

NACIONES  
UNIDAS



CEPAL

# ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO  
DE PLANIFICACION  
ECONOMICA Y SOCIAL

## PROGRAMA DE INVESTIGACIONES

RESTRINGIDA

E/CEPAL/ILPES/R.41

3 de junio de 1981

ORIGINAL: ESPAÑOL

ESTILOS DE PLANIFICACION Y SISTEMAS DE EMPRESAS PUBLICAS  
EN AMERICA LATINA

81-6-1163



## INTRODUCCION

Las empresas públicas constituyen un caso atípico tanto para la teoría económica como para el Derecho. Ello ha generado preocupación y estudios en éstas y otras disciplinas. Asimismo, tales entes se han convertido en tema de interés para la planificación, dada la importancia que han alcanzado en muchos sistemas económicos, las diferencias que mantienen con la empresa privada y el hecho de que, en la mayoría de los casos, sólo son incorporadas marginalmente en los procesos de planificación nacional.

Por esta razón, el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) les ha prestado especial atención en los últimos años manteniendo un programa de estudios sobre las relaciones entre el sector de empresas públicas y el proceso de planificación.

En 1978, culminando la primera fase de la investigación mencionada, el ILPES (en asociación con ILDES) realizó un Seminario, 1/ en el cual se logró consenso sobre la necesidad de una nueva perspectiva que analice los diversos niveles en los que se da la relación entre las empresas estatales y la planificación.

Asimismo, luego de reconocer que no existe una teoría única sobre este tema, que permita explicar todos los países y momentos, se sugirió realizar estudios que formulen hipótesis de alcance limitado y acotadas históricamente, poniendo especial atención en los cambios ocurridos en el Estado latinoamericano, durante el pasado reciente.

---

1/ Seminario sobre el proceso de planificación en América Latina y las empresas estatales, auspiciado por el ILPES y el Instituto Latinoamericano de Desarrollo Económico y Social (ILDES), Lima, Perú, 28 al 30 de agosto de 1978.

Se reconoció también la apreciable distancia que existe entre los procesos reales que viven las empresas estatales y las concepciones declaradas a su respecto. Los primeros son el resultado, no siempre previsto, de cambios acaecidos en la economía mundial o de requerimientos de la economía nacional.

Las funciones del sector empresarial del Estado, por otra parte, se ven afectadas por los estilos de desarrollo prevalecientes en un momento dado, lo que puede implicar variaciones importantes respecto a las finalidades que originalmente se le habían atribuido. Asimismo, las estrategias adoptadas por los grupos sociales llevan a que se formulen variadas y contradictorias demandas al sector de empresas estatales, las que varían, además según las coyunturas y las etapas de desarrollo.

La opinión más generalizada del Seminario enfatizó que la empresa estatal constituye un instrumento de política fácilmente desnaturalizable a consecuencia de las exigencias que se le formulan y por las tensiones que debe enfrentar. En general, las experiencias acerca del proceso planificador y el sector de empresas públicas han permitido apreciar la heterogeneidad, la tensión entre autonomía y dependencia y la diversidad de modalidades de organización del SEP.

A partir de las principales recomendaciones formuladas por el Seminario citado, el presente trabajo tiene por principal objeto formular algunas sugerencias respecto a la forma de inclusión del sector de empresas públicas en los procesos de planificación.

Obviamente, hay situaciones muy variadas, sea debido a la historia, al régimen jurídico que regula la participación en las empresas en la vida económica y a la forma de su organización, como a las relaciones que ellas mantienen con el gobierno central, todo lo que dificulta las generalizaciones.

Para dar cuenta de esa heterogeneidad de situaciones, aquí se ha recurrido a la noción de estilos de planificación, desarrollada por el ILPES en el documento Estado de la planificación en América Latina y el Caribe, presentado recientemente a la III Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe realizada en Ciudad de Guatemala.

Este documento, que prolonga el estudio de los estilos de planificación, refiriéndolos ahora concretamente al sector de empresas estatales, adopta un enfoque de tipo macro, 1/ ya que atiende a los efectos globales del SEP al interior de un sistema económico y social determinado.

