresas.

Este marco de criterios se ha establecido con el objeto de que las empresas del Estado mejoren su estructura financiera, al disminuir su participación en empresas ineficientes o que actúen en campos secundarios para el interés nacional y permitiendo superar obstáculos estructurales que afectan empresas estratégicas y amplían su presencia en áreas prioritarias para el desarrollo.

- Conflicto Entre las Necesidades de Control del Gobierno y de Autonomía de las empresas Estatales.

En este sentido, es preciso señalar que no existe conflicto en sí entre las necesidades de control por parte del Gobierno hacia las empresas del Estado y su autonomía operativa y financiera. Sin embargo surgen ineficiencias en el control de las empresas paraestatales cuando se pretende un control excesivo y detallado, que no responde a la dinámica de las actividades propias de una empresa o cuando no se cuenta con la suficiente infraestructura administrativa y un marco de criterios bien definidos por parte de las dependencias centrales cuya función es llevar a cabo dicho control.

Los sistemas de control de las empresas públicas son indispensables para asegurar que sus actividades están orientadas a

los objetivos y metas asignadas y en coordinación con el papel para los cuales fueron creadas. Por esta razón, para alcanzar adecuados niveles de eficacia y eficiencia de los sistemas de control, éstos deberán dirigirse al logro de objetivos sustantivos por parte de las empresas, evitando el empleo de mecanismos de control excesivos en cuestiones irrelevantes que en un momento dado pueden afectar la operación normal de estas unidades productivas.

Es necesario evitar en el proceso de control las limitaciones provocadas por la falta de especificidad de las normas jurídicas respecto al mando y la jerarquía sectorial por lo que habrá de precisarse claramente la frontera entre el nivel global y el sectorial para controlar a las empresas. Además, debe establecerse un marco de sanciones administrativas por incumplimiento de los objetivos y metas asignadas, para lo cual será necesario vincular en forma clara y precisa las acciones que es necesario desarrollar con los responsables de llevarlas a cabo.

En México recientemente se ha creado la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, cuyos objetivos son fijar, organizar y coordinar el sistema de control, fiscalización y evaluación de la Administración Pública, la instrumentación de las normas de control, inspección y evaluación, así como proponer programas de mejoramiento de la gestión gubernamental en los distintos niveles de la misma.

A su vez las empresas públicas tienen la obligación de establecer con base en los lineamientos de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación y del Coordinador de Sector, los mecanismos de control de gestión, auditoría interna e información que permitan el seguimiento permanente y el diagnóstico de las actividades programático-presupuestales a cargo de la entidad.

- Competencia o Complementariedad Entre Empresas Estatales y Privadas

En México la intervención del Estado en la economía se haya sustentada en la Constitución de acuerdo a un sistema de economía mixta, en donde se establece la concurrencia de los sectores público, social y privado, en la consecución del desarrollo nacional.

En ella se le confirió al Estado la responsabilidad de

rector en el proceso económico, sometiendo éste a criterios de interés público, así la rectoría del Estado en la economía permite apoyar y promover a los diversos sectores participantes en el proceso de producción y distribución de bienes y servicios.

Recientemente se han precisado aún más los campos de acción de los diversos sectores que intervienen en la economía nacional, mediante reformas a los Artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, al definirse claramente las atribuciones del Estado en materia económica. En lo que concierne al sistema de economía mixta se establece que el sector público tendrá a su cargo exclusivo las áreas estratégicas que la Constitución especifique. Asimismo, para el mejor desempeño de las funciones asignadas a las empresas y organismos descentralizados que se ubican en áreas estratégicas, la ley definió nuevas formas de participación, conservando el Estado en todo tiempo el control sobre la conducción y operación de las mismas.

En áreas prioritarias también se establece que el sector privado podrá participar conjuntamente con el sector social o público, para impulsarlas y organizarlas.

Se le reconoce así al sector privado su función social, y se establecen las condiciones favorables que permitan el desarrollo de empresas privadas cuyos objetivos se sujeten al interés público.

De esta manera, queda de manifiesto que las empresas paraestatales no tienen como finalidad competir con las empresas privadas, sino que por el contrario, aquellas han permitido una situación propicia para el mejor aprovechamiento de las potencialidades del sector privado.

Es posible apreciar en los diversos sectores en que participa el Estado el decidido impulso que ha dado a las empresas privadas, esto ha sido en algunas ocasiones a través de precios y tarifas por abajo del costo de mercado, aunque en la actualidad esta tendencia se ha modificado, siendo a la fecha más selectiva, bascando apoyar a los sectores que realmente lo requieran.

Un ejemplo de este caso lo constituye la industria petrolera y petroquímica, que ha favorecido la creación de polos de desarrollo en diversas zonas del país, mediante el suministro de sus

productos a precios diferenciales a las industrias que se establecieron en esas regiones.

Por otra parte, los organismos del Estado han favorecido la creación de economías externas para las empresas privadas, al establecer grandes obras de infraestructura sin las cuales el desenvolvimiento de éstas hubiera sido sumamente difícil y costoso.

También se puede constatar la complementariedad entre los organismos del Estado y las empresas privadas, en la canalización de recursos financieros tanto internos como externos, con los que la empresa privada ha podido solventar su expansión.

Finalmente, se cuenta con instituciones nacionales de crédito que actúan como Banca de Desarrollo para financiar aquellas actividades que es necesario impulsar de acuerdo a los objetivos y metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo. Los principales criterios de asignación de recursos crediticios son la generación de empleo, captación de divisas, la sustitución de importaciones el incremento en la oferta de productos básicos, el desarrollo regional y la modernización de la planta productiva. Estos apoyos financieros están orientados principalmente a pequeñas y medianas empresas y a industriales productoras de bienes de capital.

Mucho se ha mencionado el hecho de que las empresas del Estado representan una competencia ventajosa o desleal para las empresas de carácter privado, sin embargo, esta afirmación carece totalmente de fundamento, si tomamos en consideración que tanto unas como otras, en determinado momento cuentan con insumos subsidiados y los mismos apoyos y estímulos de carácter fiscal, comercial, etc.; y que además, debido al carácter dual de las empresas públicas, éstas todavía tienen que cumplir con funciones de carácter social, como son: la creación de empleos, la redistribución del ingreso y la dotación de servicios públicos. En tanto que la empresa privada sólo atiende a objetivos de rentabilidad de su capital.

En este contexto, el sector público juega un papel decisivo para apoyar las actividades que desempeñan los grupos privados; este hecho se ha recalcado a través de los diversos gobiernos post-revolucionarios, por lo que no se puede hablar actualmente de que las empresas públicas y las privadas mantengan una relación antagónica, ya que en el régimen de economía mixta que impera en nuestro país

una no sustituye a la otra, sino que ambas se complementan permitiendo la democratización de la economía.

#### 4.3. CARACTERISTICAS, ORGANIZACION, INSTRUMENTOS UTILIZADOS Y RESULTADOS OBTENIDOS EN LA PLANEACION Y CONTROL DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO

##### - Compatibilización de los Presupuestos de las Empresas Públicas con Presupuestos Nacionales

Durante la segunda mitad de la década de los setenta se iniciaron en México los trabajos correspondientes a la elaboración e instrumentación del Sistema Nacional de Planeación, cuyos avances permitieron contar con un marco conceptual, una metodología y una estructura institucional básica para el proceso de planeación. Este desarrollo se ha visto fortalecido por la expedición de la Ley de Planeación.

Un instrumento sustantivo del Sistema Nacional de Planeación lo constituye el Programa de Acción del Sector Público (PASP) que da contenido y solidez a la secuencia Plan-Programa-Presupuesto, cuya observancia por parte de la Administración Pública Central y Paraestatal es de carácter obligatorio.

De manera específica se podrían señalar como objetivos fundamentales del PASP:

- i. Aumentar la eficacia y eficiencia de las acciones y del Gasto Público Federal, afianzando la vinculación de los programas sectoriales e institucionales con los objetivos y estrategias de los planes nacionales de desarrollo.
- ii. Compatibilizar entre sí las acciones de los sectores de la Administración Pública Federal, en los cruces y encadenamientos más significativos.

El Programa de Acción del Sector Público se ha hecho posible en el contexto de una reestructuración administrativa que comprende la Reorganización Institucional, la Reorganización Sectorial y la Coordinación Intersectorial.



Con la "reorganización institucional" se establecen las bases de la estructura de la administración pública en su conjunto - incluyendo a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal y a los fideicomisos -, asignando con toda claridad las responsabilidades de cada dependencia en los procesos de planeación, programación-presupuestación, control y evaluación, no sólo en su calidad de órganos centrales de gobierno sino también en nueva modalidad de coordinadoras de sector. Del mismo modo, con la "reorganización sectorial" se instrumentó la agrupación de las entidades del sector paraestatal bajo la coordinación de los distintos titulares de las dependencias centrales, de acuerdo a las actividades que desempeñan las empresas públicas en la economía del país. Por último, con la "coordinación intersectorial" se fijaron las bases para la coordinación entre las entidades del sector estatal y las dependencias centrales, entendidas como tales tanto las responsables de la coordinación sectorial como las encargadas de las funciones de orientación y apoyo global.

A partir de las políticas y directrices del Programa de Acción del Sector Público se realiza el proceso de Programación-Programación-Programación que constituye la estrategia y mecanismo de acción de corto plazo que desarrollan las dependencias globalizadoras y normativas del proceso mismo, con la activa participación de las coordinadoras sectoriales y las propias entidades paraestatales.

En el proceso se establecen y delimitan las responsabilidades, competencias y actividades a afectar, en función de las fechas previstas para su realización. Así corresponde a las entidades globalizadoras emitir los lineamientos generales, metodológicos y normativos; a las coordinadoras sectoriales, las políticas y mecanismos específicos del propio sector en congruencia con los lineamientos anteriores, y a las empresas paraestatales, formular sus anteproyectos institucionales en razón de sus propias funciones, observando las disposiciones globales y sectoriales. Es de resaltar que este proceso se caracteriza de manera fundamental por establecer las bases del manejo corresponsable y participativo del gasto público.

Asimismo, el proceso de Programación-Programación-Programación se complementa con un Sistema de Control y Seguimiento Físico Financiero del Gasto Federal, mediante el cual se analiza y evalúa el avance y resultados del ejercicio presupuestal.

Por otro lado, la naturaleza dinámica del proceso permite la consolidación y afinamiento de los diversos lineamientos, instrumentos, procedimientos y metodologías programático-presupuestarias.

Con el propósito de asegurar la unidad en el contenido y presentación de los programas institucionales y de sus sectores correspondientes, se ha diseñado un guión tipo que deben observar tanto las empresas como las coordinadoras sectoriales. En términos generales, los elementos que contiene el guión de referencia son los siguientes:

Marco de Referencia.- En donde se señalan las principales características y funciones del sector o de la entidad, así como la mención de los aspectos que conforman la problemática a la que se enfrenta, y de los principales logros alcanzados.

Objetivos Sectoriales.- Estos se determinan conjuntamente entre las dependencias globalizadoras y coordinadoras sectoriales.

Metas de Resultado.- En atención de demandas insatisfechas y de su contribución al cumplimiento de los planes nacionales de desarrollo.

Estrategias.- En este capítulo se apuntan las prioridades y las principales líneas de acción que normarán la operación sectorial.

Instrumentos.- Se presenta el análisis de la utilización de los instrumentos que apoyan la operación del sector, y con base en él, se propondrán modificaciones en su operación o la creación de nuevos instrumentos.

Reformas Administrativa.- Se proponen las adecuaciones administrativas acordes con este proceso.

Programas, Subprogramas y Proyectos Sustantivos.- A fin de contar con elementos para precisar la correspondencia entre los planteamientos contenidos en los capítulos anteriores y las acciones concretas que se propone realizar el sector, dentro del universo programático definido por las dependencias normativas.

**Gasto Público y Presupuestal Anualizado y Acumulado.-** Se analiza la significación del gasto público presupuestal, asociado a la operación conjunta del Programa de Acción Sectorial, de los cambios en su ritmo, estructura y tendencias histórica, presentando su distribución en diferentes clasificaciones (económica, funcional y administrativa). Su contenido abarca la totalidad de los programas del sector y el de las entidades coordinadas. Por estas últimas, se incluyen además los subsidios y aportaciones del gobierno federal y su flujo de efectivo.

**Expectativa del Programa de Inversiones.-** Se identifican los recursos comprometidos del programa - e inversiones, derivados de los proyectos de inversión que se inicien dentro de la temporalidad del programa o que estén en proceso.

**Relaciones Intra e Intersectoriales en el Sector Público.-** Tiene como propósito medir la interacción entre entidades y sectores.

**Concertación de Acciones con los Sectores Privados y Social.-** A fin de inducir las acciones de estos sectores se programan los convenios de concertación necesarios.

**Acciones en las Franjas Fronterizas y Zonas Libres.-** Derivadas de su importancia se destacan las acciones de las empresas paraestatales en estas áreas de excepción. Tanto la Programación-Presupuestación como el ejercicio, control y evaluación del Gasto Público Federal se encuentran regulamentados por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

Con respecto a los resultados obtenidos en la planeación del sector de empresas estatales, se puede aseverar que a pesar de haber existido un proceso de instrumentación de la política general para dirigir la actuación de las empresas públicas a través de un Plan de Desarrollo y de diversos planes y programas sectoriales; éstos se han centrado en la orientación del desarrollo de aquellas industrias o actividades estratégicas o prioritarias, sin lograr descender a políticas de desenvolvimiento y operación de otras ramas donde participa el Estado, dejando un gran vacío en relación a sus empresas medianas y pequeñas.

Asimismo, no se ha podido concretar el esquema de un marco de normatividad adecuado en cuanto a la proyección y operación del sector de empresas estatales, que permita encauzar sus acciones respecto a diversos elementos, tales como: el desarrollo de nuevos proyectos, la definición de la oferta de bienes y servicios que apoyen su integración horizontal, el establecimiento de normas para la adquisición de tecnologías y el desarrollo de técnicas propias, y el mecanismo para la transmisión de experiencias y para la realización de programas de subcontratación entre empresas públicas.

Se estima que, en buena medida, estos vacíos se presentan, a pesar de los logros en la sectorización y en el establecimiento de las atribuciones de los coordinadores sectoriales, por el hecho de que el empresario público actuó, casi siempre, en base a su mejor criterio o a su relación personal con las autoridades de su cabeza de sector y de otros niveles jerárquicos, lo que provocó que, muchas veces, circunstancias eventuales y coyunturales frenaran o desviarán la expansión y la operación deseada de las empresas del sector público y en algunas ocasiones, entraran incluso en franco antagonismo con los criterios establecidos por los planes global y sectoriales.

También se advierte que no ha sido definido un marco de orientación integral que fije la actuación de la empresa pública como tal, ya que la existencia de innumerables normas gubernamentales que regulan acciones específicas, con el énfasis puesto en la actividad propiamente, y no en la gestión particular de cada empresa, han provocado, reiteradamente, contradicciones entre las necesidades específicas de la empresa y la obligatoriedad de las normas.

Finalmente, en estos años, a nivel de las empresas del sector estatal, la fijación de ciertos parámetros, tales como su participación en el mercado, su función precios-costos, su presupuesto de divisas, y sus políticas laboral y financiera, entre otros, no ha sido determinada o regulada por perspectivas sectoriales; consecuentemente, su falta de homologación, en cuanto a criterios, políticas, instrumentos y mecanismos, ha generado que en estos aspectos la administración interna de la empresa pública no atiende a ningún sistema de carácter global.

- Fijación de Precios y Tarifas de las Empresas Publicas

i. La Política de Precios y Tarifas

En la actualidad la política de precios y tarifas constituye uno de los instrumentos fundamentales con los que el Estado cuenta para orientar el fortalecimiento del ahorro público que se traduce en recursos de inversión, necesarios para el desarrollo de las entidades del sector público.

Las actuales estrategias de política nacional, están orientadas a dar solución a la problemática de crisis económicas y de desarrollo, a las que enfrenta la economía nacional. En este contexto, la política de precios y tarifas es un instrumento fundamental para alcanzar los objetivos de crecimiento, control de la inflación y redistribución del ingreso, sobre los cuales actúa de la siguiente manera:

Crecimiento - Mediante una política realista de precios y tarifas del sector público, aunada a la ejecución de programas específicos de aumento de productividad se propicia la generación de ahorro suficiente para fortalecer el proceso de inversión que incide directamente en el aumento de la producción de bienes y servicios que requiere el bienestar material del país.

Inflación - La adecuación oportuna y suficiente de los precios y tarifas del sector público es un factor que coadyuva al control de la inflación. En primera instancia, fortalece financieramente a las empresas públicas, aumentando su capacidad de inversión y por lo tanto, la producción de bienes y servicios. Por otra parte, contribuye a la regulación de la demanda agregada, evitando presiones inflacionarias derivadas de consumos excesivos e irracionales. Finalmente, al propiciar una mayor generación de ahorro, permite el abatimiento del déficit del sector público y la utilización de esquemas de financiamiento no inflacionarios.

Distribución del Ingreso - A través de la fijación de precios y tarifas subsidiados de bienes y servicios básicos, se define una estructura que contribuye a proteger

los niveles de ingreso de grupos mayoritarios de la población.

La política de precios y tarifas del sector público, se fundamenta en tres premisas básicas: congruencia con el conjunto de políticas e instrumentos orientados a la consecución de los objetivos nacionales; consistencia respecto al papel que desempeñan las diversas empresas del sector paraestatal en la promoción del desarrollo; y permanencia en los criterios determinantes de las modificaciones de los precios y tarifas. Asimismo, se busca que la fijación de los precios y tarifas del sector público no responda a situaciones coyunturales y casuísticas, sino al establecimiento de las bases de un sano financiamiento del desarrollo, en congruencia con el imperativo de frenar y abatir el proceso inflacionario.

#### ii. Establecimiento de Precios y Tarifas del Sector Público

La revisión de la política de precios y tarifas de los bienes y servicios del sector público responde en forma activa a los fines establecidos por el Gobierno Federal, en el contexto de la promoción y orientación de la actividad económica, así como a la corrección de desequilibrios que se derivan de la libre acción de las fuerzas del mercado.

La fijación de los precios y tarifas del sector público se basa en las siguientes disposiciones legales y mecanismos:

- Con fundamento en lo establecido en los Artículos 21, 31 Fracción XV, 32, 34 y 36 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Por otra parte, fundamento en los artículos 15 (fracción V) y 19 de la Ley de Planeación se constituye la Comisión Intersecretarial de Precios y Tarifas de Bienes y Servicios de la Administración Pública Federal.

El objetivo de la Comisión es proponer a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el establecimiento y revisión de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal o bien dar las bases para que éstos sean fijados por los propios organismos o empresas de que se trate.

La Comisión se integra con representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público; de Programación y Presupuesto y de Comercio y Fomento Industrial, que tienen el carácter de miembros permanentes; asimismo, integran la Comisión un representante del organismo público descentralizado o empresa de participación estatal mayoritaria, cuyos precios o tarifas vayan a ser objeto de estudio por esta Comisión, así como un representante de la Secretaría de Estado que sea coordinadora del sector correspondiente o del Departamento del Distrito Federal cuando se trate de organismos o empresas coordinados por dicho Departamento, que tendrán el carácter de miembros no permanentes.

El Secretariado Técnico de la Comisión recibe las solicitudes de modificación a los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal y auxilia a la Presidencia de esta Comisión en la elaboración del dictámen final, para su aprobación por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por otro lado, se crea un Comité Interno dentro de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, cuyo objetivo será estudiar las solicitudes de modificación de los precios y tarifas de los bienes y servicios de la Administración Pública Federal, proporcionando los elementos necesarios para que los representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público unifiquen criterios y cuenten con los elementos de juicio necesarios para ejercer sus funciones ante la Comisión Intersecretarial. Asimismo, este Comité Interno apoyará al Secretariado Técnico de la Comisión Intersecretarial en la elaboración de los dictámenes correspondientes a las solicitudes de modificación de precios y tarifas.

Finalmente, el dictamen de la solicitud de modificación de precios y tarifas, que se presenta ante las autoridades de la Comisión Intersecretarial, tendrá las siguientes características:

#### Antecedentes de la Entidad del Sector Público:

Solicitud de Modificación de Precios y Tarifas - En esta sección, se resumen los propósitos fundamentales que la entidad en estudio persigue con la modificación de la estructura de sus precios y tarifas; así como los criterios normativos de su política de comercialización.

Diagnóstico - El objetivo es proporcionar los elementos de juicio a las autoridades competentes relativas a la evolución operativa, comercial y financiera de la entidad, así como del mercado en que se desarrolla.

Evaluación de la Solicitud - Para evaluar el impacto de la modificación de precios propuesta, se lleva a cabo un análisis que abarca las repercusiones a nivel de la propia empresa, como las finanzas de la empresa y sus implicaciones de carácter macroeconómico.

Presentación de Alternativas.

lii. Determinación de los Precios y Tarifas de los Bienes y Servicios del Sector Público en función de la Política Económica

La fijación de precios y tarifas del sector público refleja los objetivos nacionales de la política económica orientados a la promoción del crecimiento, la generación de empleo, la distribución del ingreso y control de inflación y en cuanto a objetivos específicos a la desconcentración de la actividad económica, la promoción de exportaciones, sustitución de importaciones, la integración industrial y la consolidación del sector agropecuarios.

Ante las vinculaciones más importantes de la política de precios y tarifas de los bienes y servicios de las empresas públicas con los objetivos de la política económica, destacan los siguientes:

El desarrollo de las empresas productivas, tanto públicas como privadas, se ve estimulado por la disponibilidad suficiente y a precios por debajo de los niveles internacionales de energéticos, productos petroquímicos, acero y otros insumos y materias- primas; así como el transporte ferroviario.

Estos niveles de precios y tarifas permiten al sector productivo del país contar con ventajas adicionales para su participación en el mercado internacional en términos competitivos, así como, reforzar el proceso de sustitución de importaciones, principalmente de manufacturas.



En cuanto a la descentralización económica, aunado a la política de estímulos fiscales, se sigue una política de precios diferenciales, por regiones, de energéticos y productos petroquímicos básicos.

El sector agropecuario, se ve estimulado por la disposición de fertilizantes e insecticidas a precios subsidiados, así como de bienes de capital requeridos para su desarrollo. Adicionalmente, a través de la fijación de precios de garantía de los productos agropecuarios, se asegura un suficiente nivel de rentabilidad de las actividades del campo, y mediante la comercialización de productos básicos a precios subsidiados, se protege el poder adquisitivo de estratos de escasos niveles de ingreso.

#### iv. Conciliación Entre Criterios Empresariales y Criterios de la Política Económica

En términos generales, la política de precios y tarifas está orientada a fortalecer el proceso de generación de ahorro y asegurar la capacidad de pago en las empresas públicas, no obstante, la determinación de los niveles de precios y tarifas de bienes y servicios del sector público está estrechamente relacionado con el papel y función específicos asignados a cada entidad que integra a dicho sector.

Prevalece el criterio empresarial en aquellas entidades que tienen asignado como principal objetivo asegurar el abastecimiento de productos industriales y de servicios que se desenvuelven en un marco de complementariedad con la empresa privada.

El criterio social y económico, derivado de la política de desarrollo, se aplica a empresas públicas cuyos objetivos básicos son propiciar el desenvolvimiento de actividades productivas y por tanto de generación de empleo, el impulso de sectores prioritarios y el abastecimiento de productos básicos, entre otros objetivos de carácter social.