El enfoque elegido no conduce a estudiar los múltiples problemas que debe enfrentar cada empresa pública individualmente, sino a enfatizar el análisis de las relaciones entre el sector de empresas públicas (SEP) y el gobierno central y el tratamiento que el SEP recibe por el ente planificador.

---

1/ Puede concebirse un continuum de enfoques que va de los enfoques "macro", que analizan la concurrencia entre los objetivos del SEP y la naturaleza y dinámica del sistema económico social prevaleciente en un país, en una época determinada a los enfoques "micro" que se centran en el desempeño de ciertas unidades empresariales, enfatizando cuestiones de eficiencia, problemas internos, burocratización y control, etc. Otros análisis que deberían llamarse intermedios, tienen en cuenta el desarrollo de ciertos sectores o ramas productivas, examinando tópicos como el financiamiento, la inserción en los mercados de factores y productos, la compra o adaptación de tecnología, etc.

La planificación del SEP hace indispensable contar con una información pormenorizada sobre un conjunto de variables específicas. Lamentablemente no siempre existe tal información de modo completo y homogéneo en todos los países. Por ello se ha considerado oportuno comenzar el presente trabajo con un modelo de diagnóstico que destaca - aunque sin pretensión de constituir una enumeración exhaustiva - el conjunto de dimensiones, criterios analíticos e indicadores a considerar cuando se enfrenta la planificación del SEP.

Lo antedicho, las variables de caracterización del SEP, se estudia en la parte I de este trabajo. En la parte II se introduce el concepto de estilo de planificación en relación con el SEP. Las partes III a VI tratan de cada estilo en particular aunque, por la carencia de información aludida, sin utilizar plenamente el modelo de análisis propuesto en la parte I.

Finalmente, se formulan algunas reflexiones de carácter general.

## 1. CARACTERIZACION DEL SECTOR DE EMPRESAS PUBLICAS

Los aspectos centrales que caracterizan al SEP con vistas a su inserción en el proceso de planificación son: 1) la dimensión y las cualidades específicas del sector, y 2) las relaciones del Gobierno Central con el sector de empresas estatales.

### 1. Dimensión y cualidades del SEP

#### a) Dimensión

Como es obvio la planificación requiere, ante todo, identificar las unidades organizacionales que pueden reputarse empresas públicas y conocer la importancia que ellas, como sector tienen en el conjunto de la respectiva economía nacional.

Muchos esfuerzos se han hecho para la definición de las empresas públicas, por cuanto según sea ésta, quedarán incluidas o excluidas algunas de éstas. Sin embargo, desde una perspectiva que tome al SEP como un todo, ello no parece especialmente relevante por cuanto habría consenso sobre la mayoría absoluta de los casos.

Para apreciar el volumen económico del SEP, se debería recurrir a indicadores como: el valor agregado por el SEP al PBI, la determinación del total de los activos de las empresas, el número de obreros y empleados que de ellas dependen, el volumen de sus ventas, etc.

b) El origen de las unidades empresariales.

El planificador debe tener la cuenta que el SEP está constituido por empresas creadas en diversas etapas del desarrollo de un país. Ello hace infructuosas las comparaciones internacionales e, incluso, las interregionales, por cuanto los cambios en las estrategias de desarrollo habidos a lo largo del período conducen a la consolidación o deterioro de ciertas empresas y generan una variación considerable de los objetivos previstos en el momento de su creación. Por lo demás, como se examinará más adelante, las tendencias a la autonomía de las empresas tienen como efecto no previsto el rigidizar la eventual reconversión de las empresas según las pautas que les asignen los planes vigentes.

Una de las mayores dificultades para establecer generalizaciones sobre las empresas públicas radica en la heterogeneidad de bienes y servicios que producen, en sus diversas escalas de producción, en las circunstancias de su nacimiento ; en los momentos de expansión o contracción, en sus objetivos declarados, en sus vinculaciones con el mercado y el sector privado, en sus relaciones con el gobierno central y, aún en su status jurídico.

Debe recordarse que cada fase del desarrollo latinoamericano, dejó como herencia una generación de empresas públicas con objetivos más o menos homogéneos. A su vez, en cada nueva etapa, se redefinió el rol estatal y se crearon otras empresas acordes al nuevo proyecto.