En suma, el criterio empresarial de generación de ahorro y/o utilidades, está supeditado al cumplimiento del papel estratégico asignado a las empresas públicas.

- Control y Evaluación del Desempeño de las Empresas Públicas

Al igual que en las etapas de la planeación, puede indicarse que los mayores esfuerzos del Gobierno Mexicano, para avanzar en la racionalización y sistematización del proceso de control y evaluación del desempeño de las empresas del sector estatal, se realizaron en los últimos años de la década de los setentas.

En esta etapa, el hecho de reconocer la necesidad de que las empresas públicas tuvieran una organización adecuada y un control coherente, que les otorgara flexibilidad para solucionar, por sí mismas, ciertos aspectos coyunturales de su operación, así como la visión de que deberían propugnar por su equilibrio financiero productivo, insertas en los objetivos de la planeación global, en los programas sectoriales, y en sus relaciones con el resto de la economía nacional, permitió la instrumentación de sistemas más congruentes con las modalidades deseadas para evaluar y controlar la actividad de dicho sector de la administración pública.

Por esto, los años más recientes se han caracterizado por la búsqueda de esquemas de mayor realismo, que facilitaran la instauración de las bases para, en un sentido más amplio, controlar y evaluar el desenvolvimiento de las empresas del sector estatal; correlacionado, de manera directa y operativa, la administración de los recursos y el proceso de programación-presupuestación con el control de gestión de dichas entidades, entendiendo éste como el seguimiento efectivo de las actividades específicas que realizan, de los recursos materiales y financieros que utilizan para llevarlas a efecto, y de los resultados obtenidos, todo ello, a la luz de los objetivos de política que se les asignaron.

En este contexto, los esfuerzos de control y evaluación se sustentaron, fundamentalmente, en dos acciones: la primera, referida al reordenamiento institucional, ya comentado, de todo el aparato gubernamental, tanto en el ámbito de la estructura administrativa como en el de los niveles de agregación y responsabilidad; y, la segunda, relativa al ejercicio, técnico y programático, de la planeación global.

Esto permitió avances considerables en el establecimiento de los mecanismos de control y evaluación del desarrollo de las actividades de las empresas públicas, al haberse enfocado hacia la meta

de evitar, o al menos disminuir, el desperdicio de recursos y los efectos de las distorsiones de la planeación y la programación-presupuestación sobre las decisiones internas de operación de las empresas estatales.

De esta forma, a partir de este momento, los instrumentos básicos que enmarcan las acciones de evaluación y control de las empresas públicas han sido el Plan Global de Desarrollo, los programas sectoriales, el proceso de programación presupuestación e, sobre todo, la corresponsabilidad de los coordinadores sectoriales, tanto en la emisión de normas y lineamientos para conducir ordenadamente los trabajos y acciones de las entidades estatales incluidas en sus áreas de responsabilidad, como en la supervisión de las actividades de las empresas en su relación con el cumplimiento de las metas y programas asignados y del ejercicio autorizado de gastos y financiamiento.

De hecho los sistemas de control, seguimiento y evaluación del desempeño de las empresas del sector estatal se han concentrado en la operación propiamente, atendiendo a la regulación de las adquisiciones y contratación de obras y al control y seguimiento físico-financiero, presupuestal, operativo y de auditoría. En el primer caso, esta función se orienta a supervisar las operaciones de compras de mercancías, materias-primas y bienes muebles, y de contratación y arrendamiento de bienes inmuebles y almacenes. En tanto que el segundo comprende la vigilancia permanente de los activos, pasivos, ingresos, costos y erogaciones, el seguimiento de las realizaciones financieras y de las metas durante la ejecución de los programas aprobados, y la medición de la eficiencia en la consecución de los objetivos y metas de tales programas.

Para el control, seguimiento y evaluación de estos aspectos de la actividad de las empresas públicas, el sistema actual considera tres niveles de agregación y análisis: el global, asignado a las dependencias centrales de orientación y apoyo general; el sectorial, encargado a los coordinadores de sector; y el institucional, encomendado a los órganos de administración de las empresas.

En el nivel global, a partir de la información sobre la evolución del presupuesto de ingreso, gasto y financiamiento, se analiza y evalúa, intra e intersectorialmente, el impacto económico y

social de la ejecución del presupuesto asignado, a cada empresa, sobre los principales parámetros macroeconómicos.

En el estrato sectorial, con la información periódica de las empresas, se examina con mayor detalle el desarrollo de las actividades de dichas entidades, sobre todo en cuanto a su operación, la ejecución de su programa de gasto y financiamiento, el cumplimiento de las metas programadas, y la desviación de tales parámetros con respecto al presupuesto autorizado.

Finalmente, en el sector institucional, se realizan las funciones de dirección, evaluación y control de la mayor parte de las actividades de cualquier empresa, en especial las relativas a la gestión operativa, financiera, administrativa, financiera, administrativa y laboral.

Mediante este mecanismo se ha tratado de lograr la contención necesaria entre la evaluación y control del sector público en su conjunto y la programación-presupuestación de mediano y corto plazo; así como la vinculación entre el proceso de seguimiento y control a nivel global y sectorial con el control de gestión de las empresas en lo individual, tratando en este aspecto de fortalecer el uso de un sistema de supervisión intermedia que, respetando al máximo posible la autonomía de los dirigentes de las empresas públicas, permitiera el cumplimiento de los objetivos de política, la ejecución de los proyectos prioritarios y el efectivo desarrollo de las actividades de la empresa, sin tener que llegar a la fiscalización rigurosa que hiciera improductiva a la empresa pública.

A pesar de estos propósitos, el control y la evaluación de las actividades de las empresas del sector estatal resulta, por su propia naturaleza, más severo que el que por ley se aplica a las entidades de los sectores de la economía, ya que en el mismo confluyen dos instancias de supervisión, la externa y la interna, ubicándose en la primera las dependencias de apoyo y orientación global, los coordinadores sectoriales, y los Poderes Legislativos y Judicial, en tanto que en la segunda se sitúan los propios órganos directivos de las empresas, tales como las asambleas de accionistas, los consejos de administración, y los comités específicos de vigilancia, que en el sector público son designados por el propio Gobierno del país.

Sin embargo, debe apuntarse que, actualmente, el funcionamiento más realista y efectivo de las dependencias y de su agrupación sectorial han permitido un mayor conocimiento de la naturaleza, funcionamiento y problemas del segmento de las empresas públicas, por lo que la evaluación y control de ellas, no obstante la doble instancia de supervisión, se considera que no representa un obstáculo para la eficiencia operativa de las empresas, ya que se ha logrado reducir trámites y requisitos y descentralizar responsabilidades, lo que anteriormente afectaba, en forma negativa, el desempeño del sector estatal de empresas.

Por último, debemos señalar que, en estos años, se ha logrado que madure la estructura administrativa para una evaluación y control, de las actividades de la empresa pública, razonablemente adecuado, y que los sistemas y mecanismos diseñados para este propósito han probado, en mayor o menor medida, su posible efectividad; sin embargo, todavía existen algunas contradicciones entre las necesidades de las empresas y la obligatoriedad de cumplir con ciertas normas, que tienden a vigorizar el centralismo decisorio y a rebasar la capacidad de los empresarios.

De cualquier forma, creemos que estos problemas tienen su origen más en el aspecto político que en la concepción del sistema, ya que muchas de sus fallas radican en las relaciones de los empresarios públicos con las autoridades gubernamentales superiores, al grado de imponer sus criterios sobre los emanados de lineamientos específicos, y en la poca importancia concedida a los órganos internos de administración de las empresas, con gran potencial en las labores de evaluación y control, pero que han sido desvirtuados debido a que no se les otorga formalmente la corresponsabilidad en el manejo de las empresas y a la mayor importancia de los controles ejercidos por las instancias externas, que muchas veces imponen acciones contradictorias al margen de lo recomendado por asambleas de accionistas, consejos de administración y comités específicos.

A partir de 1983 se han enfatizado los mecanismos de control, fiscalización y evaluación, responsabilizándose de estos aspectos a la recién creada Secretaría de la Contraloría General de la Federación, quien tiene atribuciones específicas tanto en la Administración Centralizada como en la Paraestatal. Además, con la publicación de dos Acuerdos recientes, comentados en capítulos anteriores, se precisan las relaciones entre ambas ramas de la Administración Pú

blica, como punto de partida para deslindar los niveles de responsabilidad, propiciar la coherencia operativa y establecer las bases que posibiliten el cumplimiento de las funciones y objetivos del SEE, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo y sus programas sectoriales e institucionales, así como del Programa Inmediato de Reordenación Económica.

Debe destacarse que en los citados Acuerdos se requiere de las dependencias y de las entidades proponer y propiciar la fijación y concertación de las acciones operativas que apoyen el logro de las metas previstas.

Asimismo, se asigna a la citada Secretaría la función de realizar los estudios que permitan proponer programas tendientes a elevar la eficiencia de la gestión administrativa del Estado y del propio SEE.

Finalmente, dentro de los órganos de gobierno de las empresas, específicamente en los de supervisión y vigilancia, se prevé la designación de comisarios que habrán de desarrollar las funciones de control y evaluación al interior de las propias entidades.

## 5. PLANTEAMIENTO Y SUGERENCIAS PARA IMPLANTAR Y/O MEJORAR LA PLANEACION Y CONTROL DEL SEE

### 5.1. CONCEPCION BASICA

Alcanzar los objetivos del desarrollo económico obliga a consolidar y fortalecer a la empresa pública en sus aspectos productivos y financieros. Contribuye a estos propósitos el proceso de modernización de la administración como base de la planeación nacional y sectorial. Para ello se hace necesaria la congruencia entre las responsabilidades asignadas y los campos de acción en donde desarrollan sus operaciones las empresas públicas.

Mejorar la eficiencia de la programación implica, entre otros aspectos, coordinar y vigilar el diseño, la implantación y el funcionamiento de los sistemas de planeación, tanto de las empresas paraestatales como de los responsables sectoriales y del sistema en su conjunto.

El impulso a los sistemas de programación y control en las empresas paraestatales es un factor de importancia para elevar su eficiencia productiva y vincular de manera más estrecha sus actividades a la consecución de los objetivos del desarrollo económico.

Debemos buscar resolver las diversas limitaciones que han impedido vincular, en un marco de congruencia, la programación operativa de las empresas a los correspondientes programas financieros.

Existen importantes avances en las técnicas, instrumentos y mecanismos de la programación de las actividades productivas que se reflejan en los programas de gasto y de inversión. Empero, se requieren esfuerzos adicionales en el campo de la programación financiera, tanto de mediano y largo plazo como la que se refiere a los sectores de actividad económica y a su expresión regional.

La programación financiera ha logrado significativos avances al nivel de los grandes agregados económicos y financieros, propiciando la disponibilidad de los recursos totales que la economía requiere y la promoción del ahorro interno, así como, su asignación, captación y canalización hacia las actividades productivas.

Para alcanzar la optimización en el uso de los limitados recursos financieros disponibles se hace necesario impulsar los esfuerzos para profundizar y dar un mayor alcance a la programación financiera, mediante la vinculación del nivel global con el sectorial y hasta de empresas y proyectos. Igualmente, el horizonte de programación debe superar el alcance anual incorporando la perspectiva de mediano y largo plazos. Asimismo, la programación financiera debería tener una expresión regional.

La planeación financiera a nivel de los sectores económicos, y hasta empresas y proyectos, deberá asegurar la adecuada asignación y canalización de los recursos financieros, para el impulso efectivo de los sectores productivos de acuerdo a las prioridades del desarrollo.

En el caso particular del Sector Público esta profundización de la planeación financiera permitiría un mayor control sobre la ejecución de los programas reales y financieros y sería un punto de apoyo para la promoción del desarrollo regional.

La programación financiera permitiría orientar una adecuada política de ingresos que, conjuntamente con programas de productividad y eficiencia, fortalecería la capacidad financiera de las empresas públicas y determinaría la instrumentación de esquemas de financiamiento congruentes con las características específicas de las empresas y de los períodos de maduración de los proyectos.

La ampliación del horizonte de la planeación financiera daría viabilidad económica a los programas de desarrollo y proyectos de las empresas públicas con largos períodos de maduración, evitando ajustes importantes en la continuidad de la inversión, que tienen elevados costos económicos y sociales.

#### 5.2. MARCO INSTITUCIONAL

El proceso de programación, presupuestación, control y evaluación se ha visto acompañado por un desarrollo similar de su marco institucional; sin embargo, en el caso de la programación financiera es aún incipiente el grado de avance en la organización institucional y su propio ordenamiento jurídico.

El impulso a la programación financiera requiere de un marco institucional integrado, sustentando en la definición precisa de los órganos administrativos responsables de su ejecución y de un contexto jurídico que asegure su obligatoriedad en el sector de empresas paraestatales.

A nivel del sector central, la dependencia responsable de las finanzas públicas debería de establecer un Unidad con la suficiente jerarquía para formular el programa financiero nacional, que cubra tanto los niveles globales como sectoriales, de empresas y regiones.

La Unidad de Planeación Financiera debería contar con elementos de organización para llevar a cabo la planeación global, los planes sectoriales de financiamiento, los programas regionales, la coordinación evaluación y control del programa, así como una área dedicada al desarrollo organizacional.

Para asegurar la congruencia entre las políticas e instrumentos del propio sector financiero, así como su consistencia con el resto de las políticas económicas, sería necesaria la creación de



un Foro de Coordinación en donde curran las distintas dependencias que integran al sector financiero.

Este Foro permitiría asegurar un proceso de planeación participativa y la corresponsabilidad en la ejecución del programa financiero que se formule. Este órgano de coordinación captaría en su seno diversos comités, tales como de finanzas públicas, de aspectos monetarios y crediticios, de financiamiento al desarrollo y de precios y tarifas.

Para la instrumentación de los programas financieros sectoriales y regionales, las Instituciones de Fomento podrían llevar a cabo las tareas correspondientes, vinculándose con la programación global y el desarrollo regional.

Esta organización para la planeación financiera, implicaría adecuar las disposiciones jurídicas para propiciar el cumplimiento de los programas correspondientes.

### 5.3. MECANISMOS Y INSTRUMENTOS

En términos generales, este es un campo en donde aún existe una importante labor que desarrollar para lograr una mayor eficiencia del proceso de planeación. Entre otras ideas que habría que profundizar, podrían señalarse:

- En la etapa de formulación, el impulso a una más amplia participación, de los agentes responsables de la ejecución de los programas. Ello permitiría lograr una mayor congruencia y precisión en las acciones a desarrollar y reafirmar la corresponsabilidad en la consecución de las metas y objetivos.
- En cuanto a la ejecución podría hacerse un mayor esfuerzo para cumplir con la secuencia de las acciones y destacar su importancia para la ejecución integral del programa.
- Por lo que hace al control del programa, para alcanzar una mayor eficacia y eficiencia, se requiere elevar la autonomía de las Unidades responsables de ejecución del programa, conjuntamente con una supervisión de los aspectos sustantivos por parte de las dependencias centrales y sectoriales. Estas acciones deberían permitir

reducir los controles excesivos que podrían traducirse en una onerosa y compleja administración central.

- Una justa evaluación de los resultados de los programas requiere definir parámetros que guarden relación con el papel asignado a las unidades ejecutoras del plan. Los indicadores de generación de empleo, productividad, incremento de producción, captación de divisas, avance tecnológico, promoción regional y adecuada estructura financiera, deberían tener claridad en su definición, así como la temporalidad para lograrse.

CUADRO Nº 1

CONFORMACION DE LA PARTICIPACION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA

<u>PERIODOS</u>	<u>SECTOR AGROPECUARIO FORESTAL Y PESQUERO</u>	<u>SECTOR INDUSTRIAL</u>	<u>SECTOR DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES</u>	<u>SECTOR COMERCIAL</u>	<u>BIENESTAR SOCIAL</u>	<u>SECTOR FINANCIERO</u>
01. <u>1920-1930</u>					<b>LOTEVAL</b>	- Banco de Méx.- S.A. - Banco Nacional de Crédito Agrícola
02. <u>1931-1934</u>						- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos (BANOBRAS) - Nacional Financiera
03. <u>30-Nov-1934/29-Nov-1940</u> Período Presidencial del General Lázaro Cárdenas		- PEMEX-Nacionalización de la Industria Petrolera - Comisión Federal de Electricidad	- Ferrocarriles Nacionales de México - Se inicia la construcción del ferrocarril de Mexicali al entron que con el ferrocarril Sud-Pacífico de México (Actualmente Ferrocarril Sonora-Baja Calif)	<b>PIPSA</b>		- Banco de Comercio Exterior - Banco Nacional de Crédito Ejidal
04. <u>19-Dic-1940/30-Nov-1946</u> Período Presidencial del Gral. Manuel Avila Camacho		- Altos Hornos de México, S.A. - Guanos y Fertilizantes de México, S.A.			Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	- Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S.A. de C.V. - Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal, S.A.

- |  |  |   |  |
|--|--|---|--|
| 05. 19-Dic-1946/<br>30-Nov-1952<br>Período Presi-<br>dencial del<br>Lic. Miguel<br>Alemán Valdez | - Diesel Nacional<br>(DINA)<br>- Constructora Na-<br>cional de Carros<br>de Ferrocarril<br>- Eléctrica Monclo-<br>va<br>- Dos Ingenios   | - Ferrocarril del Pacífi-<br>co<br>- Constructora del Sur<br>(Empresa que dio ori-<br>gen al Organismo Descen-<br>tralizado Caminos y<br>Puentes Federales de In-<br>gresos y Servicios Co-<br>nexos)   | - Banco Cinemato-<br>gráfico<br>- Banco Nacional<br>del Ejército y<br>la Armada, S.A.<br>de C.V. |
| 06. 19-Dic-1952/<br>30-Nov-1958<br>Período Presi-<br>dencial del Lic.<br>Adolfo Ruiz<br>Cortinez | - Fábrica de Papel<br>Tuxtepec<br>- Zincamex   | - Ferrocarril de Chihua-<br>hua al Pacífico   | Instituto Na-<br>cional de la<br>Vivienda - Financiera Na-<br>cional Azuca-<br>rera              |
| 07. 19-Dic-1958<br>30-Nov-1964<br>Período Presi-<br>dencial del Lic.<br>Adolfo López<br>Mateos   | - Nacionalización<br>de la Industria<br>Eléctrica<br>- V A M<br>- Mexicana de Autobuses<br>- SIDENA<br>- Fundiciones de<br>Hierro y Acero,<br>S.A.<br>- Torres Mexicanas<br>- Un Ingenio<br>- CORDEMEX | - AEROMEXICO  | - CONASUPO<br>- INMECAFE I S S S T E   |
| 08. 19-Dic-1964/<br>30-Nov-1970<br>Período Presi-<br>dencial del Lic.<br>Gustavo Díaz<br>Ordaz   | - PROFORMEX<br>- Alimentos Balancea-<br>dos de México, S.A.<br>de C.V.   | - SICARTSA<br>- Aceros de Sonora<br>- Consorcio Minero<br>Benito Juárez<br>Peña Colorada<br>- Azufrera Panameri-<br>cana<br>- Azufres Naciona-<br>les Mexicanos<br>- Azufrera Nacional<br>- Astilleros Unidos<br>del Pacífico<br>- Astilleros de Ve-<br>racruz<br>- Astilleros Rodríguez<br>- Renault Mexicana<br>- Equipos Automotores | - A S A<br>- Sistema de Transporte<br>Colectivo (METRO)<br>- Ferrocarriles Unidos<br>del Sureste |
|  |  |   | - Banco Nacional<br>Agropecuario   |

- Motores Perkins
  - Rassini Rheem
  - Manufacturas Car-Co.
  - 7 Ingenios
09. 19-Dic-1970/  
30-Nov-1976  
 Período Presi-  
 dencial del Lic.  
 Luis Echevarría  
 Alvarez
- FOVIGRO
  - PROPEMEX
  - TABAMEX
- Ayotla Textil - TELMEX
  - Roca Fosfórica
  - Exportadora de Sal
  - Minera Atlán
  - Constructora Naval de Guaymas
  - Manufacturas Automotrices Nacionales
  - Tractosidena
  - Dina Komatsu
  - Dina Rockwell
  - Fábrica Nacional de Máquinas Herramientas
  - INDETEL
  - FORJAMEX
  - Sweco de México
  - 24 Ingenios
- IMCE
  - INDECO
  - BANRURAL
  - Banco Internacional
  - SOMEX
10. 19-Dic-1976/1979  
 Período Presi-  
 dencial del Lic.  
 José López Portillo
- UPAMEX
  - SIDERMEX
  - Cía. Carbonífera Río Escondido
  - Cía. Minera Nacozari
  - FERTICA, S.A.
  - RENAULT de México

CUADRO Nº 2

258

ORGANISMOS Y EMPRESAS SUJETOS A CONTROL PRESUPUESTALGASTO TOTAL. TASAS DE CRECIMIENTO 1970-1981

(Porcientos)

Años	Gasto Corriente		Gasto de Capital		Amortización		Gasto Total	
	Precios Corrientes	Precios Const. 1970 (a)	Precios Corrientes	Precios Const. 1970 (a)	Precios Corrientes	Precios Const. 1970 (a)	Precios Corrientes	Precios Const. 1970 (a)
1970	-	-	-	-	-	-	-	-
1971	10.7	1.9	30.6	23.3	9.2	3.1	14.5	8.2
1972	15.9	11.7	18.8	11.9	(9.7)	(15.0)	12.7	6.2
1973	40.7	24.7	37.5	21.9	64.4	45.8	42.8	26.5
1974	47.1	19.8	37.0	11.6	11.3	(9.3)	39.5	13.5
1975	28.2	10.8	97.4	70.6	43.5	24.0	46.6	24.0
1976	17.0	(2.2)	3.0	(13.9)	35.2	13.0	14.5	(2.2)
1977	44.0	10.4	24.0	(4.9)	150.1	91.8	52.1	16.6
1978	25.8	0.8	45.5	24.6	30.2	11.6	31.4	30.1
1979	27.6	6.1	53.5	27.6	18.2	(30.0)	25.2	5.1
1980	75.9	36.7	44.0	11.9	82.8	42.1	66.6	29.5
1981 P/	11.7	(11.9)	28.5	1.4	48.3	17.1	22.2	(3.5)
<u>Períodos</u>								
1970-1976	25.9	10.7	34.6	18.4	23.2	8.4	27.6	12.3
1976-1981	35.3	8.7	38.7	11.4	49.5	20.1	38.5	11.3
1970-1981	30.1	9.8	36.4	15.9	34.6	13.6	32.4	11.8

(a) Se utilizó el índice implícito del PIB

P/ Preliminar

CUADRO Nº 3

ORGANISMOS Y EMPRESAS SUJETOS A CONTROL PRESUPUESTAL  
 GASTO TOTAL POR EMPRESAS, (1) 1965, 1970, 1971, 1978, 1980 e 1981

	1965		1970		1976		1978		1979		1980		1981	
	Millones de Pesos	%	Millones de Pesos	%	Millones de Pesos	%	Millones de Pesos	%	Millones de Pesos	%	Millones de Pesos	%	Millones de Pesos	%
PEMEX	9 239	33.8	20 030	31.5	72 440	26.5	193 232	35.2	269 760	39.0	512 825	44.8	605 975	43.5
SISTEMA ELECTRICO	5 289	19.4	13 707	21.6	56 029	20.4	104 096	19.0	105 275	15.3	189 442	16.6	202 457	14.5
SUBTOTAL	14 528	53.2	33 737	53.1	128 459	46.9	297 328	54.2	375 035	54.3	702 267	61.4	808 432	57.9
SEGURIDAD SOCIAL Y VIVIENDA	5.643	20.7	13 991	22.0	54 943	20.0	92 347	16.8	117 275	17.0	165 897	14.5	185 662	13.2
SUBTOTAL	20 171	73.9	47 728	75.1	183 412	56.9	389 675	71.0	492 310	71.3	868 164	75.0	994 099	71.1
SISTEMA FERROCARRILES	2 957	10.8	6 368	10.0	18 606	6.8	27 930	5.1	35 917	5.2	50 867	4.4	56 997	4.1
CONSUMO	4 905	7.0	4 583	7.2	22 504	8.2	53 339	9.7	53 612	7.8	76 309	6.7	138 663	9.9
GRUPO SAHAGUN	-	-	-	-	10 912	4.0	14 521	2.7	29 304	4.2	30 416	2.7	37 362	2.7
TERMITEX	-	-	-	-	8 510	3.1	18 112	3.3	23 749	3.5	33 944	3.0	58 725	4.2
SICARTSA	-	-	-	-	4 004	1.5	5 013	0.9	8 727	1.3	10 850	0.9	12 921	0.9
OTROS	2 271	8.0	4 868	7.7	26 299	9.5	39 260	7.3	16 925	6.8	73 312	6.4	96 652	7.1
T O T A L	27 304	100.0	63 547	100.0	274 237	100.0	548 850	100.0	690 544	100.0	1 143 862	100.0	1 397 434	100.0

1/ Incluye transferencias del Gobierno Federal

2/ Preliminar

FUENTE: Cuenta de la Hacienda Pública Federal 1965-1971

ANEXO 1  
PARTICIPACION DEL ESTADO EN EL SISTEMA BANCARIO

1. Banco de México, S.A. Con base en el artículo 28 de la Constitución se expidió la Ley del 25 de agosto de 1925, que crea el Banco de México, S.A. constituido el 19 de septiembre de ese año. La Ley del 12 de abril de 1932 suprime las operaciones del Banco con el público adquiriendo la fisonomía, hasta esta fecha, de un Banco Central encargado de regular la emisión y circulación de la moneda.
2. Banco Nacional de Crédito Agrícola, S.A. - En 1926 se expide la Ley de Crédito Agrícola, publicado en el Diario Oficial del 4 de mayo de 1926 creando el Banco Nacional Agrícola, S.A. Se constituyó el 10 de marzo de 1926.
3. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. El Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., se constituyó el 20 de febrero de 1933. Mediante el decreto del 23 de diciembre de 1966, cambia su denominación a la de MANOBRAS que es la actual.
4. Nacional Financiera, S.A. NAFINSA fue creada el 30 de junio de 1934.
5. Banco Nacional de Crédito Ejidal, S.A. de C.V. Por decreto presidencial del 21 de diciembre de 1935 se ordenó la creación de este Banco, mismo que fue constituido con fecha del 21 de diciembre de 1935.
6. Banco Nacional de Comercio Exterior. Nacional Financiera, otras instituciones y el Gobierno Federal, crean el Banco Nacional de Comercio Exterior. Su constitución fue el 8 de junio de 1937.
7. Banco Nacional de Fomento Cooperativo, S.A. de C.V. BANFOCO fue creado por ley del 30 de abril de 1941 (Diario Oficial del 5 de junio de 1941), que abrogó a la ley del 22 de julio de 1937 que creó el Banco Nacional Obrero de Fomento Industrial. Con fecha 15 de febrero de 1944 se constituyó BANFOCO como sociedad anónima de capital variable. El 30 de diciembre de 1946 se expidió el decreto que reforma el objeto de la institución.



8. Banco del Pequeño Comercio del D.F., S.A. de C.V. Fue creado por ley del 31 de diciembre de 1941 (Diario Oficial 9 de enero de 1942).
9. Banco Nacional del Ejército de la Armada, S.A. de C.V. - Esta institución fue creada por ley del Congreso de la Unión, publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1946.
10. Banco Nacional Cinematográfico, S.A. - El 23 de diciembre de 1941 fue creado el Banco Cinematográfico, S.A. a partir del 12 de agosto de 1947 se denominó Banco Cinematográfico, S.A. quedando desde entonces con participación mayoritaria del Gobierno Federal y otras instituciones nacionales de crédito (NAFINSA y Banco de México).
11. Banco Nacional Monte de Piedad. El origen del organismo se remonta al año de 1849. Su creación se registra en la ley que creó la institución nacional de crédito que se denominó Nacional Monte de Piedad Institución de Ahorro, S.A. (Diario Oficial 30 de diciembre de 1949)
12. Financiera Nacional Azucarera. El 19 Febrero de 1943 se constituyó la Financiera Industrial Azucarera como institución privada financiera y fiduciaria. El 22 de agosto de 1953 se convirtió en institución nacional de crédito y cambió su razón social a Financiera Nacional Azucarera, S.A.
13. Banco Nacional Agropecuario. Fue creado por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial del 8 de marzo de 1965. El 9 de marzo de 1965 la Secretaría de Hacienda otorgó la concesión para que operara como institución nacional de crédito (Diario Oficial 13 de abril de 1965).
14. Banco Internacional. Creado el 18 de julio de 1941, como institución privada, inició sus operaciones el 20 de agosto de 1941. El Estado adquirió el control del Banco el 15 de agosto de 1972.
15. BANRURAL. El 7 de julio de 1975 se constituye BANRURAL que incorpora y agrupa las funciones de los Bancos relacionados con el sector agropecuario.



BIBLIOGRAFIA

1. AGUIAR MONTEVERDE ALONSO  
"Capital Monopolista y Empresas Estatales"  
Revista: Estratêgia, vol. II, Nº 14 - Marzo-Abril  
México, 1979.
2. AGUILERA GOMEZ MANUEL  
"La Desnacionalización de la Economía Mexicana"  
Editorial: Fondo de Cultura Económica (Archivo del Fondo 47)  
México, 1975.
3. CASAR AMPARO MARIA Y PEREZ WILSON  
"Tres Puntos de Vista sobre la Economía Mixta Mexicana: Empresa-  
rios, Burocracia y Movimiento Obrero"  
Revista: Cide Junio 1982  
México, 1982.
4. DE LA MADRID HURTADO MIGUEL  
"La Regularización de la Empresa Pública en México"  
Revista: Comercio Exterior  
México, 1980.
5. GALLARDO VELAZQUEZ ANAHI  
"Estado: Economía y Empresa Pública en México"  
Revista: Economía Política, vol. XV, nº 4, Segundo Trimestre  
Edit. Escuela Superior de Economía I P.N.  
México, 1982.
6. GARCIA RAMIREZ SERGIO  
"Panorama sobre la Empresa Pública en México"  
Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Unam  
Anuario 1981  
Editorial Unam  
México, 1981.
7. MENDEZ VILLARREAL SOFIA  
"La Reforma Administrativa, la Programación y el  
Control de las Empresas Públicas en México"  
Instituto de Investgaciones Jurídicas de la Unam, Anuario 1981  
Editorial Unam  
México, 1981.

8. RUIZ DUEÑAS JORGE  
"Eficacia y Eficiencia de la Empresa Pública Mexicana:  
Análisis de una Década"  
Editorial: Trillas  
México, 1982.
  
9. SALINAS DE GORTARI CARLOS  
"Algunas Consideraciones Respecto a la Importancia de la Política  
de las Empresas Públicas".  
Revista Latinoamericana de Administración Pública  
Nºs 8 y 9 del 1979  
Editorial: ALAP  
México, 1979.
  
10. SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO Y CENTRO INTERNACIONAL  
PARA LAS EMPRESAS PUBLICAS DE LOS PAISES EN DESARROLLO.  
"El Papel del Sector Público en la Economía Mexicana"  
Editorial: S.P.P.  
México, 1980.
  
11. VILLARREAL RENE Y R. DE VILLARREAL ROCIO  
"Las Empresas Públicas como Instrumento de Política Económica  
en México"  
Revista: El Trimestre Económico vol. XLV, nº 178, Abril - Junio  
Editorial: Fondo de Cultura Económica  
México, 1978.

PERU: POLITICA DE DESARROLLO Y EMPRESAS PUBLICAS

- Fernando Sánchez Albavera -



PERU: POLITICA DE DESARROLLO Y EMPRESAS PUBLICAS

PRESENTACION

Este trabajo ha sido preparado por encargo de la oficina de Brasilia de la CEPAL a fin de ser expuesto en el Seminario sobre Experiencias y Planteamientos para el Planeamiento y Control del Sector Empresarial del Estado dentro del marco del Convenio IPEA/CEPAL.

El análisis cubre básicamente las experiencias de la década de los setenta aunque se presentan algunos antecedentes históricos que dan cuenta de la evolución de la actividad empresarial del Estado.

El propósito central del trabajo es precisar las características que asumió la de constitución de las empresas del Estado dentro de una década en que se realizaron sustanciales transformaciones políticas, económicas y sociales dentro de la sociedad peruana. Se pone énfasis en el rol asignado a las empresas públicas dentro de la política de desarrollo y se intenta medir su impacto dentro de la economía peruana presentando un conjunto de indicadores globales y sectoriales, dando cuenta de los factores que determinaron los resultados del ejercicio económico y financiero. Dentro de este contexto se estudian también, las repercusiones del manejo de los principales instrumentos de la política económica sobre el comportamiento de las empresas del Estado y las experiencias de planeamiento y control. La ponencia concluye haciendo un análisis de las principales medidas que se han adoptado recientemente para normar la actividad empresarial del Estado.

El autor agradece la colaboración de Giovani Abanto, quien contribuyó decisivamente en la recopilación y sistematización de la información.

Una buena parte de la información ha sido extraída de los documentos de trabajo del equipo de investigación de empresas públicas de DESCO, que estuvo bajo la dirección de César Humberto Cabrera.

Abril, 1983.

## I. DESARROLLO DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO

### 1. ANTECEDENTES

Con excepción de la fugaz experiencia intervencionista del período 1945-1958, en la que se implantaron controles de precios, a las transacciones comerciales internacionales y al mercado cambiario, la economía peruana fue conducida bajo las premisas del pensamiento económico liberal hasta concluir la década de los cincuenta. Esta orientación privilegiaba un esquema de crecimiento "hacia afuera", sustentado en la especial dotación de recursos naturales que posee nuestra economía, en el libre ejercicio de la iniciativa privada y en el pleno juego de las fuerzas del mercado, a la vez que se concedían amplias facilidades a la inversión extranjera directa, especialmente en los casos de la minería y el petróleo. El Estado cumplía las funciones de regulación del orden interno y de promotor de la actividad privada.

La actividad empresarial del Estado era reducida y circunscrita a promover la inversión privada, a regular el abastecimiento de bienes críticos y a desarrollar la producción de algunos bienes y servicios estratégicos. De allí el surgimiento de la Banca de Fomento que cobró impulso en la década de los treinta con la creación del Banco de Fomento Agropecuario (1931), el Banco Industrial del Perú (1936) y el Banco Minero (1942). El Estado promovió también el desarrollo de la industria de la construcción, en concordancia con la evolución del proceso de urbanización, a través del Banco Central Hipotecario, creado en 1929.

Sin embargo, el Estado había incursionado en la explotación del guano y limitadamente en la actividad petrolera, mediante la Compañía Administradora del Guano y la Empresa Petrolera Fiscal, cuyo origen se remonta a 1938.

Las condiciones internacionales que marcaron la evolución de la década de los cuarenta determinaron también, un tímido impulso al proceso de industrialización con la promulgación de la Ley 9140 de Protección Económica e Industrial y la constitución de la Corporación Peruana del Santa. Esta tenía como funciones articular un vasto plan de desarrollo regional, a partir del aprovechamiento del potencial hidroeléctrico y de los yacimientos de carbón, complemento indispensable para la constitución de la industria siderúrgica, que



debía a su vez utilizar los yacimientos de hierro de Marcona.

Por esos años, el Estado consideró conveniente reservarse, en exclusividad, la producción y comercialización de harina de pescado, actividad que fue concedida a la Compañía Administradora del Guano, considerando el impacto que podría tener la captura masiva de pescado, especialmente de anchoveta, sobre las especies guaneras. Dicha compañía llegó a adquirir una planta de reducción de pescado, para procesar el harina respectiva, en los albores de una explosión de la demanda internacional que contribuiría a convertir al Perú en el principal productor de harina de pescado del mundo. Sin embargo, la planta de la Compañía Administradora del Guano nunca llegó a funcionar, eliminándose la reserva estatal y dándose paso a un caótico desarrollo de la industria bajo la iniciativa privada. (1).

Un caso similar ocurrió con la explotación de los yacimientos de hierro de Marcona. La Corporación del Santa, desarrolló durante varios años los estudios de exploración y prospección de estos yacimientos, habiendo invertido en infraestructura vial y portuaria. Sin embargo, las minas fueron entregadas en concesión a Marcona Mining Company, en 1953, que con una inversión del orden de los 8 millones de dólares los puso en explotación.

Los intentos de constituir entes empresariales públicos, en los casos del harina de pescado y el hierro, quedaron pues frustrados. Estas experiencias, como ocurrió durante su explotación a cargo de la iniciativa privada, pudieron dar origen a complejos productivos de grandes proporciones. La actividad empresarial del Estado quedó reducida, al concluir la década de los cincuenta, a la banca de fomento en los campos agrario, minero, industrial e hipotecario; a una explotación de baja rentabilidad del guano de las islas; a una explotación petrolera de escasas dimensiones; y a la regulación de ciertos bienes de consumo, a través de los denominados "Estancos".

No obstante, hacia fines de los años cincuenta se promulgó la Ley de Promoción Industrial, que exigía un mayor dinamismo en el gasto público para impulsar el desarrollo de industrias sustitutivas (infraestructura física, parques industriales, etc.); y se concre

---

(1) El inadecuado desarrollo de la industria trajo como consecuencia crisis financieras periódicas y la depredación de varias especies, obligando al Estado a expropiar todas las empresas harineras en 1973.

tó la construcción de la planta siderúrgica de Chimbote, que dio origen en 1958, a SOGESA (Sociedad Siderúrgica de Chimbote). La actividad siderúrgica debía ser impulsada por el Estado para apoyar el desarrollo industrial constituyendo el primer antecedente de participación pública en las llamadas industrias básicas de primera transformación.

Si bien las premisas centrales de la conducción económica no fueron alteradas durante la mayor parte de la década de los sesenta, el gasto público cobró mayor dinamismo, emprendiéndose también medidas de reestructuración y modernización de la administración pública. Algunos esfuerzos se habían hecho en años anteriores en este sentido pero no pudieron ser articulados orgánicamente a la gestión gubernamental. Son los casos de la Comisión de Estudios y Coordinación de Planes de Desarrollo Económico, constituida en 1948, con la función de dar coherencia a la gestión de financiamiento externo. Un esfuerzo sectorial, pero no menos importante fue la Comisión de Planes de Irrigación, Caminos y Colonización, creada en 1952. En 1958, se creó también la Comisión Técnica de Inversiones Públicas, encargada de coordinar los proyectos de inversión a cargo del Estado y de adecuarlos a las restricciones derivadas de la política financiera y económica. Esta Comisión tuvo la virtud de realizar el primer inventario de proyectos lo cual facilitó la programación del gasto público. (1)

La modernización de la administración pública fue estimulada por el apoyo internacional resultante de los compromisos asumidos en la Carta de Punta del Este, suscrita por los países de la Región en agosto de 1961.

El primer antecedente orgánico del Sistema Nacional de Planificación tiene que ubicarse en la Oficina Central de Estudios y Programas, creada justamente en los momentos en que se llevaba a cabo la Conferencia de Punta del Este. Esta oficina puso énfasis en la programación de corto plazo y en sentar las bases de la planificación a mediano y largo plazo. De esta forma, articuló los esfuerzos sectoriales de los años anteriores e inició las coordinaciones pertinentes para formular el primer plan de desarrollo de largo plazo. Este fue el Plan 1962-1971, que fue elaborado efectivamente por el Banco Central

(1) Un estudio detallado de estos antecedentes y de los inicios del Sistema Nacional de Planificación se encuentra en Gustavo Saberbein (Copilador), La Planificación en el Perú, Centro de Investigación Económica para la Acción (CIEPA), Lima, octubre 1982.

de Reserva. Este plan debía no sólo otorgar mayor coherencia a la gestión gubernamental y establecer adecuados criterios para priorizar la inversión pública, sino servir de guía para canalizar la ayuda internacional vinculada a la alianza para el Progreso, al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y a otras agencias internacionales.

En 1962 se creó el Sistema Nacional de Planificación Económica y Social, que absorbió a la Oficina Central de Estudios y Programas, contando con el apoyo de la CEPAL. El Instituto Nacional de Planificación recibió la atribuciones de organismo técnico conductor del Sistema, que estaba constituido además, por el Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social, el Consejo Consultivo de Planificación y las Oficinas Sectoriales de Planificación. (1)

La constitución del Sistema Nacional de Planificación otorgó mayor racionalidad al gasto público, aunque siempre se vio afectado por las iniciativas parlamentarias, que cobró una nueva dinámica en el período 1963-1968. La inversión pública que había representado sólo el 9% de la inversión bruta fija (IBF), durante los años cincuenta, pasó a representar cerca del 13%, en promedio, a lo largo de la década de los sesenta. La inversión pública se orientó básicamente al desarrollo de obras de infraestructura y al desarrollo de algunos proyectos empresariales como fueron la construcción de la Refinería de Petróleo de la Pampilla, a cargo de la Empresa Petrolera Fiscal, y algunos proyectos industriales conducidos por las Corporaciones Departamentales de Desarrollo. (2)

A fines de 1968, en que se produjo el pronunciamiento militar que dio origen al Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, la actividad empresarial del Estado abarcaba diversos campos de la actividad económica, sin haberse logrado una eficaz relación con el Sistema Nacional de Planificación, aunque se habían producido avances importantes en la programación sectorial de la inversión pública. En el sector primario, la Compañía Administradora del Guano se había conver-

---

(1) El Consejo Nacional de Desarrollo Económico y Social era la máxima autoridad del Sistema integrado por Ministros de Estado, el Presidente del Banco Central de Reserva y por el Presidente de la República, quien debía dirigirlo.

(2) Un estudio exhaustivo del período puede encontrarse en Pedro Kuczynski, Democracia Bajo Presión Económica: El Primer Gobierno de Belaúnde. Ediciones Treintaitres y Mosca Azu Editores, Lima, octubre 1980.

tido en la Corporación Nacional de Fertilizantes, con la finalidad de diversificar el abastecimiento de fertilizantes naturales y sintéticos. La Empresa Petrolera Fiscal había ampliado la capacidad de refinación con la planta de La Pampilla y había asumido los yacimientos de La Brea y Pariñas que fueron motivo de un largo litigio con la International Petroleum Company (IPC) (1). En el sector secundario se había desarrollado la industria siderúrgica, a cargo de SOGESA, y se habían constituido algunas plantas industriales ligadas a los programas de desarrollo regional. Estos eran los casos de la planta de Cementos Yura y de la Deshidratadora de Alimentos vinculadas a la Corporación Departamental de Arequipa, y la fábrica de fertilizantes de Cachimayo, a cargo de la Corporación Departamental del Cuzco. Se habían desarrollado también, una serie de actividades industriales, vinculadas a la defensa nacional, que estaban ligadas a los institutos de la Fuerza Armada. Estas eran las actividades del Servicio Industrial de la Marina; los centros de confecciones militares, el servicio de mantenimiento de la Fuerza Aérea; la fábrica de municiones del Ejército; el Laboratorio Farmacéutico de esta Arma; y la imprenta del Ministerio de Guerra. Estas industrias no estaban organizadas como empresas públicas sino como reparticiones adscritas a los Ministerios de la Defensa.

La actividad empresarial del Estado en el sector terciario había puesto énfasis en la banca de fomento, comercio, transporte y servicios energéticos y vinculados al saneamiento urbano. El sistema financiero nacional mantenía las pautas de organización derivadas de los dispositivos legales inspirados en la Misión Kemmerer de 1931. En ese año se creó el Banco Central de Reserva y se promulgó la Ley de Bancos que, con una serie de modificaciones, está vigente hasta el momento. La Banca de Fomento estaba constituida por los Bancos Industrial, Agrario, Minero e Hipotecario. En 1962 se creó el Banco de la Vivienda y en 1963 el Banco de La Nación. Este último, tenía como función principal la de recaudar impuestos, realizando además una serie de operaciones de corto plazo con las entidades del sector público. Este Banco se creó a partir de la expropiación de la Caja de Depósitos y Consignaciones, que era controlada por los bancos comerciales privados, y que tenía la función de recaudar tributos y de controlar los "estancos". En la práctica la Caja de Depósitos y Con-

---

(1) El Acta de Talara suscrita entre el gobierno peruano y la IPC fue anulada por el nuevo gobierno, decidiéndose la expropiación de todos los bienes e instalaciones de dicha empresa.

signaciones cumplía la función de tesorero del sector público local, daba injerencia a la banca privada en el manejo de la política fiscal, a la vez que le permitía realizar una serie de operaciones financieras con las rentas del Estado.

La actividad comercial tenía como objetivo central regular el abastecimiento interno de algunos bienes. Este objetivo se cumplía a través de los "Estancos", que en la práctica eran manejados por la Caja de Depósitos, y por intermedio de algunas dependencias especializadas. Existían los estancos del alcohol, sal, arroz, naipes, fósforos, tabaco, coca y licores importados. Las dependencias públicas ponían su atención básicamente en la comercialización agropecuaria. En esa actividad los antecedentes del pasado más reciente habían sido la Superintendencia de Abastecimientos y la Corporación Nacional de Abastecimientos. Esta última realizaba una serie de operaciones de comercio exterior para regular el abastecimiento interno de una serie de bienes de consumo popular. En este sentido, dependiendo de las circunstancias, efectuó importaciones de productos deficitarios como carne, aceite y maíz.

Hacia mediados de 1968, se había decidido la creación de la Corporación Nacional de Comercialización Agraria, que absorbió a la Corporación Nacional de Abastecimientos, el Centro Nacional para el Desarrollo de la Industria Alimentaria y la Dirección de Comercio Agropecuario del Ministerio de Agricultura. Esta nueva Corporación estaba concebida para operar mediante la Oficina Nacional de Comercialización Agraria, la Oficina Nacional de Desarrollo de la Industria Alimentaria y la Oficina Nacional de Comercio Exterior Agropecuario. La política agropecuaria se sustentaría en la acción de la Corporación Nacional de Comercialización Agraria y en la Corporación Agraria, que fue creada en el mismo año. La primera debía poner en marcha el Plan Nacional de Estabilización del Precio de los Alimentos y la segunda estimular la producción nacional otorgando servicios especializados a los productores agropecuarios.

En los transportes el Estado controlaba sólo un cuarto del total de líneas férreas tendidas y participaba en la actividad naviera y aérea, a través de la Corporación Peruana de Vapores y de los Servicios Aéreos de Transporte Comercial (SATCO).