Pueden distinguirse tres, "generaciones" de empresas públicas. "En una primera etapa, cuando el factor dinámico esencial del crecimiento económico se encontraba en las exportaciones, en general la acción de las empresas estatales fue mínima". 1/ En esa época, al margen de la exportación, la principal actividad económica era la operación de la infraestructura que, en general, estaba a cargo de empresas extranjeras. El Estado se dedicaba, principalmente a controlar éstos y otros servicios públicos y a desarrollar una muy limitada labor de fomento.

---

1/ CEPAL, op. cit.

"En la etapa siguiente de crecimiento industrial, la situación cambió radicalmente. Ante todo, el proceso mismo de la industrialización no hubiera sido viable sin la protección estatal". 1/ Durante este período, se nacionalizan riquezas básicas y algunos servicios esenciales, en varios países de la región. Sin embargo, la intervención estatal en el proceso productivo continuó siendo primordialmente indirecta.

Sólo posteriormente, el Estado comenzó a participar plenamente como productor de bienes y servicios. En "los países en que el proceso de industrialización está más avanzado, predominan las grandes unidades productivas, cuya magnitud suele excluirlas de las posibilidades de los empresarios nacionales, y en consecuencia, dependen en parte importante del capital estatal o extranjero. En la primera etapa se trataba de alimentos, textiles y bienes mecánicos sencillos, al alcance de los capitales y tecnología nacionales; en cambio, los bienes de capital, los automotores, la química pesada, la electrónica, cuya producción es el eje de la nueva etapa de industrialización, dados sus costos, escala y tecnología, sólo eran accesibles, salvo excepciones, al capital extranjero y al Estado". 2/

En efecto, el agotamiento de la "sustitución fácil" empujó a las economías más desarrolladas a buscar el establecimiento de industrias de gran escala, productoras de bienes intermedios y de capital ("la profundización de la industrialización sustitutiva"). Con ello, se buscaba evitar perder el ahorro de divisas generado con la sustitución de importaciones de bienes de consumo final dada la necesidad de importar estos otros rubros. Se aceptaba que el Estado debía jugar un papel en la expansión de mercados nacionales demasiado estrechos para permitir la operación rentable de estas industrias de gran escala y de tecnología sofisticada (y de muchas de las industrias ya existentes).

---

1/ Ibidem.

2/ Ibidem.

c) Objetivos

Las empresas públicas son creadas a efectos de cumplir tres funciones diferentes y, a veces, contradictorias:

- i) una función financiera-acumuladora, en que la gestión de la empresa se guía básicamente por las condiciones de oferta y demanda prevalecientes en el mercado y se orienta a la obtención de un excedente financiero;
- ii) una función de consolidación y fomento del desarrollo, que trasciende los parámetros de la rentabilidad financiera, por lo cual el gobierno central se responsabiliza por la promoción de un determinado propósito, como el desarrollo de la industria básica, la generación o el ahorro de divisas, el crecimiento descentralizado, la investigación tecnológica, o la protección de recursos estratégicos;
- iii) una función distributiva o redistributiva, que busca mejorar las condiciones de vida de un grupo o sector social determinado.

Tales funciones no son excluyentes entre sí. En la práctica, sin embargo, es difícil o imposible cumplirlas a plenitud simultáneamente. Por ello, si los objetivos o funciones de una empresa pública no están claramente definidos y priorizados, su operación tenderá rápidamente a no contribuir a la consecución de las grandes metas perseguidas por el gobierno central.

Especial atención debe prestarse a los objetivos claramente no económicos, por cuanto ellos determinan tanto los subsidios involucrados en la gestión, como la importancia que adquiere el Gobierno Central en el control de tales unidades empresariales.