Finalmente, los servicios de energía eléctrica eran controlados en lo fundamental por el sector privado. No obstante, hacia fines de la década de los cincuenta se había constituido la Central

Hidroeléctrica del Cañón del Pato y en los sesenta se había impulsado la construcción de las centrales hidroeléctricas del Mantaro y la de Macchu Pichu, dirigidas por las respectivas corporaciones regionales.

Las actividades de saneamiento urbano estaban a cargo de las Corporaciones Regionales, dentro de las que destacaban las Corporaciones de Saneamiento de Lima y de Arequipa.

En síntesis, si bien existían una serie de empresas públicas muchas actividades propiamente empresariales estaban adscritas a ciertos Ministerios, a las Corporaciones regionales o a entidades del denominado Sector Público Independiente. No existían criterios precisos, ni menos aún un marco legal que normara la actividad empresarial del Estado. Tampoco existía una adecuada articulación entre las actividades de carácter empresarial y la programación global, aunque se habían producido avances importantes respecto de la programación de las inversiones públicas. El Sistema de Planificación era débil y cumplía en los hechos una función simplemente indicativa. La planificación no había sido asumida como una función primordial del Estado, la articulación entre las programaciones sectorial y global se circunscribía estrictamente a la concepción y ejecución del presupuesto fiscal, mientras se podía apreciar que no existía una visión integral de la planificación regional. No obstante, el gasto público había cobrado una nueva dinámica contribuyendo de manera significativa al crecimiento de la economía. Ello guardaba correspondencia con la orientación "desarrollista" que primó durante la década de los sesenta. Empero, puede afirmarse que la actividad empresarial del Estado tenía un carácter subsidiario.

## 2. LA ACCION EMPRESARIAL DEL ESTADO EN LOS AÑOS SETENTA

### 2.1. EL NUEVO ROL DEL ESTADO DENTRO DE LA POLITICA DE DESARROLLO

La política de desarrollo, durante la década de los setenta, otorgó al Estado un rol protagónico. Se argumentaba que "la superación del modelo capitalista dependiente y subdesarrollado demanda del Estado un rol de activa participación como promotor y conductor del desarrollo nacional, a través de su intervención directa e indirecta en la actividad económica, socio-cultural y política" (Plan del Perú 1971-75, pág. 67). Este nuevo rol debería reflejarse en la mayor par-

ticipación del gasto público en la economía y en la ampliación de la actividad empresarial del Estado, dinamizando la formación bruta de capital, e incrementando consecuentemente la contribución del Estado dentro de la inversión bruta interna.

El Estado debería dinamizar la actividad económica, "controlando los mecanismos esenciales del sistema" (Plan del Perú 1971-1975, pág. 26), a fin de ampliar y utilizar racionalmente los excedentes económicos. La estrategia de participación estatal en la gestión empresarial respondía pues a la "necesidad de dotar al Sector Público de una sólida fuente de recursos que pueda contribuir al financiamiento del desarrollo nacional...". Dentro de esta perspectiva, "la organización de las entidades públicas, cuyas actividades estarán regidas por las normas del mercado, permitirá el uso eficiente de sus recursos, conducentes a la generación de excedentes económicos que puedan contribuir al financiamiento global de las empresas públicas". (Plan del Perú 1971-1975, pág. 41).

De lo expuesto se desprende que las empresas del Estado no deberían gozar de privilegios especiales ya que debían regirse por las reglas del mercado y que deberían ubicarse en actividades claves desde el punto de vista de la generación del excedente. Sin embargo, muchas veces se precisó que no sólo los criterios de rentabilidad determinaban la constitución de empresas públicas. Este criterio ampliaba la concepción formal que se tenía de la actividad empresarial del Estado y tenía que ver con la decisión de que el Estado controlara los mecanismos claves del Sistema.

La actividad empresarial se concebía como una forma de recuperar el control de actividades fundamentales que estaban dominadas por el capital extranjero. Se trataba de reorientar su conducción en términos de los objetivos nacionales de desarrollo y de posibilitar el control de los excedentes. Así en algunos casos el control estatal de una serie de actividades estratégicas se hizo porque era inconveniente que el sector privado acumulara poder económico. Desde la perspectiva gubernamental ello era contradictorio con el carácter redistributivo que inspiraba la política de desarrollo. (1)

---

(1) Véase, por ejemplo, la exposición del Jefe del Instituto Nacional de Planificación en la Conferencia Anual de Ejecutivos de Empresa (CADE 74), editada en Empresa y Revolución, IPAE, 1974.

El desarrollo empresarial del Estado debe pues, inscribirse en el caso peruano, dentro de un proceso de transformación integral de la sociedad. La empresa pública constituía uno de los instrumentos para propiciar el cambio de las estructuras económicas y sociales. El control estatal de las actividades con mayor capacidad para generar excedentes tenía por objeto cancelar o reducir el ejercicio del poder económico y político de grupos empresariales foráneos o nacionales, según el caso, pero también se orientaba a redefinir la política de asignación de recursos. Sería erróneo entonces, aplicar un concepto estrictamente economicista a la función empresarial del Estado, lo cual no significa restar ponderación al objetivo de financiación del desarrollo.

La actividad empresarial del Estado no se propuso de manera excluyente, a pesar que dentro de algunas políticas sectoriales se reservaron actividades con carácter monopolístico. Generalmente se dejaba la posibilidad de constituir diversas formas de asociación con el capital privado sea este nacional o extranjero. Lo que importaba era que su acción, exclusiva o en asociación, permitiera transformar la estructura productiva y redistribuir excedentes. Se trataba de forjar una nueva estructura empresarial, bajo los principios del pluralismo económico, pero priorizando un efectivo rol conductor del Estado.

La política de desarrollo precisaba que su actividad empresarial debía circunscribirse, por tanto, a las áreas que resultaban estratégicas para el desarrollo nacional. Esta orientación asumía además que los grupos nacionales no estaban en condiciones por si solos de conducir estas actividades. "En la ausencia o frente a la ineficacia de otras formas empresariales, o para dar inicio a actividades inexistentes hasta hoy en el país, el Estado ha asumido la gestión de las mismas, pero no con el propósito de perpetuarse en dicho ejercicio sino de comprar el tiempo necesario para que surjan estructuras de reemplazo, en especial aquellas que son legítima expresión del pueblo organizado". (1)

Se descartaba con afirmaciones de esta índole una orientación estatista ortodoxa e inclusive se afirmaba que se estaba forjando

---

(1) Véase la exposición del Jefe del Comité de Asesoramiento de la Presidencia de la República en CADE 74. Empresa y Revolución, IPAE 1974, pág. 50.



un "sector empresarial público de naturaleza transitoria". (1) Todo esto tenía que ver, sin duda, con las concepciones ideopolíticas que orientaban el proceso de transformaciones, aunque no puede afirmarse que tales concepciones eran homogéneas entre quienes tenían responsabilidades políticas o que se aplicaran coherentemente en todos los sectores. La idea de "transitoriedad" tenía que ver con la imagen-objetivo que orientaba la acción del Estado. Se buscaba forjar una sociedad participatoria que privilegiaría las formas de autogestión empresarial, llamadas a constituir un sector hegemónico de propiedad social.

La actividad empresarial del Estado se vio envuelta pues, en discusiones de carácter ideológico que recusaban por igual esquemas de organización económica y social basados en el "estatismo" o en el privilegio de la propiedad privada. Sin embargo, los documentos que normaban la política de desarrollo no propusieron un esquema integral de organización alternativa. En la práctica resultaban difícil imaginar un "sector público transitorio" que concluiría en un conjunto de empresas de autogestión.

Por otro lado, la mayor intervención del Estado dentro de la economía y la concepción de la política económica misma no significaron una conducción efectivamente alternativa que alterara las reglas de acumulación del sistema que se quería transformar.

En suma, puede señalarse que si bien existió claridad en la definición de los ámbitos en que debía desarrollarse la actividad empresarial del Estado y se reconoció que las empresas públicas debían contribuir de manera preponderante a la financiación del desarrollo, no se logró diseñar un esquema coherente de asignación de recursos y una gestión económica y financiera alternativa. Las empresas públicas se vieron afectadas, algunas veces, por la ambigüedad que caracterizó la conducción económica. Esto fue especialmente relevante respecto de la vigencia efectiva de la planificación que se consideraba obligatoria para dichas empresas. No existió un plan regulador de la actividad empresarial del Estado que precisara las metas y objetivos que deberían cumplir. Estos se formularon de manera muy general, cuando se hizo, siendo difíciles de evaluar. Además, muchas veces existió incompatibilidad entre las atribuciones que se asignaron a las empresas públicas y los recursos que les fueron efectivamente concedidos.

---

(1) Ibid., pág. 50.

No obstante, estas deficiencias no cabe la menor duda que la expansión de la actividad empresarial del Estado ha permitido sentar nuevas bases de organización y conducción económicas, a la vez que se ha logrado fortalecer significativamente el poder de negociación del Estado, tanto en el plano interno como en el externo.

## 2.2. LA PARTICIPACION DEL ESTADO Y LAS POLITICAS DE DESARROLLO SECTORIAL

La década de los setenta arroja como déficit la inexistencia de una política global que normara la actividad empresarial del Estado. Sin embargo, examinando las políticas sectoriales e interpretando la orientación y/o concepción que les dio origen puede afirmarse que la expansión empresarial del Estado persiguió algunos objetivos fundamentales que pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- a) Recuperación del control nacional de la explotación de cursos naturales e incremento del valor agregado de las exportaciones.

Este objetivo tenía estrecha relación con la orientación nacionalista que tuvo la política de desarrollo y con la decisión de cancelar el carácter de "enclaves" que tenían algunas actividades vinculadas a la explotación primaria de los recursos naturales. Se buscaba, en este sentido, una mejor articulación entre el sector exportador y el resto del aparato productivo, propiciando eslabonamientos "hacia adelante", que permitieran incrementar el grado de elaboración de los recursos naturales y expandir las industrias vinculadas a ellos.

- b) Promover una mejor articulación sectorial y regional del aparato productivo.

Se buscaba desarrollar las industrias básicas (siderurgia, refinación de metales y petróleo, química y petro-química, cemento, papel, etc.) y las de bienes de capital (maquinaria agrícola, minera, pesquera e industrial en general), a fin de transformar la estructura productiva y superar las vulnerabilidades resultantes del desarrollo de la "industria sustitutiva". Se asumía que el Estado debería impulsar la descentralización económica, privilegiando las zonas de gran potencial de recursos creando centros de demanda y nue-

vas áreas de desarrollo que compensaran el asfixiante centralismo de Lima-Metropolitana. La instalación de complejos industriales y su efectiva articulación con los programas de desarrollo regional debería imprimir una nueva dinámica que impulse centros urbanos alternativos a la concentración prevaleciente.

c) Orientación del desarrollo industrial a través del control de insumos estratégicos

La política se orientó no sólo a controlar la producción de insumos básicos sino también a regular el abastecimiento de insumos deficitarios (fertilizantes, papel, filamentos de poliéster para la industria textil, parafina, soda cáustica, cloruro de potasio, etc) Se pretendía concentrar la capacidad de compra para mejorar los precios de importación, fortaleciendo la capacidad de negociación; y orientar el comportamiento de las industrias usuarias. Estas debían preparar sus programas de producción, indicando sus requerimientos de importación, sometiéndolos a consideración de la empresa pública correspondiente.

d) Fortalecimiento de la capacidad de negociación internacional

Se asumía que la diversificación de los agentes de comercio exterior y la presencia determinante de los "traders" transnacionales debilitaban el poder de negociación comercial y facilitaban la fijación de políticas de precios de transferencia, sobre-valorando importaciones o sub-valorando exportaciones. La política se orientó a concentrar capacidades de compra y venta internacionales. Se asumía que la negociación en gran escala debería permitir mejores precios de importación y exportación, reducir costos de comercialización, disminuir el poder de los intermediarios, diversificar fuentes de abastecimiento y abrir nuevos mercados.

e) Regulación del abastecimiento interno y sostenimiento de los precios de los "bienes salario"

Esta línea de intervención empresarial se concretó mediante la regulación y el control directo de la comercialización de bienes de consumo popular y del monopolio de la importación de los insumos para la agroindustria alimentaria (trigo, maíz, soya, leche en polvo, aceites y grasas, etc.). Este monopolio tenía por objeto

gular los costos de producción de los alimentos básicos reduciendo el peso relativo de los insumos mediante mejores precios de importación y/o subsidios. Estos últimos desalentaron la producción doméstica de bienes alternativos estimulando el consumo de insumos importados. Este se vio facilitado por la política de subsidios y por las facilidades crediticias que proporcionaron los grandes exportadores de alimentos (P.L. 480 de Estados Unidos, por ejemplo). No está demás señalar que en este campo la actividad empresarial del Estado, como en la mayoría de los países de América Latina, tenía una clara connotación política que se reflejaba en los criterios de fijación de precios que buscaban atenuar las presiones inflacionarias.

f) Redefinición de las políticas de asignación de recursos en función de las prioridades que estipulaban los Planes Nacionales de Desarrollo.

La nacionalización de la banca y el Sistema financiero en general, propiciando la estatización parcial de la banca comercial y la mayor eficacia de la banca de fomento, se consideraron como medidas necesarias para garantizar una adecuada coherencia entre las programaciones real y financiera. Se intentó aplicar una política de crédito selectivo en concordancia con las prioridades productivas y de estímulo a la descentralización económica. No obstante, no se logró articular efectivamente las prioridades de la política de desarrollo con los criterios que normaron las colocaciones bancarias por cuanto los bancos comerciales continuaron operando bajo los criterios convencionales de rentabilidad bancaria y en una dura competencia con las entidades privadas, que hacía inviable y muy riesgosa la concentración de su cartera de clientes.

g) Afianzamiento de la Seguridad Nacional

Se asumió el control de una serie de actividades estratégicas desde el punto de vista de la seguridad nacional, tales como la electricidad, telecomunicaciones, transporte, construcción naviera, etc.

Estos grandes objetivos enmarcaron las diversas políticas sectoriales precisándose en ellas los ámbitos específicos de la actividad empresarial del Estado.

### 2.3. REESTRUCTURACION Y AMPLIACION DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO

El proceso de reestructuración y ampliación de la actividad empresarial del Estado puede analizarse desde dos puntos de vista. Uno referido a las modalidades de participación empresarial y otro respecto al proceso mismo de constitución de las empresas.

#### a) Modalidades de Participación Empresarial

Lo primero que debe señalarse en relación a las modalidades de participación empresarial del Estado es que no existió un criterio uniforme respecto al status jurídico de las empresas. La ausencia de criterios claros respecto del status jurídico afectó significativamente la gestión empresarial, restándoles autonomía en algunos casos y concediéndoles en exceso en otros. Al respecto puede distinguirse, en primer lugar dos grandes modalidades:

1) Empresas de Derecho Público, que funcionaron regidas por sus respectivas leyes de creación y sus leyes orgánicas, en las que se precisaban sus objetivos, sus atribuciones y sus formas de organización. Estas empresas tenían un reducido grado de autonomía y dependían en gran medida de las decisiones del gobierno central que tenía ingerencia directa en la gestión administrativa y financiera. El Ministerio respectivo nombraba a los funcionarios de más alto nivel, conformaba los directorios, aprobada el presupuesto, definía la política de remuneraciones y fiscalizaba sus operaciones.

Sin embargo, considerando que algunas empresas requerirían un mayor margen de autonomía, por la naturaleza de sus operaciones, se creó una ficción jurídica denominadas "Empresas de Derecho Público con Status Especial", lo cual inutilizaba en la práctica la concepción empresarial que orientaba las actividades de las empresas de derecho público. Las empresas con status especial funcionaban, en realidad, bajo los criterios de la Ley de Sociedades Mercantiles, como cualquier empresa privada.

2) Empresas de Derecho Privado, que disfrutaban de un amplio margen de autonomía en su gestión administrativa y financiera, normando sus actividades bajo la Ley de Sociedades Mercantiles. Estas empresas tenían, en la práctica, una reducida relación con las instancias normativas del Gobierno Central, lo cual dificultaba, obviamente, su efectiva incorporación a los programas de inversión pú-

blica y a los planes sectoriales de desarrollo. El control y fiscalización de sus operaciones seguía las pautas de cualquier empresa privada mediante auditorías externas, lo cual las ponía, en realidad, fuera del Sistema Nacional de Control. Esta situación afectó también, la elaboración de un marco estadístico del conjunto de la actividad empresarial del Estado, ya que no todas las empresas se sentían en la obligación de proporcionar información a los organismos del Sistema Nacional de Planificación.

b) El Proceso de Constitución de las Empresas

El proceso de constitución de la actividad empresarial del Estado revistió diversas formas muchas de las cuales estuvieron ligadas a decisiones estrictamente políticas, en términos de cancelar el predominio de ciertos grupos privados; o fueron un subproducto de algunas decisiones principales. (1) Estas modalidades de constitución podrían clasificarse de la manera siguiente:

1) Transformación de Dependencias del Gobierno Central o del Sector Público Independiente que realizaban actividades de índole empresarial.

En esta modalidad de constitución pueden ubicarse los casos de las corporaciones encargadas de proyecto hidroeléctricos (del Santa y del Mantaro) y de los Servicios Eléctricos Nacionales, que entre otras dependencias fueron integrados en la Empresa de Electricidad del Perú (Electro-Perú), junto con las instalaciones que se expropiaron a las Empresas Eléctricas Asociadas de capital extranjero La Junta de la Vivienda transformada en la Empresa Nacional de Administración de Inmuebles (EMADI-PERU). Los Estancos del tabaco y de la sal que se convierten en la Empresa Nacional de la Sal y la Empresa Nacional del Tabaco respectivamente. El Estanco de la Coca que se transformó en la Empresa Nacional de la Coca, o los casos de la fábrica de municiones, el centro industrial de confecciones militares, el laboratorio farmacéutico del ejército y la imprenta del Ministerio de Guerra que se integraron en Industrias Militares del Perú (INDUMIL-PERU). Casos similares fueron los del Ser

(1) Al expropiarse el Banco Popular, por ejemplo, se sumieron una serie de empresas que no eran prioritarias y que pocos imaginaron que pudieran ser administradas por el Estado (Salas de exhibición cinematográfica).

vicio Industrial de la Marina y del Servicio de Mantenimiento de la Fuerza Aérea que dieron origen a empresas dependientes de los Ministerios respectivos. Por otro lado, la Empresa Pública de Servicios Agropecuarios se organizó, por ejemplo, integrando la Corporación Nacional de Abastecimientos, al Departamento de Subsistencias del Banco de la Nación, al Servicio de Investigación y Promoción Agraria y la Inspectoría de Comercio del Arroz del Ministerio de Agricultura.

#### 2) Desdoblamiento de Empresas

Dentro de esta modalidad merecen destacarse los casos de la Empresa Pública de Comercialización de Minerales (MINPECO) que surgió a partir del Departamento de Comercialización de Menero-Perú. Un caso similar fue el de la Empresa Pública de Artesanías del Perú, que se creó sobre la base de la Corporación de Artesanías del Perú que estaba adscrita al Banco Industrial.

#### 3) Expropiación de Empresas Privadas que tenían Problemas financieros

Los casos más notorios son los del Banco Popular y la expropiación de todas las plantas de harina y aceite de pescado, aunque las políticas sectoriales respectivas planteaban una mayor intervención del Estado dentro del Sistema Financiero y la pesca industrial. No obstante, en el caso de la Banca dicha intervención se refería básicamente a la banca de propiedad de inversionistas extranjeros que no era el caso del Banco Popular. La expropiación de la industria de harina y aceite de pescado se justificó por la seria crisis financiera que afrontaba en 1973, dando origen a la Empresa Pesquera del Perú (PESCA-PERU).

#### 4) Expropiación de Empresas Privadas que operaban actividades reservadas para el Estado

En este rubro deben ubicarse las empresas de la industria básica y los servicios de transporte, electricidad y telecomunicaciones. En el primer caso se expropiaron las fábricas productoras de cemento (Cementos Pacasmayo, Cementos Lima, Cemento Andino y Cementos Sur); empresas que pertenecían a la Grace, de inversionistas de los Estados Unidos, vinculadas a la producción de papeles y cartones y a la industria química (Paramonga S.A., Envases San Martín, Cartavio S.A.), algunas industrias como Química del Pacífico, de propiedad del Grupo Morton de los Estados Unidos y la empresa de Fertilizantes

Sintéticos, vinculada al Grupo Montecatini.

En los casos del transporte se expropiaron los bienes de la Peruvian Corporation, de capitales británicos, que operaba una serie de ferrocarriles, dando origen a la Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENAFER-PERU). En los servicios eléctricos se expropiaron los bienes de las Empresas Eléctricas Asociadas, de capitales predominantemente suizos, dando origen a ELECTROPERU; y en las telecomunicaciones los bienes de la Internacional Telephone and Telegraph (ITT) y de la Erickson que controlaban la Compañía Peruana de Teléfonos y la Sociedad Telefónica del Perú respectivamente. Asimismo se expropiaron los intereses de la Albiswerk, que controlaba la Compañía Nacional de Teléfonos y la All American Cables. La integración de todas estas instalaciones dio origen a la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL-PERU).

##### 5) Nacionalización de grandes empresas extranjeras

Las empresas de propiedad del Estado que se constituyeron a raíz de la nacionalización de intereses extranjeros surgieron a raíz de conflictos con ciertas empresas transnacionales, por medidas que exigían la nacionalización del capital social de ciertas actividades, por el ofrecimiento de venta que efectuaron algunas empresas o por simple decisión política de cancelar la presencia de dichos capitales extranjeros.

El caso típico de conflicto está relacionado con la expropiación de los bienes de la International Petroleum Company, con la que el Gobierno Peruano sostenía un viejo litigio. Las instalaciones de la International Petroleum fueron absorbidas por la Empresa Petrolera Fiscal, que se convirtió posteriormente en Petróleos del Perú (PETROPERU). Después de la expropiación de la International Petroleum se decidió que todas las actividades vinculadas a la explotación de hidrocarburos estaban reservadas, en exclusividad para el Estado, razón por la cual se expropió también, la Refinería de la Conchan Chevron. No obstante, se aceptó la participación del capital extranjero, a través de los Contratos de Operaciones Petrolíferas, que responden a los modelos contemporáneos de participación o de riesgo.

Si bien se consideró que el Estado debería tener una participación determinante en el sistema bancario la política fue só



lo asumir el control de los bancos que tuvieran problemas financieros y expropiar aquellos en que la participación del capital extranjero excediera del 20%. Estos fueron los casos del Banco Continental en el que el Chase Manhattan tenía el 51% del capital social y del Banco Internacional, que tenía 44.7% de capital extranjero y que era manejado por el Chemical International Bank con sólo el 20% del capital social. Con las expropiaciones de estos bancos y la del Banco Popular se constituyó la Banca Estatal Asociada sin producirse posteriormente nuevas expropiaciones y dejando al sector privado nacional un rol importante dentro del sistema bancario comercial.