Así, los objetivos extraeconómicos significan una injerencia obligada del Gobierno Central. Tales acciones de intervención, implican cambios organizacionales en las empresas, algunos de los cuales pueden afectar su propio desarrollo burocrático.

d) La inserción del SEP en el mercado de factores y productos

Esta dimensión, de importancia obvia, determina si las empresas de que se trata funcionan con carácter monopólico, oligopólico o, simplemente, sujetas a la competencia. Cada una de estas situaciones plantea problemas específicos respecto a la fijación de las tarifas o precios.

e) Difusión de los beneficios de la gestión de una o varias empresas. Efectos de encadenamiento hacia adelante y atrás de las actividades empresariales

Si el SEP tiene dimensiones significativas y se confía en que su propio dinamismo se convierta en el impulso principal de toda la economía, estos aspectos tienen especial relevancia. Desde ya, los circuitos de empresas públicas, vinculados entre sí por la provisión de insumos o de productos, implican complicadas negociaciones interempresariales para la fijación de sus tarifas. Por otra parte, la demanda de las empresas públicas puede ser el instrumento de consolidación de diversas industrias privadas, proveyéndolas de insumos o siendo provistas por ellas. Se señala habitualmente que, además de los backward linkage effects, se comprueban forward linkage effects con posibilidades potenciales de utilización en el desarrollo tecnológico y, en general, en la consolidación del proceso nacional de industrialización.

Examen de las empresas claves

Es indudable que una adecuada caracterización del SEP se enriquece si a la consideración sistemática de las variables hasta aquí listadas se le agrega un examen de las empresas que por su volumen, por el sector en que se ubican, o por otra razón son empresas "clave".

## 2. Relaciones del Gobierno Central con el sector de empresas estatales

Otro ámbito de especial importancia para las actividades de planificación, lo constituye el modo y la forma en que se dan las relaciones entre el SEP y el Gobierno Central. Aquí cabe distinguir tres dimensiones: la capacidad potencial de control del gobierno sobre las empresas, el grado de autonomía de las empresas del SEP y el poder efectivo de negociación del gobierno respecto al SEP.

### a) Capacidad potencial de control del Gobierno Central sobre el SEP.

En primer lugar, importa conocer el conjunto de recursos normativos de que dispone el Gobierno para ejercer el control del SEP. Ellos pueden adoptar diversas formas:

i) Dependencia directa de un Ministerio ad-hoc, de un organismo especial o holding de empresas estatales o, simplemente, de un Ministerio sectorial.

El modo de inserción formal de las empresas estatales en el aparato gubernamental depende de si el aspecto "servicio público" prevalece sobre las consideraciones propiamente empresariales. En ese caso se tiende a adscribir la empresa al ministerio sectorial responsable de la función correspondiente.

Las empresas públicas reconocidas como tales no dependen, por lo general, de los ministerios sectoriales. Las soluciones en boga son variadas y cambiantes. En Italia, por ejemplo, se ha creado un Ministerio de la Participación Estatal, al que responde un conjunto de grandes conglomerados como ENI o IRI, que son "holdings de holdings", o sea, constituyen la cúspide de una pirámide en cuyos otros niveles se ubican holdings con un campo de acción más reducido y empresas individuales.

También son determinantes en la forma de inserción de la empresa pública, el carácter unitario o federal del Estado y la existencia o no de empresas municipales en escala significativa.

En situaciones de mayor concentración administrativa y alta gravitación de la metrópoli, tiende a existir una relación más estrecha

entre empresas públicas y el resto del aparato estatal, en tanto que en casos descentralizados y de estructura federal hay una mayor dispersión de esas empresas.

ii) Control de la legalidad de todos o algunos de los actos de la empresa que comprometen su patrimonio.

iii) Control de la gestión productiva.

iv) Control, por organismos de presupuestación, en la fijación de su presupuesto periódico, generalmente de tipo anual.

v) Control, por el organismo de planificación de los proyectos de inversión de la unidad empresarial.

vi) Control, a través de la autoridad monetaria, de las modalidades de financiamiento de la empresa.

vii) Controles diversos establecidos en las leyes nacionales para que el Gobierno supervise actos, acciones y procesos internos de las empresas.