La Cerro de Pasco Corporation, que controlaba un complejo polimetálico que incluía la explotación de minas de cobre, plomo y zinc, así como plantas de refinación de estos metales y una fábrica de alambro de cobre, ofreció en venta sus instalaciones al Gobierno Peruano. Al no llegarse a un acuerdo sobre el precio y al considerarse hostilizada por el gobierno, la Cerro de Pasco rompió las negociaciones, siendo posteriormente expropiada. Parecido fue el caso de Marcona Internacional que al observar que la política privilegiaba la participación del Estado en la "gran minería", ofreció en venta las instalaciones de la sucursal Marcona Mining Company, que explotaba los yacimientos de hierro de Marcona. Marcona Internacional ofreció asesoría técnica para garantizar la calidad de los productos y para realizar las operaciones de comercialización internacional, ofreciendo también un convenio de fletamento, a través de su subsidiaria Marcona Carriers. (1)

En este caso el gobierno peruano decidió la expropiación de Marcona Mining Company, a pesar que la empresa estaba interesada en llegar a un acuerdo, lo cual trajo posteriormente una serie de represalias que afectaron la comercialización del hierro, conminando al gobierno peruano a compensar a Marcona Internacional. En este caso primaron factores de carácter político vinculados al interés de reducir la presencia del capital extranjero dentro de la "gran minería". Estas expropiaciones dieron origen a la constitución de la Empresa Minera del Centro (CENTROMIN-PERU ex-Cerro de Pasco) y de la Empresa Minera de Hierro del Perú (HIERRO-PERU ex-Marcona Mining Company).

---

(1) Un análisis detallado de estas expropiaciones puede encontrarse en Fernando Sanchez Albavera, Minería, Capital Transnacional y Poder en el Perú, DESCO, Lima, 1981. Capítulo III.

Si bien se decidió que el Estado tuviera una participación determinante en la "gran minería", no que afectaron los intereses de la Southern Peru, la principal empresa cuprífera de propiedad de inversionistas de los Estados Unidos. Por el contrario se suscribió un nuevo contrato para la explotación del yacimiento de Cua-jone, que junto con el de Toquepala, le permite controlar actualmente el 75% de la producción de cobre.

6) Creación de Nuevas Empresas para manejar actividades económicas reservadas para el Estado.

Las más importantes se constituyeron en la actividad minera y en el comercio exterior. La política minera alteró significativamente el régimen de concesiones disponiendo los grandes yacimientos deberían ser asumidos por el Estado, en caso que las empresas concesionarias no los pusieran en operación. Para estos efectos se creó la Empresa Minera del Perú que tendría a su cargo la explotación de grandes yacimientos, directamente o en asociación; la comercialización exclusiva de los minerales; y la refinación de minerales. Minero-Perú puso en marcha el proyecto cuprífero de Cerro Verde y construyó las refinerías de cobre de Ilo y de zinc de Cajamarquilla.

La constitución de los monopolios de comercio exterior de los productos de gran significación económica dio origen a la Empresa Pública de Comercialización de Harina y Aceite de Pescado (EPCHAP); a la Empresa de Comercialización de Productos Mineros (MINPECO), creada a partir del Departamento de Comercialización de Minero-Perú; y de la Empresa Nacional de Comercialización de Insumos (ENCI) que asumió el monopolio de importación de una serie de insumos para la industria y la agricultura.

7) Constitución de Joint Ventures con el Capital Extranjero

A esta modalidad de participación empresarial se le otorgó prioridad en los casos de la minería, pesquería e industria. En la minería se creó la Empresa Minera Especial, en la que el Estado contribuiría con un mínimo de 25% del capital social. Bajo esta modalidad se suscribió un acuerdo con intereses rumanos para la ex

plotación del yacimiento de Antamina que no llegó a ser puesto en operación. En el caso de la pesca se suscribieron Convenios de Operación Conjunta entre EPSEP (Empresa Pública de Servicios Pesqueros y empresas de países socialistas (Ribex de Polonia y Flocuba) que respondieron a las características de un contrato de participación o riesgo. Asimismo se crearon algunas empresas mixtas para la pesca de consumo humano (Chalwa del Perú y Estrella del Perú).

En el sector industrial se logró un joint venture con la firma Bayer para la producción de fibras acrílicas en la que el Estado participó con el 30.12%. Asimismo, se constituyeron tres empresas mixtas para la producción de tractores (Tractores Andinos S/A con Massey Ferguson), motores diesel (Motores Andinos S.A. con Volvo Perkins) y máquinas y herramientas (Máquinas y Herramientas Andinas S.A.; con Ulzinexportimport CIMUNFS de Rumanía. Estas industrias se orientaron a la exportación. El acuerdo con la Bayer permitió aprovechar las asignaciones del Acuerdo de Complementación Petroquímica del ALALC y el mercado del Grupo Andino, al que estuvieron orientadas las otras tres empresas mixtas. Asimismo, el acuerdo suscrito con la International Telephone and Telegraph (ITT) contempló la constitución de una empresa mixta (40% Estado y 60% Standard Electric, subsidiaria de la ITT) para la fabricación de equipo de telefonía (Fábrica de Equipo de Telefonía S.A., FETSA).

### 3. CONCLUSIONES

La expansión de la actividad empresarial del Estado alcanzó proporciones considerables durante la década de los setenta, en concordancia con los nuevos lineamientos de la política de desarrollo que otorgaron al Estado el rol de promotor y conductor del proceso de desarrollo. Esta orientación determinó un cambio sustancial con las políticas que primaron en décadas anteriores que le asignaron un carácter subsidiario a la actividad empresarial del Estado.

La expansión de la actividad empresarial del Estado Peruano tiene que ubicar-se dentro del proceso de transformaciones sociales y económicas que tuvieron lugar en la sociedad peruana a partir de 1968. La intervención empresarial del Estado tuvo por objeto rescatar para el control nacional una serie de actividades estratégicas para el desarrollo nacional, así como frenar el creciente proceso de desnacionalización del aparato productivo, y afianzar la seguridad y defensa nacionales. La política de desarrollo otorgó a la actividad

empresarial del Estado un rol protagónico con el objeto de alcanzar un mayor grado de articulación sectorial y regional de la estructura productiva a fin de incrementar el valor agregado de las exportaciones y reducir la dependencia de insumos importados, mediante el desarrollo de las industrias básicas. El control y expansión de estas industrias, así como el monopolio de la comercialización de insumos industriales estratégicos estaba orientada a superar las vulnerabilidades derivadas de la industrialización sustitutiva. Por otro lado, se buscó reforzar e incrementar la capacidad de negociación internacional concentrando capacidades de compra y venta, a fin de maximizar el ingreso de divisas y minimizar los costos de importación, objetivos que eran fundamentales dentro de la programación del comercio exterior y para estructurar el presupuesto de divisas. Se trataba adicionalmente de reducir el grado de intermediación comercial, diversificar fuentes de abastecimiento y diversificar mercados.

Se buscaba también redefinir la asignación de recursos, a través de una mayor presencia estatal dentro del sistema financiero, a fin de alcanzar una mejor articulación entre las programaciones real y financiera.

Finalmente, como en la mayoría de los países de América Latina, se otorgó un énfasis especial a la regulación del abastecimiento de bienes de consumo popular, con la finalidad también, de sostener el precio de los "bienes-salario", pretendiendo atenuar las presiones inflacionarias mediante la aplicación de subsidios a la importación de insumos deficitarios para la agroindustria alimentaria.

Estas orientaciones no siempre alcanzaron los objetivos que se habían fijado por la ausencia de un esquema de conducción económica alternativo al sistema económico que se deseaba superar. Esto fue particularmente explícito respecto de la contribución de las empresas públicas al financiamiento del desarrollo. Por otro lado, no siempre existió una correspondencia entre los recursos concedidos y las responsabilidades y atribuciones asignados a las empresas públicas. Las restricciones al margen de autonomía de las empresas de derecho público afectó el comportamiento empresarial al verse interferidas en su gestión presupuestal y financiera, lo mismo que en la definición de sus políticas de remuneraciones y de ingresos (precios y tarifas controlados). Estas empresas, a diferencia de las de derecho privado, estuvieron sometidas a las circunstancias políticas que determinaron las orientaciones del gobierno central. Pero hay que des-

tacar que las segundas no terminaron de articularse definitivamente a la política de desarrollo, funcionando en la práctica como empresas privadas regidas por la Ley de Sociedades Mercantiles. Las ventajas que significaba el mayor margen de autonomía no debieron constituir una dificultad para que se insertaran efectivamente dentro del Sistema Nacional de Planificación.

El proceso de constitución de las empresas de propiedad del Estado revistió diversas modalidades. Algunas dependencias del gobierno central que realizaban actividades empresariales fueron convertidas, durante los años setenta, en empresas públicas con el objeto de otorgarles mayor agilidad a sus operaciones y que fueron sujetos de crédito. Muchas empresas se crearon por desdoblamiento de otras. En algunos casos se asumieron empresas que tenían problemas financieros. Un buen número de empresas se constituyeron a partir de la expropiación de empresas privadas que operaban en actividades reservadas para el Estado en las leyes sectoriales. Otras empresas surgieron de la expropiación de empresas transnacionales y algunas de acuerdos del tipo "joint venture" con el capital extranjero, orientadas preferentemente a la exportación.

En síntesis, durante la década de los setenta se produjo una significativa reestructuración y ampliación de la actividad empresarial del Estado, en concordancia con el proceso de transformaciones, que incrementaron notablemente la participación del Estado en la economía peruana, como podrá apreciarse a continuación.

## II. LAS EMPRESAS PUBLICAS EN LA ECONOMIA PERUANA

Durante la década de los setenta el Estado controlaba íntegramente la propiedad de 115 empresas, de diferente naturaleza, y participaba en otras 59. De estas 174 empresas, sólo 48 empresas estaban constituidas como de derecho público, pudiendo recibir el estricto calificativo de empresas públicas. Las 126 restantes eran empresas de derecho privado, sujetas al marco de la Ley de Sociedades Mercantiles. Estas se constituyeron como sociedades anónimas y disfrutaban de plena autonomía administrativa y financiera. Es importante destacar que de las 48 empresas públicas, que estaban en operación en los setenta, 40 fueron creadas entre 1968-75 estrictamente como empresas públicas, a través de los respectivos dispositivos legales. Ello no quiere decir que las actividades que realizaban estas 40 empresas eran desconocidas para el Estado. Ello es cierto en

sólo 17 de ellas. Las 31 restantes se organizaron para efectuar actividades que eran realizadas por dependencias del gobierno central o por empresas ya existentes. En este caso lo que ocurrió fue su transformación, ampliándose o reduciéndose sus atribuciones y funciones. En algunos casos se fusionaron algunas dependencias o empresas ya existentes.

Ahora bien, de las 17 empresas que asumieron nuevas funciones empresariales, por sustitución del sector privado, sólo 13 pueden considerarse creación propia del gobierno, ya que 4 resultaron de expropiaciones. Por otro lado, hay que agregar que, antes de 1968 sólo 2 empresas de propiedad del Estado tenían el carácter de empresas de derecho privado (Cementos Yura y Deshidratadora de Alimentos de Arequipa), lo que contrasta con las 126 empresas que con este carácter operaban en los años setenta. (1)

De las 174 empresas, que fueron analizadas por la Comisión Multisectorial de Empresas del Estado, que emitió su informe final en diciembre de 1975, 115 eran 100% de propiedad del Estado. Dentro de éstas se encontraban las 48 empresas públicas, a que nos hemos referido anteriormente, de las cuales 38 eran empresas no financieras y 8 financieras, existiendo 2 empresas con status especial (CETROMIN y HIERRO-PERU), que siendo empresas públicas funcionaban bajo los dispositivos de la Ley de Sociedades Mercantiles. Las 67 empresas restantes, con 100% de capital social de propiedad del Estado, 64 operaban como cualquier empresa de derecho privado, 2 estaban asignadas al Concejo Provincial de Lima (Empresa de Transportes de Lima y la Caja Municipal de Crédito Popular) e 1 se encontraba adscrita a la Beneficiencia Pública de Lima (Laboratorios Unidos S.A.).

La Comisión Multisectorial identificó también, que existían 28 empresas, con personería jurídica de derecho privado, en las que el Estado con 50% o más del capital social pero con menos del 100%. Las 31 empresas restantes eran también, empresas de derecho privado, pero el Estado participaba, directa o indirectamente, con menos del 50% del capital social.

---

(1) Esta información fue procesada por el equipo de empresas públicas de DESCO, conducido por C.H. Cabrera. Véase, el documento de trabajo Estado y Empresas Públicas en el Perú, DESCO, Lima diciembre 1981.

CUADRO Nº 1  
DISTRIBUCION DE LAS EMPRESAS PUBLICAS

SECTORES	Total de Empresas	Nuevas Actividades	Actividades realizadas antes 1968	
			Por Empresas	Por Dependencias
A. <u>Primario</u>	6	5	1	-
B. <u>Secundario</u>	15	2	9	4
C. <u>Terciario</u>	27	10	13	4
Finanzas	7	1	6	-
Comercio	5	5	-	-
Transporte	5	-	3	2
Energía, agua				
Comunicaciones	5	1	3	1
Otros	5	3	1	1
D. TOTAL	48	17	23	8

FUENTE: DESCO, Estado y Empresas Públicas, Diciembre 1981. Grupo de trabajo conducido por C.H. Cabrera.

CUADRO Nº 2  
CLASIFICACION DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL  
DEL ESTADO

TIPO DE EMPRESAS	Propiedad Estatal	Con Participación Estatal		TOTAL
		50% o más pero menos de 100%	Menos de 100%	
<u>A. Empresas Públicas</u>				
a) De Derecho Público Interno	46	-	-	46
No financieras	38			
Financieras	8			
b) Con Status Especial	2	-	-	2
<u>B. Empresas de Derecho Privado</u>				
a) Empresas autónomas	64	28	31	123
b) Asignadas al Concejo Provincial de Lima	2	-	-	2
c) Asignadas a la Beneficencia Pública de Lima	1	-	-	1
<u>C. Total</u>	115	28	31	174

FUENTE: Informe de la Comisión Multisectorial de Empresas del Estado, Diciembre 1975.



Como puede observarse el crecimiento de la actividad empresarial del Estado tomó un ritmo considerable durante los años setenta, en concordancia con las reformas económicas y sociales que emprendió el Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada. Baste recordar que antes de 1968 sólo existían 48 entidades que de manera directa e indirecta realizaban actividades empresariales, pudiendo considerarse como empresas propiamente dichas sólo 23. De lo expuesto se advierte también, que el proceso de constitución de la actividad empresarial del Estado revistió dos modalidades fundamentales: transformación de dependencias en empresas y creación de nuevas empresas públicas; y construcción, absorción y/o expropiación de empresas organizadas, como sociedades anónimas, siendo predominante esta última modalidad (1).

1. INDICADORES ECONOMICOS GLOBALES DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO (2)

La expansión de la actividad empresarial del Estado transformó sustantivamente la estructura de propiedad de la economía peruana, afectando sustantivamente la participación de las empresas extranjeras, debido a las expropiaciones y/o nacionalizaciones que se efectuaron especialmente en el período 1968-75 (3).

El Estado tenía una reducida participación en el aparato productivo que alcanzaba sólo al 13% del PBI en 1968. Su actividad empresarial estaba localizada, básicamente, en la actividad industrial en la que controlaba el 8% del PBI sectorial; y en la minería en que representaba sólo el 1%. Hacia mediados de la década de los setenta, las empresas de propiedad directa e indirecta del Estado representaban el 23% del PBI de la economía peruana, controlando el 80% de la producción pesquera, el 50% de la producción minera y el 19% de la

---

(1) El hecho que la mayoría de las empresas organizadas como sociedades anónimas no se sientan obligadas a proporcionar información periódica ha dificultado mucho el trabajo de recopilación y sistematización estadística.

(2) Véase para todas las variables el Anexo nº 1.

(3) Para analizar la presencia del capital extranjero véase del autor El Capital Extranjero en la Economía Peruana: Políticas y Negociaciones en la Década de los Setenta, División CET/CEPAL de Empresas Transnacionales, CEPAL, marzo 1983.

producción industrial. No existen datos sectoriales disponibles, al cierre de la década de los setenta, pero estimados del Instituto de Planificación indican que las empresas del Estado controlarían aproximadamente el 36% del PBI nacional. Puede suponerse que su contribución al PBI minero se ha reducido, debido a la maduración del proyecto de Cuajone, que ha permitido a la Southern Perú controlar aproximadamente el 75% de la producción nacional de cobre; y a la expansión de la minería privada nacional. La participación dentro del PBI debe haberse incrementado por la expansión de algunas industrias básicas (Siderurgia, refinación de cobre y de zinc, etc.) y por la constitución de empresas mixtas con el capital extranjero. Este crecimiento junto con la expansión de los servicios explicarían la participación del 36% sobre el PBI que el Instituto de Planificación estima para el año 1980.

La participación de las empresas estatales en la Inversión Bruta Fija creció también en forma considerable durante los años setenta debido a la puesta en marcha de grandes proyectos de inversión vinculados a las industrias básicas, explotación minera y petrolera, así como a las actividades de electricidad y telecomunicaciones. En 1968 la contribución de las empresas de propiedad del Estado representaba sólo el 11% de la inversión bruta fija nacional. Dicha participación era de más del 33%, al iniciarse el segundo quinquenio de la década pasada, lo cual refleja su importancia dentro de la dinámica de la economía peruana. No existe información disponible para los años siguientes, siendo presumible que la participación se encuentre entre 15% y 20%, debido al impacto de la crisis económica y financiera que afronta el país desde el año 1976 y a la no realización de grandes proyectos de inversión, a cargo de empresas del Estado, ya que estos maduraron hacia fines de 1975. Hay que destacar que durante el período 1968-76 la forma predominante de participación del Sector Público, en la inversión bruta fija nacional, fue a través de sus empresas. En dicho lapso, la contribución de las empresas estatales a la inversión bruta fija del Sector Público pasó del 35% al 67%.

El índice de crecimiento de la formación bruta de capital de las empresas públicas no financieras creció considerablemente en el período 1968-75, tomando como base el año 1968. Este se multiplicó por más de seis veces en dicho lapso, para declinar en la segunda mitad de la década.

La participación de las empresas del Estado en el comercio

exterior alcanzó también proporciones considerables, debido a la instauración de monopolios de importación y de exportación, y a las actividades propias de las empresas estatales, especialmente en la explotación minera y petrolera. Hacia 1975, las empresas del Estado controlaban el 32.3% de las importaciones nacionales, estimándose que al cierre de la década representaban el 19.3%. Es importante precisar que las compras internacionales de alimentos tienen una participación superior al 50% dentro de la composición de las importaciones del Sector Público.

Las empresas del Estado (MINPECO, ENCI, EPCHP y posteriormente PESCA-PERU) asumieron los monopolios de la comercialización de minerales, algodón, café y de harina y aceite de pescado. En 1975, el Estado controlaba, en virtud de estas decisiones, el 68% de las exportaciones nacionales. Al cierre de la década dicha participación se estima en 57%, que debe ser una de las más altas de América Latina, debido al incremento de las exportaciones petroleras de las empresas extranjeras y al crecimiento de las exportaciones no tradicionales manejadas básicamente por empresas privadas. Sin embargo, la participación de las empresas del Estado, llegó a representar en 1977 el 27% del valor total de las exportaciones no tradicionales.

La contribución de las empresas públicas no financieras a los ingresos tributarios del gobierno central, sin considerar el impuesto a la renta, creció significativamente en el período 1972-1980. En dicho lapso la contribución tributaria de estas empresas se incrementó del 1.4% al 29.2%, participación que puede considerarse relevante, aunque no tenemos elementos de juicio para afirmar que pudo o no ser mayor, en términos de su aporte a la financiación del desarrollo.

Finalmente, puede afirmarse que las empresas públicas no contribuyeron significativamente en la ocupación de mano de obra. Estimados del Instituto de Planificación señalan que la participación de la PEA ocupada por estas empresas en la PEA nacional declinó del 2% en 1975 a sólo 1.5% en 1980.

Los indicadores que hemos presentado, revelan la gran importancia que tiene la participación del Estado en las variables macro-económicas y sociales más relevantes, no sólo porque dicha contribución alcanza magnitudes considerables, nunca conocidas en la economía peruana, sino porque las empresas estatales se ubicaron en actividades estratégicas para el desarrollo nacional.

2. INDICADORES ECONOMICOS SECTORIALES DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO

La expansión de la actividad empresarial del Estado permitió neutralizar el proceso de desnacionalización del aparato productivo, que se había acentuado en la década de los sesenta, rescatando para el control nacional actividades en las que la presencia de las empresas transnacionales era predominante y desarrollando producciones orientadas a lograr una mayor articulación sectorial de la producción interna.

La nacionalización de Cerro de Pasco Corporation (1972) y Marcona Mining Company (1975), así como el desarrollo del proyecto minero de Cerro Verde, permitieron reducir significativamente la presencia del capital extranjero dentro de la minería peruana, con excepción de la explotación cuprífera. La expropiación de Marcona transfirió a la empresa estatal Hierro-Perú el control del 100% de la producción de hierro, mientras que la expropiación del complejo minero-metalúrgico de Cerro de Pasco, permitió asumir el control del 35% de la producción de plomo, el 26% de la producción nacional de plata y el 40% de la producción de zinc. Las minas de cobre, a cargo de Cerro de Pasco, y la puesta en marcha del proyecto de Cerro Verde le dieron al Estado el control del 15% de la producción de cobre, a lo que debe añadirse su participación predominante en la producción de otros minerales como bismuto, selenio, telurio, etc. Estas cifras reflejan, en realidad, la participación de las empresas estatales (CENTROMIN, HIERRO-PERU y MINERO-PERU) en la generación de la oferta minera, orientada preponderantemente al mercado mundial. A ello debe añadirse, la instauración del monopolio de comercialización de minerales, a través de MINPECO, que permitió el control del íntegro de las exportaciones.

La expropiación de la International Petroleum Company, en 1958, y el desarrollo de la explotación petrolífera del Estado en la selva, permitió fortalecer la actividad empresarial del Estado, a través de PetroPerú (ex-Empresa Petrolera Fiscal). No obstante, la política petrolera privilegió la suscripción de contratos de participación o de riesgo con inversionistas extranjeros. Durante 1971-1976, el Estado suscribió 18 contratos de esta naturaleza con 31 empresas extranjeras de las cuales 22 tenían su matriz en los Estados Unidos. Sin embargo, la mayoría de estos contratos, que se suscribieron entre 1971 y 1973, tuvieron una efímera duración, ya que el grueso de los contratos se rescindió entre 1975 y 1976. Durante el período 1971-79, la inversión petrolera

fue de aproximadamente 1.821 millones de dólares, de los cuales el 40% correspondió a la inversión de empresas extranjeras. Si se descuenta la inversión en el oleoducto nor-peruano, a cargo de Petro-Perú, que alcanzó a 809 millones de dólares, las inversiones en explotación totalizan 1,012 millones de dólares, correspondiendo a los contratistas extranjeros el 72% y el saldo restante a Petro-Perú. La acción de esta empresa y de los contratistas permitió convertir al Perú de importador a exportador de petróleo, lográndose una producción de más de 200 mil barriles diarios, de los cuales Petro-Perú genera el 28.3% y los contratistas extranjeros el 71.7% restante (Occidental Petroleum 49%, Oxy-Bridas 8.7% y Belco Petroleum 14.0%). La explotación petrolera cambió significativamente la estructura de las exportaciones, convirtiendo al petróleo en el principal producto de exportación, representando el 22% del valor de las exportaciones nacionales.