Como puede observarse, lo que se busca con esta enumeración es conocer la capacidad potencial de control del gobierno, sin prejuzgar acerca de su capacidad efectiva. Sin embargo, será imposible un control real en cualquier grado si no se dispone previamente de los recursos normativos, antes citados.

b) Grado de autonomía de que dispone una empresa, un subsector o el sector en su conjunto

Cualquiera sea su grado de identificación con los objetivos y programas de un gobierno determinado, las empresas estatales comparten la tendencia a maximizar su autonomía, pretendiendo lograr el dominio más amplio posible de su entorno operativo. Un estudio reciente recalca que ellas suelen exhibir pautas de comportamiento relativamente uniformes, tales como buscar la expansión y tecnificación de su producción, el desarrollo exitoso de sus programas, la extensión y difusión de sus propios paradigmas y la liberación de controles financieros administrativos y contables. <sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Ver Horacio Boneo, Las empresas estatales en América Latina, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, s/f

Si a ello se añade la escasa capacidad de coordinar más que un número limitado de organizaciones complejas - observación que por cierto es plenamente aplicable al Estado -, se comprende que las relaciones reales entre empresas estatales y aparato gubernamental sean a menudo más rituales que de integración efectiva. 1/

Las observaciones anteriores contribuyen también a explicar la relativa debilidad de la integración entre empresas públicas que se observa en América Latina. El "potencial de las grandes empresas públicas, que de por sí es importante, se acrecentaría sustancialmente de establecerse normas y mecanismos para la sincronización de las decisiones... los distintos pactos y modalidades del proceso examinado corresponden de cerca a lo ocurrido en algunos países centrales con la emergencia de los conglomerados". 2/

Se han hecho esfuerzos y logrado avances en esta dirección. Sin embargo, ese afán de autonomía es una fuerza que se opone al proceso de coordinación. Dado que los empresarios públicos no son propietarios de sus empresas, es probable que generen intereses divergentes y traten de plasmarlos a través de la gestión de las mismas en tanto que el propietario o el Estado - es, en definitiva, un ente abstracto.

El grado de autonomía real de una empresa pública puede o no ser positivo, según como sea utilizado en cada situación particular.

Debe recordarse que las empresas públicas tienen "recursos de poder" que influyen poderosamente en las actividades de planificación. Algunos de ellos se mencionan a continuación:

i) Características propias de la empresa, tales como el tamaño y la naturaleza más o menos estratégica de su campo de acción (por ejemplo, petróleo) y la naturaleza y tendencia de su producción. Si la demanda por el bien o servicio que produce la empresa pública es masiva, abarca a amplios sectores de la sociedad y tiende a ser creciente,

---

1/ Ibidem.

2/ CEPAL. Boletín Económico de América Latina, 1971. Op. cit.

cabe pensar que aumenta su poder de negociación frente al gobierno y al resto de la sociedad. La dimensión de la empresa, medida por el número de sus trabajadores, por el volumen y valor de ventas, y por su posición en el mercado es, asimismo, un factor de gran significación. En este sentido, un alto funcionario francés, a propósito de la conveniencia de que el gobierno arbitrara un conflicto entre EDF (Electricité de France) y Pechiney (Empresa Privada de Aluminio), dijo que "un Ministro no se enfrenta a tales colosos". <sup>1/</sup>

ii) La posesión exclusiva o dominante de un conocimiento técnico de alta complejidad que impide a terceros oponer argumentos válidos a los planteamientos de la empresa. Este es uno de los recursos de poder de mayor peso en la época actual. Su uso, con carácter de verdad absoluta, permite plantear prioridades respecto de las cuales sus proponentes no admiten discusión. Ello ha producido una crisis en los procesos de decisión que procuran fijar prioridades sociales de alcance nacional.

iii) La elaboración y uso de información es otro factor de poder de creciente importancia dada la tecnificación alcanzada por los sistemas modernos. La información no sólo da ventaja a quien la elabora, por su mejor comprensión y capacidad de manejo de la misma, sino que, además, les permite seleccionar los insumos para la información y procesarlos de manera que tiende a favorecerla.

iv) El grado de profesionalización de la empresa, que añade a los factores anteriores el prestigio de las profesiones dominantes.

v) La magnitud y continuidad de su inversión. Cuanto mayor y más estable sea ésta, mayor será también el poder de la empresa, ya que, en tal caso, influye significativamente en el nivel de la inversión pública y se transforma en generadora de empleo, consumidora de insumos diversos y dinamizadora de otras actividades.

---

<sup>1/</sup> J. Sheahan, "Experience with Public Enterprises in France and Italy", en W. Shepherd, editor, Public Enterprise: Economic Analysis on the Theory and Practice, Lexington, Heath & Co., 1976.

vi) El grado de autonomía financiera alcanzado. Al respecto, se ha afirmado que, en Brasil, el énfasis en la rentabilidad de la empresa estatal como "regla de oro" de su operación ha contribuido al crecimiento del sector de empresas públicas, 1/ que expande y diversifica sus actividades en procura de una rentabilidad mayor y más estable. "El capitalismo de Estado necesita crecer para mantener su eficiencia". 2/ Se ha sostenido, además, que de este modo se estimula la adopción de tecnologías complejas intensivas en capital, lo que constituye, entre otras cosas, una nueva fuente de poder y de satisfacción para la empresa. 3/

vii) Relaciones de la empresa con otras entidades gubernamentales. Su autonomía será mayor en la medida en que haya cooptado o establecido relaciones de clientela con grupos organizados o instituciones poderosas y en caso de existir sectores significativos para los cuales la empresa representa una actividad trascendente.

viii) Apoyos exteriores. Ciertas empresas mantienen vínculos con fuentes de crédito, tecnología y asistencia técnica de los países de mayor desarrollo y con los organismos internacionales. Estas relaciones son de larga duración y nacen a veces con la empresa misma.

ix) La personalidad, prestigio técnico y apoyo político de sus máximos ejecutivos. Cuanto más débiles o burocráticos sean las relaciones con el gobierno central, mayor será el peso de la influencia personal. El acceso directo de la máxima autoridad de una empresa al Presidente de la República suele ser la forma más eficaz de compensar la influencia del Ministerio de Hacienda y del Ministerio sectorial respectivo, que son el mayor elemento limitante de la autonomía de cualquier entidad pública. Cabría añadir que, por la naturaleza de su encargo y funciones, los ejecutivos de empresas públicas tienden a permanecer en sus cargos por períodos más prolongados que sus superiores jerárquicos, los ministros.

---

1/ W. Bauer, et. al., On State Capitalism in Brazil. Some new Issues and Questions, Technical Papers Series Nº 1, Institute of Latin American Studies, The University of Texas at Austin, 1977.

2/ Fernando Rezende, et. al., Aspectos da Participação do Governo na Economia, IPEA.

3/ Ibidem.

c) Poder de negociación del Gobierno Central con el SEP

A los efectos de planificar adecuadamente el SEP, parece oportuno partir del supuesto de que se trata de una negociación Gobierno-empresas, en vez de creer que las empresas son instrumentos dóciles del Gobierno o del plan vigente.

Tales contactos entre el Gobierno Central y las empresas se dan en diversos ámbitos de la actividad empresarial. A los fines de la planificación, los más relevantes son:

- i) la negociación del presupuesto;
- ii) la negociación de las inversiones del sector, subsector y unidad del sistema empresarial; y
- iii) la negociación sobre el financiamiento del sector de empresas estatales.

Sin duda, los controles en relación al empleo, a los subsidios a bienes y servicios a través de tarifas y otros de diversos tipos son, o pueden llegar a ser, igualmente significativos. Aquí, se han destacado los procesos de presupuestación, inversión y financiamiento porque son los de mayor alcance para los objetivos de cualquier proceso planificador de las empresas estatales.

El poder de negociación es, ciertamente, cualitativo, lo que dificulta hallar indicadores de los recursos de poder de cada parte. Sin embargo, el que la capacidad potencial de control del Gobierno se transforme en real y efectiva, supone una homogeneidad del aparato gubernamental que, en general, no existe.

A mayor heterogeneidad del aparato gubernamental, mayores posibilidades de comportamiento autónomo de las empresas. Los contextos sociopolíticos en los cuales se inscribe la acción del aparato gubernamental pueden, también, aumentar o disminuir dicha heterogeneidad.

A su turno, como se ha indicado con anterioridad, las empresas cuentan con recursos de poder de diverso origen y naturaleza que les permiten desviarse de los cursos de acción previstos en los planes, o modificar las órdenes emanadas de los encargados de controlarlas.

De este modo, la negociación se explica tanto por la heterogeneidad del aparato gubernamental como por la vocación de autonomía burocrática de las empresas. Sólo el análisis de experiencias concretas permitirá establecer los términos de cada negociación, habida cuenta de los recursos de ambas partes.