La expropiación del íntegro de la producción de harina y aceite de pescado, en 1973, permitió que PESCA-PERU, junto con las empresas dedicadas a la pesca de consumo humano, controlen el 80% del PBI pesquero. Al momento de la expropiación existían 16 empresas con participación extranjera, de las cuales 9 eran controladas en más del 90% por inversionistas foráneos. Estas empresas controlaban el 22.3% de la producción de harina de pescado. Las empresas con más del 30% de capital extranjero controlaban el 5% de la producción, mientras las que tenían un capital accionario extranjero que fluctuaba entre 5% y 16%, controlaban el 5.3% de la producción nacional de harina de pescado.

Los argumentos que justificaron la estatización de la industria tuvieron que ver con la necesidad de regular el nivel de captura y de producción de harina, y con la seria crisis financiera que afrontaban particularmente las empresas nacionales. PESCA-PERU heredó los problemas estructurales de la industria, que han afectado seriamente su comportamiento empresarial. Así por ejemplo, de las 36 fábricas que tenían en operación en 1982, la gran mayoría oeró entre 60 y 100 días al año, dándose casos de paralización completa. Estimado oficiales indican que por estos problemas y el excedente de mano de obra, la empresa arrojaría un déficit acumulado de 85 millones de dólares en 1983.

Es importante destacar los esfuerzos, no siempre satisfactorios, realizados por la Empresa Pública de Servicios Pesqueros (EPSEP) que intervino directamente en la constitución de plantas pro

cesadoras que controlan aproximadamente, junto con empresas mixtas, el 10% de la producción nacional de conservas de pescado, industria que afronta actualmente una seria crisis por la contracción y proteccionismo que impera en el mercado mundial. EPSEP suscribió también Convenios de Operación Conjunta con FLOCUBA y Ribex de Polonia para incrementar la pesca de consumo humano, que tuvieron una corta duración.

Hay que recordar además que en 1970 se creó la Empresa Pública de Comercialización de Harina y Aceite de Pescado (EPCHAP), absorbida en sus funciones de comercio exterior por PESCA-PERU y liquidada en 1978. El monopolio de la comercialización afectó al Consorcio Pesquero del Perú, controlado por los principales grupos nacionales; y a otros canales en los que la participación del capital extranjero era importante, como era el caso de la Asociación de Productores de Harina de Pescado, manejada por MINERCO, una subsidiaria de Philip Brothers de Nueva York. No obstante, las exportaciones de harina de pescado han declinado significativamente por problemas hidrobiológicos y por el exceso de captura. De representar cerca del 30% de las exportaciones nacionales, en 1970, pasaron a sólo 5% al cierre del año 1980.

La actividad empresarial del Estado en la industria manufacturera cobró gran importancia también, durante la década de los setenta. Hacia mediados de la década las empresas estatales llegaron a controlar el 46% de la producción nacional de bienes intermedios, debido a la expropiación de las empresas más grandes de la industria básica. La participación de las empresas del Estado es preponderante en la refinación de petróleo (94.6%); en la fabricación de derivados del petróleo (85%); en la metalurgia no ferrosa, ya que todas las plantas de refinación son de propiedad del Estado (88,5%) y en menor medida en la producción de cemento, debido a la devolución de algunas empresas expropiadas en 1980. Es importante precisar que, a mediados de los setenta, el 97.4% de la producción industrial de las empresas de propiedad del Estado, procedía de la fabricación de bienes intermedios. Sólo el 2.5% se encontraba localizada en industrias de bienes de consumo. Las empresas del estado tienen una participación significativa en la industria del tabaco, controlando el 20% de la producción nacional; y muy reducida en las industrias de alimentos que representan sólo el 0.4% de la producción de dicha rama industrial.

Del total de la producción, a cargo de empresas de propiedad del Estado, sólo el 0.1%, se encontraba, a mediados de los setenta, en las industrias de bienes de capital, proporción que debe haberse incrementado debido a los join-ventures para la fabricación de tractores, motores y herramientas. En ese momento las empresas estatales controlaban sólo el 0.7% de la producción de las industrias de maquinaria no eléctrica, no existiendo participación en maquinaria eléctrica.

La dimensión de las empresas estatales les permitió ubicarse dentro de las 500 mayores empresas industriales. Un estudio realizado por Fernando Gonzáles Vigil reveló que en 1974, el Estado tenía una participación predominante en el capital social de las principales empresas instaladas en las industrias de transformación del hierro y del acero, y metalurgia no ferrosa. No obstante, la contribución de las empresas de propiedad estatal no es muy significativa en la generación del empleo industrial. Empero, la ocupación de mano de obra creció del 2.2% al 8.8%, en el período 1971-1975, dentro del total de la ocupación registrada en la industria manufacturera.

A partir de 1968, se tomaron una serie de medidas orientadas a reducir la participación del capital extranjero en la banca comercial y de ahorros. Se dispuso que el capital accionario de las empresas bancarias debería pertenecer en el futuro íntegramente a inversionistas nacionales, determinándose además que las entidades existentes sólo podrían tener una participación extranjera equivalente a no más del 25% del capital social. Posteriormente y con motivo de la aprobación del Régimen Común de Tratamiento al Capital Extranjero del Grupo Andino, dicha participación se fijó con un límite equivalente al 20%.

En 1970, el gobierno peruano adquirió los Bancos Continental e Internacional, controlados por el Chase Manhattan y el Chemical Bank respectivamente; y expropió el Banco Popular, de propiedad de inversionistas nacionales, que se encontraba prácticamente en quiebra. La compra y expropiación de estos bancos dio lugar a la constitución de la Banca Estatal Asociada. Los bancos comerciales y de ahorros, de propiedad del Estado, controlaron el 28% del patrimonio de la banca comercial, el 33% de los depósitos y obligaciones y el 34% de las colocaciones, según información de la Superintendencia de Banca y Seguros al cierre del año 1981. La Banca Estatal Asociada generó el 22% de las utilidades netas de la banca comercial y de ahorros, en este

año, contribuyendo con sólo el 3% del impuesto a la renta abonado por las entidades bancarias.

La política financiera otorgó también, gran importancia a la nacionalización de las empresas de seguros, durante la década de los setenta, aunque la decisión no era estatizar dicho servicio. Sin embargo, al expropiarse el Banco Popular se absorbió también, la Compañía de Seguros Popular y Porvenir, que asumió el íntegro de los Seguros de las empresas de propiedad del Estado. Por otro lado, se creó la Empresa de Seguros de Crédito a la Exportación y la Empresa Reaseguradora Peruana, que se constituyeron como monopolios en ambos casos.

En 1981, las empresas estatales controlaron el 24% del capital social de las empresas de seguros que se encontraban en actividad, generando a su vez el 31% de las utilidades netas declaradas, que sumaron 16.35 millones de dólares.

La participación estatal dentro de la marina mercante se reforzó sustantivamente en los años setenta, aunque en años anteriores se incrementó la flota nacional y se dio una ley de reserva de fletes. En la actualidad las empresas del Estado (Compañía Peruana de Vapores, Dirección Naviera Comercial y Petrolera Transoceánica) controlan el 45% de las naves en operación, que alcanzan a 66; y el 39% de la capacidad de bodega que es de 1,164 millones de toneladas.

La política de transportes resolvió la expropiación de los intereses de la Peruvian Corporation, de capital británico, que controlaba cerca del 70% de la red ferrocarrilera nacional, creándose para tales efectos la Empresa Nacional de Ferrocarriles (ENAFER-PERU). Entre 1972 en que se efectuó la expropiación y 1979, las locomotoras diésel, en operación, crecieron en 46% y los valogones tanques en 50% sumando 79 y 119 unidades respectivamente. La flota de vagones metálicos creció en 31%, registrándose 153 unidades; mientras que las de vagones de carga y de coches de pasajeros creció en 19% y 20%, alcanzando 1,953 y 187 unidades respectivamente. Si bien estos indicadores revelan el crecimiento de la capacidad de la flota ferrocarrilera, no hay indicadores disponibles para analizar la rentabilidad de las operaciones de ENAFER-PERU, pero es un lugar común considerar que se trata de una actividad de baja rentabilidad.

La política de telecomunicaciones reservó para el Estado la exclusividad del servicio, nacionalizándose las empresas extranjeras



que operaban en el servicio telefónico. Entre 1968 y 1980 las líneas telefónicas se incrementaron a un ritmo del 22% al año, alcanzándose a poner en servicio 259,970 líneas telefónicas al concluir la década de los setenta.

La política de electricidad se orientó también, a la estatización del servicio público, expropiándose las empresas privadas existentes. En 1981, la capacidad instalada alcanzó a 3,282 MW de los cuales el servicio público controlaba el 64%, estimándose la producción en 10,488.7 GWH, de los cuales el 73% era generado por las plantas estatales de servicio público.

Los indicadores sectoriales que se han presentado revelan con toda claridad la importancia que asumió la actividad empresarial del Estado, en los principales sectores de la economía peruana. Como ha podido apreciarse gran parte del desarrollo de las empresas estatales fue en desmedro de la participación del capital extranjero, lo que era concordante con la decidida orientación nacionalista que tuvo la política de desarrollo.

### 3. INDICADORES DE RESULTADOS DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

Las empresas públicas fueron concebidas como instrumentos de la política de desarrollo, no sólo para orientar y transformar la estructura productiva mediante el control empresarial de actividades estratégicas, sino con el objeto de aportar a la financiación del desarrollo.

Los resultados económicos y financieros de las empresas de derecho público estuvieron influenciados, en gran medida, por decisiones de las reparticiones sectoriales del gobierno central. Esto fue así por cuanto, los precios y las tarifas de los bienes y servicios producidos por estas empresas fueron regulados, muchas veces, sin considerar el costo de producción ni los requerimientos de capitalización de las empresas. Al respecto podrían darse dos ejemplos que son clásicos en la experiencia empresarial del Estado en el caso peruano. El primero es el caso de ELECTROPERU. En el período 1968-80 las tarifas que cobró esta empresa aumentaron a un ritmo que fue 20% menos, habiéndose ajustado en 1374% mientras que la inflación fue de 1717%. Ello determinó que desde 1973, en que empiezan a agudizarse las presiones inflacionarias, ELECTROPERU empieza a registrar déficits y/o utilidades muy reducidas. A ello debe agregarse la inadecuación entre el volumen de operaciones de la empresa y los compromisos de endeudamiento

externo que se asumieron para poner en marcha su programa de inversiones. Así por ejemplo, en 1982 el valor de sus ingresos era de 190 millones de dólares y el servicio de la deuda pendiente de 124 millones de dólares. Esta carga financiera, que representaba el 65% de los ingresos, era evidentemente muy elevada para sostener financieramente a la empresa. Por otro lado, en empresas de esta índole se obtiene mayor rentabilidad en los proyectos de gran escala, pero se acumulan pérdidas en el caso de los pequeños sistemas provinciales. (1)

PetroPerú es el otro ejemplo que es ilustrativo respecto de las inadecuaciones que pueden generarse entre las regulaciones oficiales de precios y los resultados económicos y financieros de las empresas públicas. Durante toda la década de los setenta PetroPerú no logró cubrir los costos de producción de los combustibles que comercializó en el mercado nacional. Esta situación se debió a que casi la mitad del precio al consumidor estuvo representada por el impuesto fiscal y otros tributos, que en conjunto resultaban muy sensibles en los resultados que arrojara la administración del presupuesto público, ya que estos tributos representaban cerca del 15% de la recaudación tributaria. Ello determinó pérdidas de gran magnitud en las operaciones que realizó en el mercado interno, ya que el precio que recibía por el barril de crudo en este mercado estaba muy por debajo del precio internacional para el crudo de exportación. La política de precios y la orientación de la política tributaria mermaron, sin duda, la capacidad de acumulación de la empresa, afectando sus programas de exploración y explotación petrolífera. A todo esto debían sumarse las cargas tributarias que debió asumir por las operaciones de los contratos de participación con las empresas extranjeras. (2)

Hay otros aspectos, además de las políticas de precios, que afectaron los resultados económicos y financieros de las empresas públicas. Uno de ellos es el que se refiere a las deudas entre entidades del Estado. Así por ejemplo, a mediados de 1982 se le adeudaba a Electroperú 3,500 millones de soles y a Petroperú 9,000 millones de soles, por ventas impagas a las líneas de aviación nacionales y a ENCI. Otros problemas están referidos a la obligatoriedad de contra-

---

(1) La información ha sido tomada de Pedro Kuczynski, Memoria de Energía y Minas 1980-82, Tomo 1, Ministerio de Energía y Minas, Lima, julio 1982.

(2) Pedro Kuczynski, *ibid.*

tar servicios con otras empresas públicas. Los casos tipo fueron la obligación de contratar los seguros, que determinaron costos superiores a los que podrían obtenerse con otras compañías; y la aplicación de la reserva de fletes en favor de la marina mercante nacional que dieron lugar a que se cobraran comisiones excesivas por cuenta de la Compañía Peruana de Vapores, a pesar que muchas veces no prestaba ningún servicio por no tener bodegas disponibles.

Se podrían mencionar una serie de problemas que afectaron el comportamiento de las empresas públicas, como la creación de éstas sin proporcionarles el capital social respectivo o los problemas de empresas como MINPECO que nacieron sin patrimonio, pero creemos que para los propósitos de este trabajo es conveniente poner más énfasis en el impacto que tuvieron ciertas decisiones vinculadas a la política económica. Además, los casos de Petroperú y Electroperú pueden encontrar paralelos interesantes en otras experiencias de América Latina, ya que en una buena parte de la Región existen empresas estatales en las actividades petroleras y de servicios eléctricos.

Un problema crucial dentro de las empresas públicas peruanas fue el referido a la estructura del financiamiento. La necesidad de recurrir al endeudamiento externo se convirtió en una razón inherente al comportamiento de las empresas debido a la práctica inexistencia del ahorro en cuenta corriente en la mayoría de los casos. Las cifras disponibles sobre las fuentes de financiamiento de la formación bruta de capital de las empresas públicas, para el período 1975-80, revelan la gran importancia que asumió el endeudamiento externo y la baja ponderación que tuvo, por la razón mencionada, el autofinanciamiento. En este lapso el endeudamiento externo representó, en promedio, el 42% de las fuentes de financiamiento de la formación bruta de capital, mientras que el autofinanciamiento sólo representó el 22%. Las empresas públicas recurrieron además en 13% al endeudamiento y en un 20% a transferencias del tesoro público y en un 3% a otras fuentes. En suma, en dicho lapso el 58% de las fuentes de financiamiento de la formación bruta de capital provinieron de fuentes ajenas al sector público, lo cual afectó la magnitud del ahorro en cuenta corriente por el incremento del pago de intereses de la deuda contraída. (1)

---

(1) Los gastos de remuneraciones han venido declinando respecto del total de los gastos corrientes.

Un estimado de resultados globales de las operaciones de las empresas públicas, realizado por el Instituto de Planificación, arrojó que en el período 1975-80, el resultado neto había sido positivo en 301 millones de dólares, correspondientes a una muestra que fluctuó entre 42 y 45 empresas durante dicho período. Las pérdidas acumuladas fueron de 308 millones de dólares, pero los ingresos por utilidades fueron equivalentes a 609 millones de dólares. Si bien este estimado encierra algunos problemas metodológicos lo presentamos sólo de manera ilustrativa para destacar el hecho, reconocido por los informes de las dos comisiones multisectoriales que analizaron la actividad empresarial del Estado, de que a nivel global los resultados del ejercicio económico fueron superavitarios. Esto es importante ya que en la polémica nacional, respecto de la conveniencia o no de privatizar las empresas públicas, se ha utilizado información particular para derivar conclusiones generales sobre la ineficiencia de las empresas públicas.

### III. POLITICA ECONOMICA Y EMPRESAS PUBLICAS

Durante la década de los setenta se aplicó una política económica esencialmente intervencionista mediante instrumentos de carácter discriminatorio, orientados a favorecer ciertas prioridades productivas; y a través de diversas formas de regulación del mercado.

Las empresas públicas fueron el vehículo por el cual se expresó, en gran medida, la política de precios y subsidios. Estos fueron fijados por las diversas dependencias del gobierno central, restándole autonomía a las empresas públicas. El principal problema que afrontaron las empresas públicas fue el desfase que se produjo entre sus costos y precios, debido a que éstos fueron manejados por consideraciones esencialmente políticas, lo cual afectó la rentabilidad de las empresas e incrementó en forma desmedida los subsidios, contribuyendo al desequilibrio fiscal. Así pues, las lentas decisiones en materia de precios y tarifas distorsionaron las estructuras de precios y costos internos. La política de subsidios, que tuvo gran importancia para el aprovisionamiento de insumos y alimentos deficitarios del exterior, desalentó la producción interna de bienes sustitutos y no constituyó efectivamente un mecanismo eficaz de redistribución de ingresos. Esta política primó, durante el primer quinquenio de los setenta, a hizo crisis cuando se ensancharon los déficits fiscales y se presentaron problemas de balanza de pagos. El sostenimiento artificial de los precios fue afectando progresivamente las finanzas públicas, lo cual indujo posteriormente a drásticas re-

ducciones que alimentaron la espiral inflacionaria.

La inadecuada política de precios afectó seriamente a las empresas públicas incrementando significativamente sus costos financieros. La elevación de estos costos se explica por las demoras que experimentaron las transferencias del gobierno central. Es decir, había un "tiempo muerto" entre la decisión política de no alterar los precios y la decisión de entregar el subsidio correspondiente. En este lapso, la empresa pública se veía obligada a recurrir al financiamiento del Banco de la Nación, lo cual le ocasionaba un costo financiero por comisiones y pago de intereses.

El tema de la política de precios y tarifas, sobre todo en lo referente a su impacto redistributivo y a sus repercusiones sobre la producción interna, son materia de un amplio debate en América Latina. La experiencia peruana aporta en este sentido una serie de elementos de juicio sobre lo que no se debería hacer.

Otro aspecto importante respecto del impacto de la política económica sobre las empresas públicas es el que se refiere a la política arancelaria. En el caso peruano, sin embargo, lo más importante fue la instauración del Registro Nacional de Manufacturas, que constituía una forma de "protección infinita", al prohibir la importación de los bienes que compitieran con la producción nacional. El excesivo proteccionismo favoreció la fijación de precios de cuasi monopolio que se prestaron para realizar ganancias extra-normales o para encubrir, muchas veces, las ineficiencias de las empresas públicas.

A partir de la segunda mitad de los años setenta se puso en vigencia el Régimen Integral de Importaciones, a fin de propender a una asignación planificada de las divisas. Este régimen operó con un conjunto de restricciones administrativas y cambiarias, instaurándose además licencias previas, que se aplicaron tanto a las empresas públicas como privadas. La programación de las importaciones, en la que las empresas públicas debieron cumplir un rol fundamental considerando que por esos años controlaban cerca de un tercio de las importaciones. El mecanismo, que fue creado en 1976, no llegó a operar efectivamente, ya que fue suspendido en 1977, manteniéndose sólo la licencia previa. (1)

(1) Véase, Gustavo Saberbein, La Planificación en el Perú, CIEPA, Lima, octubre 1982, pág. 230.

Las restricciones cambiarias operaron a través del Régimen de Control de Cambios, eliminándose el mercado libre de cambios entre 1970 y 1977. Durante este lapso se constituyó la Junta de Transacciones Externas del Sector Público. Esta Junta tenía por objeto elaborar el presupuesto de divisas del Sector Público. Las empresas públicas requerirían de una resolución ministerial y de la autorización de la Junta, para efectuar sus gastos en moneda extranjera y obtener la asignación de las divisas correspondientes para cumplir con sus compromisos comerciales y financieros. La Junta de Transacciones Externas del Sector Público tenía atribuciones muy amplias que muchas veces afectaron el comportamiento de las empresas públicas. Así por ejemplo, no sólo aprobaba toda adquisición de bienes y servicios en moneda extranjera, sino que tenía atribuciones para fijar el monto de viáticos u otros gastos de detalle que interfeerían en las decisiones urgentes que debían tomarse (p.e. viajes al exterior para concertar operaciones comerciales que requerían de Resolución Suprema firmada por el Presidente de la República y viáticos fijos determinados sin mayor criterio). El problema central que confrontó este mecanismo fue la morosidad, la ausencia de criterios para dictaminar sobre la conveniencia de los gastos y lo engorroso de los procedimientos administrativos. Ello afectó la agilidad de las operaciones y el margen de autonomía de las empresas públicas para programar efectivamente sus gastos en moneda extranjera.

El endeudamiento externo era regulado por el Comité Superior de la Deuda Externa, creado en 1972, con el objeto de centralizar la gestión de créditos del exterior. El agente financiero para las operaciones de crédito, a mediano y largo plazo, era la Corporación Financiera de Desarrollo (COFIDE), que además era el titular de las acciones en todas las empresas en que participaba el Estado. Sus atribuciones abarcaban tanto las operaciones en moneda extranjera como nacional, debiendo centralizar todas las ofertas de créditos externo y realizar las gestiones correspondientes. Los proyectos de inversión requerían previa autorización del Instituto de Planificación y la aprobación de las condiciones y modalidades de financiamiento corrían a cargo de COFIDE. Sin embargo, se adoptaron algunas disposiciones para agilizar las operaciones de crédito, transfiriendo a la Banca Asociada la facultad de concertar operaciones de medio y largo plazo. En todo este proceso tenía también, intervención la Dirección de Crédito Público del Ministerio de Economía y Finanzas.

Las operaciones de crédito de corto plazo fueron centrali-

zadas en el Banco de la Nación, obligándose a todas las empresas públicas a depositar sus fondos. Sin embargo, la creación de la Banca Estatal Asociada permitió desconcentrar las operaciones de corto plazo, lo cual permitió agilizar especialmente las operaciones de comercio exterior (cartas de crédito, cobranzas, etc.)

Finalmente, cabe agregar, que las empresas públicas no recibieron ningún tratamiento especial en materia cambiaria y financiera (tipo de cambio y tasas de interés preferenciales), pero sí fueron exoneradas de derechos de importación en muchas de sus operaciones. La política de crédito selectivo que se trató de aplicar sobre el incremento de las colocaciones de la banca comercial no contempló tampoco un trato preferencial para las empresas públicas. Igual criterio se fijó en materia tributaria, disfrutando de los mismos incentivos a la reinversión o estímulos a la exportación del tipo "draw back". En el mismo sentido no se aplicaron tasas preferenciales de carácter tributario.

En síntesis, las empresas públicas actuaron dentro del marco de una política decididamente intervencionista, presentándose desajustes financieros derivados de la política de precios y una falta de coordinación para hacer efectivamente de dichas empresas un eficaz complemento de la política económica.

#### IV. EXPERIENCIAS DE PLANEAMIENTO Y CONTROL

Las empresas públicas se vincularon al sistema de Planificación, a través del proceso de formulación del Presupuesto Público y mediante la elaboración del Programa de Inversiones Públicas. Las únicas empresas que debían presentar su presupuesto, para aprobación previa del sector respectivo y posterior del Ministerio de Economía y Finanzas y del Instituto Nacional de Planificación, eran las empresas de derecho público.