Así, el poder real del Gobierno Central es función de su capacidad potencial de control y del grado de autonomía de la empresa.

## II. ESTILOS DE PLANIFICACION Y SECTOR DE EMPRESAS PUBLICAS EN AMERICA LATINA

### 1. Los estilos de planificación

La planificación es el procedimiento mediante el cual se racionaliza la instrumentación de un proyecto nacional de desarrollo, que implica adoptar un determinado estilo de desarrollo.

En América Latina existen variados estilos de planificación. Un avance en el proceso de identificarlos intentó recientemente el ILPES. El concepto de estilo de planificación pretende dar respuesta a tres preguntas: ¿para qué se planifica?, ¿quién planifica? y ¿cómo se planifica? <sup>1/</sup> A continuación se intenta relacionar las características del SEP con cada uno de los estilos de planificación detectados en la región.

En cuanto al para qué planificar es necesario distinguir entre sistemas centralmente planificados y economías mixtas. Este último es el predominante en el caso latinoamericano, pudiendo encontrarse varios subtipos, como se verá más adelante.

Los actores básicos de la planificación son el gobierno, los agentes económicos privados nacionales y los extranacionales.

Las concepciones vigentes de la planificación pueden agruparse en cuatro tipos: "subsidiario, comprensivo y normativo" (SCN); "regulador, de proyectos y programas, y normativo" (RPN); "regulador, comprensivo y normativo" (RCN) y "regulador, comprensivo y adaptativo" (RCA).

De las posibles combinaciones de las dimensiones enunciadas, hay cuatro que se dan con mayor frecuencia en la región.

---

<sup>1/</sup> Sobre el concepto de estilos de planificación puede verse más extensamente ILPES, El estado de la planificación en América Latina y el Caribe, presentado a la III Conferencia de Ministros y Jefes de Oficinas de Planificación realizada en Ciudad de Guatemala, noviembre, 1980.

El Estilo 1 postula la predominancia casi absoluta del libre juego de las fuerzas del mercado, entregándose a los empresarios privados la conducción del proceso económico. El Estado se limita a apoyar esa conducción, por lo cual la actividad del órgano de planificación es limitada.

El Estilo 2 tiende fundamentalmente a lograr un "mercado reformado", mediante la implementación de proyectos y programas. Sumariamente, se caracteriza por:

- a) Pretender introducir ciertas reformas al funcionamiento espontáneo del mercado, para acelerar la tasa de crecimiento y para modernizar los procesos productivos.
- b) Tender a promover, complementar y, en alguna medida, regular las insuficiencias o ausencias de la iniciativa privada, pero nunca a reemplazarla.
- c) Enfatizar políticas compensatorias, anticíclicas y de crecimiento.
- d) Hacer jugar al Estado un rol mediador frente a las empresas multinacionales.

El Estilo 3 persigue alcanzar un "mercado orientado", para lo cual el aparato gubernamental utiliza su capacidad, aunque sin desconocer a la empresa privada como el centro del proceso productivo. Es el que probablemente más se asemeja a la concepción tradicional de la planificación, precisamente porque constituye una intervención deliberada y sistemática en la economía y en la sociedad.

El Estilo 4 es el que persigue su imagen objetivo mediante la planificación centralizada. El Estado dirige la economía, asumiendo la propiedad de la mayoría de los medios de producción y convirtiéndose así en el agente principal de la planificación. Las decisiones más importantes, por ejemplo, las relativas a la estructura de precios, a la estructura y nivel de inversión y a los salarios, son tomadas centralmente.

La importancia que tiene la planificación en este caso, exige considerar y coordinar tanto los niveles global, sectorial y de empresas con la planificación espacial y territorial, teniendo en cuenta diversos horizontes de tiempo, lo que implica la adecuación de la política coyuntural con los objetivos estratégicos.

## 2. Presencia de las empresas públicas y grado de intervención estatal en la economía

Tal como se ha expresado más arriba, las formas asumidas por la intervención estatal en la asignación de los recursos permiten caracterizar los estilos de planificación. Si pudiera tratarse unidimensionalmente el tema, podría decirse que la intervención estatal es mínima en el estilo 1, aumenta paulatinamente en los estilos 2 y 3 y se torna máxima en el estilo 4.