La concepción técnica del Presupuesto de las empresas públicas no se diferenciaba mayormente de las directivas generales para el conjunto del Sector Público. Así por ejemplo, se aprobaban asignaciones presupuestales que se estructuraban de acuerdo a partidas genéricas y específicas de acuerdo al clasificador del gasto. Esta mecánica, que estaba pensada para el gobierno central, dificultó

una adecuada programación y evaluación de la gestión de las empresas públicas, ya que no se consideraron criterios específicos para evaluar sus funciones productivas, comerciales o financieras.

A comienzos de la década de los setenta las disposiciones que normaban la formulación del Presupuesto Público consideraban la intervención del Instituto de Planificación sólo para formular el programa de inversiones y para aprobar las modificaciones que pudieran plantear las empresas públicas. Posteriormente se adoptaron directivas que ponían énfasis en la función misma de las empresas públicas, lo cual permitió que a través de la formulación del presupuesto se previeran algunas metas de producción, importaciones y exportaciones. El sistema de planificación intervenía en la discusión y aprobación de los ante-proyectos de presupuesto y en la asignación de las transferencias corrientes y de capital. Los presupuestos de las empresas públicas se aprobaban por Resolución Ministerial de los sectores correspondientes, previo dictamen del Ministerio de Economía y del Instituto de Planificación. Sin embargo, las asignaciones correspondientes se vieron influenciadas por presiones de carácter político que distorsionaron, muchas veces, las directivas técnicas.

Por otro lado, la participación del Instituto de Planificación era considerada como un factor de consulta no necesariamente determinante en las decisiones finales que correspondían a los Ministerios a los cuales se encontraban adscritas las empresas públicas. Así por ejemplo, muchas veces se incumplieron las directivas relativas a la inclusión de proyectos de inversión dentro del Presupuesto de las empresas públicas. Estas señalaban que sólo podían contemplarse inversiones cuyos estudios de factibilidad hubieron sido formulados, evaluados y aprobados por el Sistema Nacional de Planificación y que sólo podían incluirse proyectos con financiamiento externo cuando éste había sido previamente concertado. Asimismo, sólo podían presentarse gastos financiados por el Tesoro Público cuando estuviesen expresamente autorizados por la Ley General de Presupuesto.

Hasta 1976 el período de aprobación y gestión presupuestal era bienal, lo cual favorecía una mayor agilidad en las actividades de las empresas públicas, aunque en la práctica no podían adoptarse criterios rígidos, ya que las premisas que se consideraban inicialmente se alteraban por fuerza de las circunstancias. A partir de 1977, el período presupuestal volvió a ser anual y se dispuso la elaboración de la Lista Multisectorial Priorizada de Proyectos de Inver



sión que permitió adecuarlos a las metas y objetivos establecidos en los planes de desarrollo. Los problemas fiscales que se presentaron a raíz de la crisis económica, exigieron una mejor coordinación entre las programaciones presupuestal y monetaria, con el objeto de que las empresas públicas autogeneraran sus recursos de financiamiento y no presionaran por transferencias o créditos del Banco de la Nación para resolver sus déficits de caja. Esto tuvo especial repercusión en el otorgamiento de subsidios cuya programación se fue haciendo cada vez más estricta.

Sin embargo, la crisis fiscal determinó una concentración de decisiones en el Ministerio de Economía y Finanzas reduciéndose la autonomía sectorial y de las empresas públicas. Fruto de esta concentración fueron la eliminación de las etapas de formulación de los ante-proyectos y proyectos de presupuesto. Reemplazándolas por una encuesta de información y respecto de las previsiones sobre los resultados del ejercicio económico y las necesidades de financiamiento. Esta información permitía ajustar los requerimientos presupuestales a las restricciones fiscales, del programa monetario, a la disponibilidad de divisas y a las posibilidades de endeudamiento externo, dentro de lo cual se privilegiaban las prioridades establecidas en la Lista Multisectorial de Proyectos de Inversión.

Posteriormente se adoptaron medidas más estrictas debido a la agudización de los problemas fiscales, fijándose pautas específicas para la elaboración del presupuesto de las empresas públicas, restringiéndose el financiamiento y prohibiéndose una serie de gastos por razones de austeridad, concentrándose aún más las decisiones del Ministerio de Economía y Finanzas. Sin embargo, la inestabilidad económica determinó que las premisas que consideraron en la elaboración de los presupuestos de las empresas públicas se alteraran rápidamente (aceleración de las devaluaciones, presiones inflacionarias) haciéndose obsoletos. Esta situación indujo al Sistema de Planificación a elaborar directivas para la formulación de planes empresariales que no llegaron ni siquiera a formularse.

En suma, puede afirmarse que la presencia de los organismos del Sistema de Planificación fue debilitándose, a lo largo de la década de los setenta, concentrándose las atribuciones en el Ministerio de Economía y Finanzas. La situación actual inclusive es mucho más crítica para el Sistema de Planificación ya que al transformarse las empresas públicas en personas de derecho privado no están obligadas a

apresentar sus presupuestos al Instituto de Planificación y éste no tiene mayor ingerencia tanto en la formulación como en la evaluación presupuestal.

En lo que se refiere al control de las empresas públicas, cabe señalar que fueron involucradas dentro del denominado Sistema Nacional de Control, que comprendía a la Contraloría General de La República, como órgano rector; a las Inspectorías Generales de los organismos del Gobierno Central y a las Oficinas de Control Interno. En las empresas públicas existían oficinas de control, dependientes en sus aspectos normativos de la Contraloría General de la República, pero también se recurría a auditorías externas. El problema sustancial fue que las normas del Sistema Nacional de Control fueron diseñadas pensando en las entidades del Gobierno Central, aplicandose la extensión a las empresas públicas. Por ello si bien éste existe formalmente no constituye un mecanismo eficaz para evaluar la gestión de las empresas públicas. El énfasis está en el control de procedimientos y no en la consecución de metas y objetivos.

#### V. BALANCE Y PERSPECTIVAS

Las empresas de propiedad del Estado, como se ha demostrado en las secciones anteriores, tienen una participación muy significativa en la economía peruana. Sin embargo, realiza una serie de actividades empresariales que no necesariamente son prioritarias. Puede considerarse consecuentemente que la actividad empresarial del Estado está sobredimensionada. Este aspecto es motivo de debate nacional en estos momentos respecto a qué empresas deben privatizarse.

El marco establecido en la Constitución Política, que se aprobó en 1980, es muy genérico. Precisa que el Estado ejerce actividad empresarial con el objeto de promover la economía, prestar servicios públicos y alcanzar objetivos de desarrollo. No define ni reserva actividades exclusivas para el Estado. Diferentes dispositivos adoptados, a partir de 1980, afectaran en el futuro la actividad empresarial del Estado. Se han eliminado los monopolios de comercio exterior, la participación del Estado en las industrias básicas no es exclusiva, se ha limitado la gestión empresarial en los grandes proyectos de inversión minera y petrolera, y se ha dispuesto la instalación de nuevos bancos comerciales incrementando la participación del capital extranjero.

Se considera que los servicios básicos (saneamiento, electricidad, teléfonos y telecomunicaciones) deben continuar a cargo de empresas estatales, aunque no se descarta que para la ampliación de estos servicios se constituyan empresas mixtas o se otorguen concesiones a empresas privadas. Se estudia la posibilidad de privatizar algunas entidades bancarias y está en pleno proceso la racionalización de la actividad empresarial del Estado en la pesca con fines industriales, que determinará una mayor presencia del capital privado.

En junio de 1981, se aprobó la Ley de Actividad Empresarial del Estado con el objeto de ordenar en un solo dispositivo las normas aplicables a las empresas públicas, lo cual constituye, sin duda, un avance importante. Esta Ley define que el Estado actúa empresarialmente a través de empresas de derecho público, de derecho privado, de economía mixta y de accionariado del Estado. Las primeras se rigen por su ley de creación y las segundas adoptan la forma de sociedades anónimas regiéndose por la Ley de Sociedades Mercantiles. Lo mismo ocurre con las otras dos formas empresariales, pero en las empresas mixtas el Estado debe tener participación mayoritaria en el capital social.

La creación de la Corporación Nacional de Desarrollo (CONADE) permite contar con un organismo que centralice el seguimiento y evaluación de las empresas del Estado. La Ley de actividad Empresarial del Estado constituyó el Fondo de Financiamiento del mismo nombre cuya administración corresponde a CONADE y que es el tenedor de las acciones y títulos que corresponden al Estado en las diferentes empresas que participa. CONADE tiene bajo su responsabilidad la política de inversiones y reinversiones de las empresas de derecho público y privado, con excepción de las entidades financieras.

La creación de CONADE ha permitido también, reestructurar los mecanismos de control. La Contraloría General de la República continúa ejerciendo sus funciones de control externo pero sólo pone énfasis en la legalidad de los procedimientos y en el cumplimiento de las normas contables, realizando estas funciones mediante la intervención de auditores independientes. CONADE pone énfasis en la evaluación de los objetivos y metas y en los criterios de eficiencia empresarial. CONADE debe presentar un informe anual que abarca a las empresas de derecho público y privado y que debe ser sometido a con

sideración de la Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros.

La creación de CONADE constituye pues, un gran avance en la perspectiva de lograr una visión integral de la actividad empresarial del Estado. Sin embargo, hasta el momento no se han precisado los criterios que servirían de base para transferir o mantener ciertas empresas de propiedad del Estado. Asimismo, han sido evidentes los conflictos entre CONADE y las instancias vinculadas al poder político.

ANEXO Nº 1  
INDICADORES ECONOMICOS DE LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL  
ESTADO

1) Participación en el PBI (Porcentajes)

<u>Sectores</u>	<u>1968</u>	<u>1975</u>	<u>1980</u>
Agricultura	-	-	-
Pesquería	-	80	-
Minería	1	50	-
Industria	8	19	-
PBI	13	23	36

2) Participación en las Importaciones (Porcentajes)

1975	32.3
1976	33.0
1977	24.7
1978	25.2
1979	24.2
1980	19.3

3) Participación en las Exportaciones (Porcentajes)

1975	68.0
1976	78.0
1977	82.1
1978	75.0
1979	65.8
1980	57.1

4) Participación de las Empresas Públicas en la Inversión Bruta Fija (Porcentajes)

1968	11.0
1969	16.1
1970	13.0
1971	12.0
1972	17.0
1973	23.3
1974	31.2
1975	34.2
1976	33.3

5) Participación de las Empresas Públicas en la Inversión  
bruta Fija del Sector Público (Porcentajes)

1968	35.3
1969	46.6
1970	33.1
1971	31.5
1972	31.0
1973	54.0
1974	58.4
1975	69.0
1976	67.0

6) Contribución de las Empresas Públicas no Financieras a los  
Ingresos Tributarios del Gobierno Central (Porcentajes)

1972	1.4
1973	2.1
1974	2.2
1975	1.1
1976	4.5
1977	4.7
1978	21.0
1979	24.5
1980	29.2

7) Participación de la PEA ocupada en la PEA nacional (Porcentajes)

1975	2.0
1976	2.0
1977	1.8
1978	1.6
1979	1.5
1980	1.5

8) Indice de Crecimiento de la Formación Bruta de Capital  
(1968 = 100) (millones de soles de 1970)

1968	100
1969	159
1970	139
1971	144

1972	174
1973	212
1974	446
1975	619
1976	547
1977	306
1978	271
1979	266
1980	242

9) Participación del Ahorro en Cuenta Corriente en los gastos de Capital de las Empresas Públicas no Financieras (porcentajes)

1972	45.0
1973	29.5
1974	5.1
1975	(n)
1976	(n)
1977	0.3
1978	27.0
1979	49.6
1980	(n)

10) Participación de las Remuneraciones en el gasto corriente de las Empresas Públicas no Financieras (Porcentajes)

1972	12.2
1973	14.0
1974	8.7
1975	13.0
1976	12.3
1977	9.7
1978	7.7
1979	5.4
1980	7.1

11) Resultados del Ejercicio Económico de las Empresas Públicas

Años	Nº	Empresas con pérdidas		Empresas con utilidades		Resultado Neto	
		Miles USA \$	Nº	Miles USA \$	Nº	Miles USA \$	
1975	17	122,576	26	88,865	43	- 33,711	
1976	16	85,211	26	64,370	42	- 20,841	

1977	12	19,347	33	58,336	45	38,989
1978	13	22,110	34	105,868	45	83,758
1979	6	3,132	36	132,284	42	129,152
1980	14	55,647	28	159,279	42	103,632
1975-						
80	-	308,023	-	609,002	-	300,979

12) Fuentes de Financiamiento de la Formación Bruta de Capital de las Empresas Públicas (Porcentajes)

<u>Fuentes</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>
Tesoro Público	17.2	22.8	29.6	12.6	18.3	17.5
Autofinanciamiento	14.3	9.4	12.2	43.0	31.1	27.5
Endeudamiento Interno	18.1	27.1	8.1	4.3	6.2	12.9
Endeudamiento Externo	50.4	40.7	47.0	36.9	44.5	29.6
Otros	-	-	3.1	3.2	-	12.5
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

13) Composición de las Importaciones de las Empresas Públicas (Porcentajes)

<u>Conceptos</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>
Alimentos	35.5	31.3	25.8	56.6
Combustibles	37.8	44.7	45.9	15.5
Insumos Agrícolas	4.6	0.9	3.6	6.3
Insumos Industriales	14.0	13.3	23.2	18.6
Bienes de Capital	2.9	2.9	1.5	1.0
Otros	5.2	5.9	-	2.0
TOTAL	100.0	100.0	100.0	100.0

14) Participación de las Empresas Públicas en el Valor de las Exportaciones No tradicionales (Porcentajes)

1970	-
1971	2
1972	3
1973	4
1974	22
1975	14



1976	11
1977	23
1978	7

15) Participación de las Empresas Públicas en la Explotación de Los Principales Productos Mineros (Porcentajes)

<u>Productos</u>	<u>1968</u>	<u>1980</u>
Cobre	-	15
Plomo	-	35
Plata	-	26
Zinc	-	40
Hierro	-	100

16) Distribución de la Producción de Petróleo (Porcentajes)

<u>Empresas</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>
Petroperú	26.7	24.1	28.3
Belco	14.7	14.5	14.0
Occidental	55.3	53.7	49.0
Oxy-Bridas	3.3	7.7	8.7
Total	100.0	100.0	100.0
Petroperú	26.7	24.1	28.3
Contratistas	73.3	75.9	71.7

17) Participación de las Exportaciones Estatales de Harina de Pescado en el Valor total de las Exportaciones (Porcentajes)

1970	29
1971	30
1972	23
1973	12
1974	13
1975	12
1976	13
1977	10
1978	10
1979	7
1980	5

18) Participación de las Empresas Públicas en la Producción de Conservas de Pescado: 1978 (Porcentajes)

Peruana de Pesca	5.8
EPSEP - Ilo	4.7
Total	10.5

19) Distribución de la Producción Industrial de las Empresas Estatales (Porcentajes)

<u>Sectores</u>	<u>1971</u>	<u>1974</u>
Bienes de Consumo	4.0	2.5
Bienes Intermedios	96.0	97.4
Bienes de Capital	-	0.1

20) Participación de las Empresas Estatales en el Valor Bruto de Producción del Sector Industrial (Porcentajes)

<u>Sectores</u>	<u>1971</u>	<u>1974</u>
Bienes de Consumo	0.5	0.9
Bienes Intermedios	18.5	46.1
Bienes de Capital	-	0.1
Total	6.3	17.0

21) Participación de las Empresas Estatales en el Valor Bruto de la Producción Industrial por Agrupaciones CIIU (Porcentajes)

<u>Ramas Industriales</u>	<u>1971</u>	<u>1974</u>
Alimentos	0.3	0.4
Bebidas	-	1.3
Tabaco	8.5	20.4
Textiles y Confecciones	-	-
Cueros y Calzado	-	-
Maderas y Muebles de madera	-	-
Impresiones	-	4.8
Productos Químicos	1.1	10.2
Refinación de Petróleo	92.6	94.6
Derivados del Petróleo y carbón	-	85.0
Productos del caucho	-	-
Plásticos	-	-

Objetos de barro, loza y porcelana	-	-
Vidrios	-	-
Minerales no Metálicos	3.0	36.6
Industrias del hierro y acero	45.4	62.3
Metalurgia no Ferrosa	-	88.5
Productos metálicos	-	-
Maquinaria no Eléctrica	-	0.7
Maquinaria Eléctrica	-	-
Equipo de Transporte	-	-
Equipo Profesional y Técnico	-	-
Industrias Diversas	4.0	5.1

22) Participación de las Empresas Estatales en el Capital Social de las Quinientas Mayores Empresas Industriales (Porcentajes)

<u>Ramas Industriales</u>	<u>1971</u>	<u>1974</u>
Alimentos	0.7	3.3
Bebidas	-	29.4
Tabaco	67.0	41.1
Textiles y Confecciones	-	-
Cueros y Calzado	-	-
Maderas y Muebles de Madera	-	-
Papel	-	67.7
Impresiones	-	-
Productos Químicos	33.4	20.9
Refinación de Petróleo y derivados	91.3	99.3
Productos del Caucho	-	-
Plásticos	-	-
Objetos de barro, loza y porcelana	-	-
Vidrios	-	-
Minerales no Metálicos	21.5	70.6
Industrias del Hierro y del Acero	95.8	92.6
Metalurgia no Ferrosa	-	93.3
Productos Metálicos	-	-
Maquinaria no Eléctrica	-	2.4
Maquinaria Eléctrica	-	-
Equipo de Transporte	-	-
Equipo Profesional y Técnico	-	-
Industrias Diversas	-	12.0

23) Participación de las Empresas Estatales en el Empleo Industrial  
(Porcentajes)

<u>Tipo de Empresas</u>	<u>1971</u>	<u>1975</u>
Estatales	2.1	6.5
Asociadas y Mixtas	0.1	2.3
Total	2.2	8.8

24) Participación de la Banca Estatal Asociada en el Patrimonio de los Bancos Comerciales y de Ahorros

<u>Bancos</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>	<u>1980</u>	<u>1981</u>
Banco Internacional(%)	7.3	7.1	8.5	5.9
Banco Popular (%)	14.5	12.7	9.9	8.9
Banco Continental (%)	13.0	9.3	11.6	13.0
Total Banca Estatal Asociada(%)	<u>34.8</u>	<u>29.1</u>	<u>30.0</u>	<u>27.8</u>
Patrimonio (millones USA \$)	101.4	132.6	235.8	335.3

25) Participación de la Banca Estatal Asociada en los Depósitos y Obligaciones de los Bancos Comerciales y de Ahorros  
(Millones de dólares y porcentajes)

<u>Bancos</u>	<u>1 9 7 1</u>		<u>1 9 8 1</u>	
	<u>Monto</u>	<u>%</u>	<u>Monto</u>	<u>%</u>
Banco Internacional	107.0	10.4	249.5	7.4
Banco Popular	216.1	21.1	384.4	11.4
Banco Continental	91.3	8.9	475.4	14.1
Total Banca Estatal Asociada	414.4	40.4	1109.4	32.9
Total de Depósitos y obligaciones	1023.7	100.0	3371.8	100.0

26) Participación de la Banca Estatal Asociada en las Colocaciones de los Bancos Comerciales y de Ahorros  
(Millones de dólares y porcentajes)

<u>Bancos</u>	<u>1 9 7 1</u>		<u>1 9 8 1</u>	
	<u>Monto</u>	<u>%</u>	<u>Monto</u>	<u>%</u>
Banco Internacional	81.6	11.4	154.5	7.7
Banco Popular	150.1	21.0	290.1	14.4

Banco Continental	60.7	8.4	235.3	11.8
Total Banca Estatal Asociada	292.4	40.8	679.9	33.9
Total de Colocaciones	715.4	100.0	2005.5	100.0

27) Contribución de la Banca Estatal Asociada al Impuesto a la Renta pagado por los Bancos Comerciales y de Ahorros (Año 1981)  
(Millones de dólares y Porcentajes)

	<u>Monto</u>	<u>%</u>
Impuesto a la Renta	21.0	100.0
Bancos Privados Nacionales	13.0	62.0
Banca Estatal Asociada	0.7	3.0
Sucursales de Bancos Extranjeros	7.3	35.0

28) Participación de la Banca Estatal Asociada en las Utilidades Netas de los Bancos Comerciales y de Ahorros: Año 1981  
(Millones de dólares y Porcentajes)

	<u>Monto</u>	<u>%</u>
Utilidades Netas	64.6	100.0
Bancos Privados Nacionales	43.5	67.3
Banca Estatal Asociada	14.0	21.7
Sucursales de Bancos Extranjeros	7.1	11.0

29) Distribución del Capital Social de las Empresas de Seguros: 1981. (Porcentajes)

A. <u>Empresas Estatales</u>	<u>23.63</u>
Popular y Porvenir	22.48
Crédito a la Exportación	1.15
B. <u>Empresas Privadas Nacionales</u>	<u>76.37</u>
C. <u>Capital Social</u>	<u>63.17</u>
(Millones de USA \$)	

30) Distribución del Resultado Neto de las Empresas de Seguros en 1981. (porcentajes)

A. <u>Empresas Estatales</u>	<u>30.72</u>
Popular y Porvenir	28.39
Crédito a la Exportación	2.33

B. Empresas Privadas Nacionales 69.28

C. Resultado Total 16.35  
(Millones de USA \$)

31) Participación de las Empresas Estatales en la Marina Mercante

empresas	Nº de Naves	%	Capacidad (T.M.)	%
A. <u>Estatales</u>	30	45	452.390	39
Compañía Peruana de Vapores	16	24	261,695	22
Dirección Naviera Comercial	10	15	100,752	9
Petrolera Transoceánica	4	6	89,943	8
B. <u>Privadas</u>	36	55	712,346	61
C. <u>Total</u>	66	100	1'164,736	100

32) Ferrocarriles: Incremento del Material Rodante a partir de la creación de ENAFER-PERU  
(número de unidades)

Equipos	Existencias		Incremento
	1972	1979	
Locomotoras Diessel	54	79	46%
Vagones de Carga	1633	1953	19%
Vagones Metaleros	117	153	31%
Vagones tanques	79	119	50%
Coches de pasajeros	155	187	20%

33) Incremento de las Líneas Telefónicas a partir de la Nacionalización del Servicio Telefónico  
(Número de líneas)

Años	Líneas
1968	69,200
1979	232,970
1980	259,970

34) Evolución de la Capacidad Instalada de Electricidad y Participación del Servicio Público (ELECTROPERU)

	1977	1978	1979	1980	1981
A. <u>Capacidad Instalada (MW)</u>	2539.7	2570.3	2903.9	3184.3	3282.0
Servicio Público (%)	59	58	60	63	64
Autoprodutores (%)	41	42	40	37	36

B. <u>Producción</u> (GWH)	8627.0	8764.8	9252.6	9804.8	10488.7
Servicio Público(%)	62	63	63	69	73
Autoproductores (%)	38	37	37	31	27

Notas: 1 MW equivale a 1,000 KW  
1 GWH equivale a 1'000,000 KWH.

FUENTE: Elaborado por el autor en base a:

- a) Instituto Nacional de Planificación (a al 5) (7) (11) (12) (13)
- b) Banco Central de Reserva (6,8,9,10) (17)
- c) DESCO (14)
- d) Ministerio de Energía y Minas (15,16 y 34)
- e) Ministerio de Pesquería (18)
- f) F. González Vigil, Capital Extranjero, Transnacionales y Concentración de la Producción Manufacturera, CIC, 1981 (19 a 22)
- g) Junta del Acuerdo de Cartagena (23)
- h) Superintendencia de Banca y Seguros (24 a 30)
- i) Ministerio de Transportes y Comunicaciones (32 y 33)
- j) Andean Report, Nov. 1982 (31).

## BASE LEGAL Y FINALIDAD DE LAS EMPRESAS ESTATALES DE PARTICIPACIÓN DIRECTA

EMPRESA	BASE LEGAL				Objetivo
	Ley de Creación	Ley Orgánica	Estatutos	Decreto Legislativo	
I. SECTOR MARINA 1. Servicio Industrial de la Marina SIMA.	DL.20160 (2.10.73)	DL.132(12.6.81)	-	DL.132 (12.6.81)	Promover y desarrollar la industria Naval y conexas.
II. SECTOR GUERRA 2. Industrias Militares del Perú INDUMIL	DL.21327 (27.11.73)	DL.20231 21327(27.1173)		DL.130 (12.6.81)	Actv. Industrial de Apoyo Logístico a las FF.AA.
III. SECTOR AERONAUTICA 3. INDAER	DL.21165(20.5.75)	DL.21149 (20.5.75)	DS.001-76-AP (12.1.76)	DL.134(12.6.81) DL.216(12.6.81)	Actv. Industria Aeronáutica e Investigación y Desarrollo
4. Emp. de Transporte AERO DEL PERU AERO PERU	DL.20030(22.5.75)	DL. 74	DS.158.81-EF (21.7.81)	DL.74 (4.5.81)	Transpt. Aéreo Nacional e Internacional.
IV. SECTOR INDUSTRIAS 5. Empresa Siderúrgica del Perú (SIDER PERU)	DL.19034 (16.11.71)*	DL.19034(16.11.71)	-	DL.216(12.6.81)	Indust. Básica de Apoyo a la Defensa Nacional *Transf. de SOGESA a SIDER PERU
6. ENTUR PERU	DL.14947(16.3.64)	DL.20317(11.12.73)	DS.012-76-IT (19.8.76)	DL.216 (12.6.81)	Ejecutar política empresarial del Sector Turismo.
7. Empresa del Alcohol Industrial	DL.1276 (16.3.10)	DL.1276(16.3.10)	-	DL.216(12.6.81) DL.029-90-IC TI(10.7.80)	Dirige y centra la producción, distribución y comercialización del alcohol. Se organiza como S.A.
8. ENACO	DL.11046(13.6.49)	DL.22370	-	DL.216(12.6.81)	Administrar supervisar y controlar los cultivos hoja de coca.



EMPRESA	BASE LEGAL				Objetivo
	Ley de Creación	Ley Orgánica	Estatutos	Decreto Legislativo	
9. Ind. CACHIMAYO	DL. 19986 (13.4.73)	DL.19986(18.4.73)	-	DL.216(12.6.81)	Extracción y/o producción de fertilizantes nitrogenados.
10. ENATA	DL.17421 (11.2.69)	DL.18854(11.5.71)	-	DL.216(12.6.81)	Manufactura de Cigarros.
11. EMSAL	DL.18923 (5.8.71)	DL.18923(5.8.71)		DL.216(12.6.81)	Abastecer el mercado de la sal.
V. SECTOR TRANSPORTES					
12. Corporación Peruana de Vapores - CPV	DL.18227 (17.4.70)	DL.100(1.6.81)	DS.024-70-TC (30.9.70)	DL.100(1.6.81) DL.216(12.6.81)	La Adm. y explotación comercial de naves mercantes.
13. ENAPU	DL.17526(21.3.69)	DL.98(1.6.81)		DL.98(1.6.81) DL.216(12.6.81)	Administración de Puertos marítimos, lacustres y fluviales
14. ENTEL	DL.17526	DL.97(1.6.81)		DL.97(1.6.81)	Servicios de telefonía, telegrafía, telex y otros a nivel nacional e internacional,
15. ENAFER	DL.17538(19.9.72)	DL.102(1.6.81)		DL.102(1.6.81) DL.216(12.6.81)	Servicio Ferroviario
16. CORPAC	DL.19527 (12.9.72)	DL.99(1.6.81)		DL.99(1.6.81) DL.216(12.6.81)	La administración de operaciones de tipo aerocomercial.
17. ENATRUPERU	DL.21513(8.6.70)	DL.101(1.6.81)		DL.101(1.6.81) DL.216(2.6.81)	Servicio Público de transporte colectivo.

EMPRESA	B A S E L E G A L				Objetivo
	Ley de Creación	Ley Orgánica	Estatutos	Decreto Legislativo	
VI. ENERGIA Y MINAS					
18. Minero Perú Comercial (MINPECO)	DL.20784 (5.11.84)	DL.20784	DS.010-75-CO (15.10.75)	DL.44 DL.216(12.6.81)	Comercialización interna y externa de productos mineros.
19. PETRO PERU	DL.17753*(24.7.69)	DL.43(4.3.81)	DS.009-81-EM SG. (18.5.81)	DL.43(4.3.81) DL.216 (12.06.81)	Actividad industrial y comercialización de petróleo e hidrocarburos análogos *Transf. EPF en Petro Perú.
20. MINERO PERU	DL.20035(21.5.73)	DL.42(4.3.82)	DS.008-81-EM SG. (17.5.81)	DL.42(4.3.81) DL.216 (12.6.81)	Realizar las actividades mineras e industrias conexas y complementarias del Estado.
21. ELECTRO PERU	DL.19522(12.9.72)	DL.41(5.3.81)	DS.007-81-EM SG. (17.5.81)	DL.41(5.3.81) DL.216 (12.6.81)	Aprovechamiento de los recursos energéticos destinados a la producción de electricidad.
22. EMPRESA MINERA DE HIERRO PERU HIERRO PERU	DL.21228(22.7.75)	DL.156(12.6.81)		DL.156(12.6.81)	Realización de actividades minero metalúrgicas conexas con la producción de hierro.
23. CENTROMIN	DL.21117(18.3.75)				Actividades de la industria minera calificadas por el Estado.

EMPRESA	BASE LEGAL				Objetivo
	Ley de Creación	Ley Orgánica	Estatutos	Decreto Legislativo	
VII. AGRICULTURA Y ALIMENTACIÓN					
24. ENCI	DL.20705 (27.8.74)	DL 20705	DS.002-75-CO. (4.3.75)		Comercialización interna de productos agropecuarios.
25. Empresa de Comercialización de Productos Pecuarios S.A. EMCOPESA	DL.22713 (3.10.79)				Compra, engorde y comercialización de ganado vacuno e importación de carne congelada.
26. Empresa de Mercados Mayoristas S.A. EMMSA	DL.22713				Administración de los mercados mayoristas, entre otras actividades.
27. Tiendas Afiliadas	DL.22213 (3.10.79)				Distribuir, comercializar y almacenar productos para abastecer una cadena de tiendas.
28. Administración y Gerencia S.A. AGSA	DL.22713 (3.10.79)				Prestar servicios y de administración de empresas.
29. Supermercados S.A.	DL.22713 (3.10.79)				Comercializar productos de consumo masivo.
VIII. PESCA					
30. Pesca Perú	DL.19999 (4.5.73)	DL.54 (21.3.81)	DS.013-83-PED (31.5.81)	DL.54 (21.3.81) DL.216 (12.6.81)	Industrializar herina y aceite de pescado para consumo humano directo. Extraer, procesar el guano de isla. Efectuar comerciali-

EMPRESA	B A S E L E G A L				Objetivo
	Ley de Creación	Ley Organica	Estatutos	Decreto Legislativo	
31. EPSEP	DL.18212(7.4.70)	DL.53(21.8.81)	DS.012-81-PE (31.5.81)	DL.53(21.3.81). DL.216(12.6.81).	zación interna y externa de esos productos.  Prestar servicios del sector pesquero, participando en el abastecimiento y comercialización de productos pesqueros de consumo
32. CERPER	DL.1845	DL.18821(13.4.71) DL.93(27.5.81)	DS.012-76-PE (23.6.78)	DL 93(27.5.81).	Actuar como la única autoridad sanitaria del sector pesquero.
IX. VIVIENDA Y CONSTRUCCION					
33. ENACE (Ex.EMADI)	DL.17578(21.3.69)	DL.150(12.6.81)		DL.149*(12.6.81)	Promover, planificar y proyectar, adjudicar programas de habilitación urbana Construcción de Edificaciones. *Disuelve EMADI.
34. SERVICIO NACIONAL DE BASTECIMIENTO DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO	DL.150(12.6.81)			DL.150*(12.6.81)	Ejecutar la política del Estado en el desarrollo y mantenimiento de los servicios de agua potable y alcantarillado. *Filiales SEDAPAL. SEDAPAR, SEDAPAT.
35. Banco de los Materiales.	DL.23220(27.9.80)		DS.001-81 VC (9.1.81)		Proveer de materiales de construcción, bajo diversas modalidades.

EMPRESA	B A S E L E G A L				Objetivo
	Ley de Creación	Ley Orgánica	Estatutos	Decreto Legislativo	
X. SISTEMA NACIONAL DE COMUNICACIÓN SOCIAL.					
36. ESI PERU (ANDINA)	DL.20550 (5.3.74)	DL.180 (12.3.81)		DL.180* (12.6.81) DL.216 (12.6.81)	Obtener, procesar y distribuir noticias y prestar servicios publicitarios. *Andina absorbe a ESI Perú.
37. PUBLI PERU (Andina)	DL.20550 (5.3.74)	DL.180 (12.6.81)		DL.180* (12.6.81)	Obtener, procesar y difundir noticias y serv. publicitarios *Andina absorbe a ESI PERU
38. ENRAD PERU (RTP)	DL.20550 (5.3.74)	DL.179 (12.6.81)		DL.179* (12.6.81) DL.316 (12.6.81)	Serv. de Radiodifusión y actividad cinematográficas. *RTP absorbe a ENRAD PERU
39. CINE PERU (RTP)	DL.20550 (5.4.74)	DL.179 (12.6.81)		DL.179* (12.6.81) DL.216 (12.6.81)	Idem 38. *RTP absorbe a CINE PERU.
40. EDITORA PERU (Empresa Peruana de Servicios Editoriales).	DL.20550 (15.3.74)	DL.181 (12.6.81)		DL.181* (12.6.81) DL.216 (12.6.81)	Editar, imprimir distribuir toda clase de publicaciones y en forma especial editar el diario oficial "El Peruano". *EPSE absorbe EDI-PERU.
XI. ECONOMIA Y FINANZAS					
41. Banco Agrario del Perú	Ley 7273 (16.8.31)	DL.201 (12.6.81)	DS.051-76-EF (26.5.76)	DL.201 (12.6.81)	Banco de Fomento en el Agro.

EMPRESA	B A S E L E G A L				Objetivo
	Ley de Creación	Ley Organica	Estatutos	Decreto Legislativo	
42. Banco Industrial del Perú	DL.7695(30.1.33)	DL.202(12.5.81)	DS.049(22.6.62).	DL.202(12.5.81)	Banco de Fomento en las sgts. actividades económicas, artesanía pequeña empresa, industria, pesca y piscicultura, exportación no tradicional, turismo y cinematografía, electricidad y energía, transportes y otros servicios, lotización y urbanización industriales, etc.
43. Banco Minero del Peru.	Ley 8055	DS.298-68 AC (14.8.63) DL.18895 DL.20112		DL.133(12.6.81)	Impulsar financieramente el desarrollo de la industria minera nacional.
44. Banco de la Nación	Ley 16000(27.1.66)	DL.199(12.6.81)		DL.199(12.6.81)	Proporcionar al Sector Público Nacional los servicios bancarios y de recaudación que requiera.
45. Banco de la Vivienda del Perú	DL.14241(20.11.62)	DL.203(12.6.81)		DL.203(12.6.81)	Promover los recursos financieros necesarios para el desarrollo de la política nacional de vivienda.

EMPRESA	BASE LEGAL				Objetivo
	Ley de Creación	Ley Orgánica	Estatutos	Decretos Legislativo	
46. COFIDE (CONADE)	DL.18807 (18.3.71)	DL. 18807 DL. 206(12.6.81)	DS. 110-71 EF (24.8.71)	DL.206 (12.6.81)	CONADE es el ente directriz y el instrumento propulsor y orientador de las actividades el sistema de fomento y apoyo financiero al desarrollo empresarial del país, con sujeción a las políticas y planes de desarrollo del Estado *Ley de creación de CONAGE, COFIDESA, In versiones COFIDE S.A.
47. Banco de Desarrollo Amazónico.	DL. 22981(16.4.80)	DL. 22981)		DL.183(12.6.81)	Promover las actividades que se desarrollen en la región amazónica a través del crédito, la asistencia técnica y los servicios bancarios.
XII. Otros 48.Laboratorios Unidos S.A.	No tiene Ley (1.6.40)				

FUENTE: Informe de la Comisión Multisectorial sobre la actividad empresarial del Estado.  
RM. Nº 0013-81-PCM  
Del 21 de agosto de 1981.

ANEXO Nº 3FORMULACION DE PLANES DE LAS EMPRESAS  
DEL ESTADOI. OBJETO

Establecer las disposiciones que normen la elaboración y evaluación de los planes de producción e inversión de las Empresas del Estado.

II. FINALIDAD

- A. Garantizar la compatibilidad de los Planes de las Empresas del Estado con el Programa de Inversiones Priorizadas del Sector Público Nacional, acorde con los objetivos, metas y políticas de los planes de desarrollo.
- B. Homogenizar procedimientos para la elaboración y evaluación de los planes de las Empresas del Estado.
- C. Establecer pautas para la fijación de plazos para la formulación de los planes de las Empresas del Estado.

III. ALCANCE

Sistema Nacional de Planificación y oficinas de planeamiento, o equivalentes de las Empresas del Estado.

IV. BASE LEGAL

- 1. Constitución Política del Perú
- 2. Decreto Legislativo Nº 216. Ley de Actividad Empresarial del Estado (Arts. 12º y 13º).
- 3. Decreto Legislativo Nº 217. Ley del Poder ejecutivo (Arts.16º y 49º)
- 4. Decreto Legislativo Nº 177. Ley Orgánica del Sistema Nacional de Planificación (Art.6º)
- 5. Decreto Legislativo Nº 206. Ley Orgánica del Sistema de Fomento y Apoyo Financiero al Desarrollo Empresarial (Art.13º).
- 6. Decreto Ley Nº 22083. Ley de Pre-Inversión y su Reglamento.
- 7. Ley Nº 23339. Ley de Corporaciones Departamentales.
- 8. Decreto Supremo Nº 052-81/PCM. Reglamento de Organización y Funciones del INP.



9. Decreto Supremo Nº 021-80-PM, del 11 de julio de 1980. Norma la coordinación de las labores de formulación, promoción y evaluación de los planes nacionales de desarrollo en el Sector Público Nacional.

V. FORMULACIÓN Y EVALUACIÓN DE LOS PLANES DE LAS EMPRESAS DEL ESTADO

1. Los Planes de las Empresas del Estado comprenden la política global de la empresa y los programas de inversiones, de producción y abastecimiento de bienes y/o servicios de exportaciones, de importaciones y financieros así como las correspondientes metas (Ver Anexo Nº 1).
2. Se formularán Planes para cada una de las empresas que se especifican en el Anexo Nº 2. Las empresas que figuran en el Anexo Nº 3 podrán, opcionalmente, formular Planes.
3. Los Planes serán elaborados y evaluados por las respectivas Oficinas de Planeamiento de las Empresas del Estado, o las que hagan sus veces, en coordinación con las correspondientes Oficinas de Planificación de los ministerios y organismos centrales.
4. Los Planes deberán ser compatibilizados con las correspondientes Planes Nacionales, Sectoriales, Regionales y Departamentales de Desarrollo. Los Planes de las Empresas reflejarán la orientación del Programa de Inversiones Priorizados del Sector Público Nacional.
5. El INP efectuará las coordinaciones que corresponda con la Corporación Nacional de Desarrollo (CONADE) y con la Comisión Interministerial de Asuntos Económicos y Financieros (CIAEF) a fin de integrar los planes de la actividad empresarial del Estado en los Planes Nacionales de Desarrollo de acuerdo a Ley.
6. Las Empresas del Estado, en concordancia con la Ley de Corporaciones Departamentales presentarán sus Programas de Inversiones desagregado por Departamentos.
7. Al general los plazos para la formulación y evaluación de los Planes deberán ajustarse a los que establezcan las disposiciones legales vigentes, las Directivas del Sistema Nacional de Planificación, y las que específicamente formule el sector correspondiente. En lo que se refiere a los planes de corto plazo, las Empresas del Estado los formulen, debe-

rán presentarlos a más tardar en la 3ra. semana del mes de Enero de cada año, de modo que en el caso de las Empresas de Derecho Público, dichos Planes sirvan de base para la formulación de los respectivos Presupuestos.

VI. DISPOSICION TRANSITORIA

A juicio de los Sectores éstos podrán solicitar al INP, con la debida justificación, la inclusión de nuevas empresas, para los efectos de la formulación de los Planes.

VII. DISPOSICION FINAL

La Dirección Técnica queda encargada de las coordinaciones correspondientes para el cumplimiento de la presente Directiva.

Atentamente,

Arq. Carlos Pestana Zevallos  
Jefe  
Instituto Nacional de Planificación

INCLUYE:

Anexos Nos. 3.1. 3.2. 3.3.

ANEXO Nº 3.1.ESTRUCTURA DE LOS PLANES DE LAS EMPRESAS  
DEL ESTADO

- I - PRESENTACIÓN
- II - POLÍTICA GLOBAL DE LA EMPRESA
- III - OBJETIVOS Y METAS
- IV - PROGRAMA DE PRODUCCIÓN Y ABASTECIMIENTOS DE BIENES Y/O  
SERVICIOS
- V - PROGRAMA DE INVERSIONES Y RESUMEN DE LOS PRINCIPALES  
PROYECTOS, POR DEPARTAMENTOS
- VI - PROGRAMA DE IMPORTACIONES
- VII - PROGRAMA DE EXPORTACIONES
- VIII - PROGRAMA FINANCIERO
- IX - PRESUPUESTO (\*)

---

(\*) Este capítulo solo se elaborara en los Planes Operativos, de las Empresas de Derecho Público.

ANEXO Nº 3.2.EMPRESAS QUE FORMULARAN PLANES

- I. EMPRESAS DE DERECHO PUBLICO
  - A. Sector Guerra
    - 1. Industrias Militares del Perú (INDUMILPERU)
  - B. Sector Vivienda y Construcción
    - 1. Empresa Nacional de Edificaciones (ENACE)
    - 2. Servicio Nacional de Agua Potable y Alcantarillado (SENAPA)
    - 3. Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Arequipa (SEDAPAR)
    - 4. Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Trujillo (SEDAPAT)
    - 5. Servicio de Agua Potable y Alcantarillado de Lima (SEDAPAL).
  - C. Sector Pesquería
    - 1. Empresa Pública de Certificaciones Pesqueras del Perú (CERPER).
  - D. Sector Agricultura
    - 1. Empresa Nacional de Comercialización de Insumos (ENCI).
  - E. Sector Economía y Finanzas
    - 1. Banco de la Nación
    - 2. Banco Agrario del Perú
    - 3. Banco Industrial del Perú
    - 4. Banco Minero del Perú
    - 5. Banco de la Vivienda del Perú
    - 6. Corporación Nacional de Desarrollo (CONADE)
- II. EMPRESA DEL ESTADO DE DERECHO PRIVADO
  - A. Sector Marina
    - 1. Servicio Industrial de la Marina del Perú S.A. (SIMA PERU)
    - 2. PICSA Astilleros.
  - B. Sector Aeronáutica
    - 1. Empresa de Transportes Aéreo del Perú S.A. (AEROPERU)
    - 2. Industria Aeronáutica del Perú S.A. (INDAERPERU).

C. Sector Agricultura

1. Empresa para el Desarrollo y Explotación de la Palma Aceitera S.A. (EMDEPALMA)
2. Empresa Ganadera Amazonas (EGASA)
3. Empresa Comercializadora del Arroz S.A. (ECASA)

D. Sector Industria

1. Empresa Siderúrgica del Perú (SIDER PERU)
2. Empresa Nacional de Turismo (ENTURPERU)
3. Empresa Industrial Cachimayo (INCA)
4. Cementos Yura
5. Cemento Andino
6. Cementos Lima
7. Cementos Sur
8. Cementos Norte Pacasmayo
9. Sociedad Paramonga
10. Papelera Peruana
11. Empresa Nacional del Tabaco (ENATA)
12. Empresa de la Sal (EMSAL)
13. Alcohol Industrial
14. Papeles Peruano de Pucallpa
15. Química del Pacífico S.A. (QUIMPAC)
16. Deshidratadora de Alimentos de Arequipa S.A. (DAASA)
17. Fertilizantes Sintéticos S.A. (FERTISA)
18. Celulósica y Papelera del Norte

E. Sector Transportes y Comunicaciones

1. Compañía Peruana de Vapores (CPV)
2. Compañía Peruana de Aeropuertos y Aviación Comercial S.A. (CORPAC)
3. Empresa Nacional de Puertos S.A. (ENAFUPERU)
4. Empresa de Telecomunicaciones del Perú S.A. (ENDEL PERU)
5. Empresa Nacional de Ferrocarriles S.A. (ENAFER PERU)
6. Empresa Nacional de Transporte Urbano del Perú S.A. (ENATRU PERU)

F. Sector Energía y Minas

1. Petróleos del Perú (PETROPERU)
2. Empresa Minera del Perú (MINERO PERU)
3. Empresa Minera Asociada S.A. (EMATINSA)
4. Empresa de Electricidad del Perú (ELESTRO PERU)
5. Empresa de Comercialización de Productos Míneros S.A. (MINPECO)

6. CENTROMIN PERU
7. HIERRO PERU
8. ELECTROLIMA
9. Energía Hidroeléctrica Andina (HIDRO ANDINA)
10. Cía. Minera San Juan de Lucanas.

G. Sector Vivienda y Construcción

1. Banco de los Materiales

H. Sector Pesquería

1. Empresa Peruana de Servicios Pesqueiros S.A. (EPSEP)
2. Empresa Nacional de Pesquería S.A. (PESCA PERJ)

I. Sector Economía Finanzas

1. Corporación Financiera de Desarrollo S.A. (COFIDE)
2. Inversiones COFIDE S.A.
3. Banco Popular
4. Banco Internacional
5. Financiera San Pedro
6. Inversiones Continental
7. Banco Continental
8. Popular y Porvernir Cía de Seguros
9. Banco de los Andes
10. Banco Nor Perú
11. Financiera Peruana
12. Cía Reaseguros Peruana
13. Banco Central Hipotecario

J. Sistema Nacional de Telecomunicación Social

1. Empresa de Cine, Radio y Televisión Peruana S.A. (RTP)
2. Empresa Peruana de Servicios Editoriales (EDITORA PERU)

K. Consejo Provincial de Lima

1. Caja Municipal de Crédito Popular de Lima

ANEXO Nº 3.3.

EMPRESAS QUE OPCIONALMENTE FORMULARAN PLANES

- A. SECTOR INDUSTRIA
  - 1. Manufacturas Nylon S.A.
  - 2. Bayer Industrial
  
- B. SECTOR TRANSPORTES Y COMUNICACIONES
  - 1. Compañía Peruana de Teléfonos (CPT)