Sin embargo, dar cuenta del grado de intervención estatal en la economía no implica expresar automáticamente la intensidad de la presencia de empresas públicas. En efecto, el Estado provoca alteraciones en la asignación, utilizando gran variedad de medios, como la simple persuasión o mediante la inducción de determinadas conductas económicas por la vía de, por ejemplo, impuestos y subsidios. Es también frecuente que la intervención se efectúe por regulaciones directas, tales como prohibiciones y obligaciones en relación a una actividad económica dada. Las tres categorías de medios que se han mencionado muestran un orden creciente de interferencia con la libre voluntad de los agentes económicos. Una cuarta categoría sería reemplazar en una esfera determinada al sector privado por la actividad del sector público, como suele suceder, por ejemplo, en el sector transportes y comunicaciones.

En ese sector el Estado puede ejercer actividad productiva de servicios, ya sea a través de reparticiones de la administración pública central (caso de los correos) o de empresas públicas (como acontece usualmente con los ferrocarriles).

Lo anterior pone de relieve que la empresa pública sólo es un caso particular de intervención estatal en la asignación de recursos por el mercado. Si bien es cierto que se trata de una forma particularmente fuerte de intervención del Estado no determina por sí sola el grado total que ella tiene en una economía. Puede concebirse, por ejemplo un país donde la mayoría de los mercados no sufra interferencias públicas, pero en el que haya un número limitado de ellos con presencia predominante de empresas públicas y en el que, por ende, pueda decirse que hay globalmente poca intervención y, simultáneamente, una presencia relativamente grande de empresas estatales. A la inversa, puede haber un Estado que no tenga empresas públicas que mediante impuestos, subsidios, medidas crediticias, etc., alcance en todos los mercados y, por tanto, en la economía como un todo un alto grado de intervención.

Hecha esta distinción entre grado de intervención y presencia de las empresas públicas, cabe señalar que es posible observar en el terreno una estrecha asociación entre ambas. En efecto, en América Latina, un estilo que conlleve un alto grado de intervención tiende a utilizar más intensamente no sólo los instrumentos tradicionales de regulación, sino también el instrumento empresa pública. Pero esa asociación no es necesaria en un sentido lógico. Más aún, si se sale de la región es posible encontrar ejemplos de alta intervención por la vía de la regulación y escaso recurso a la empresa pública como forma de intervención.

Esta distinción, por otra parte, no significa restar importancia al tema de las empresas públicas en cuanto a otras de las características distintivas de los estilos. En particular, subsiste el hecho de que, por ejemplo en el estilo 3, las funciones de acumulación asignadas a las empresas públicas las convierten en "motor de desarrollo" en grado absolutamente distinto al del caso del estilo 1, en el que el "motor" es la acumulación por el sector privado.

### III. ¿POR QUE PERSISTEN LAS EMPRESAS PUBLICAS EN EL ESTILO 1?

En el estilo 1, se postula que el campo de lo público debe ser mínimo y se supone que no caben incursiones en actividades que puedan ser llevadas a cabo por el sector privado. La constitución de una empresa, unidad organizacional dedicada a la producción y venta de bienes y servicios, es por esencia una actividad propia del sector privado y, por ende, no debería haberlas que fueran poseídas o administradas por el Estado. Ello no es más que una consecuencia del principio general de que la asignación de recursos debe ser hecha por el sector privado.

Pero tal principio tiene excepciones, de las cuales la más frecuentemente citada está constituida por la existencia de bienes públicos, aquéllos que no cabe dividir en parcelas susceptibles de ser asignadas con exclusividad a un beneficiario determinado. Este es el caso de la defensa nacional y la administración de justicia. <sup>1/</sup> Estos dos casos, tienen, por otra parte, otra justificación independiente, que emerge de la teoría política o la teoría de la organización del Estado. Existen empero otros ejemplos basados exclusivamente en la teoría económica, como lo son el de los parques y paseos públicos, o los faros para la navegación.

La teoría económica convencional también justifica la intervención estatal cuando, por indivisibilidades o por economías de escala, surge una tendencia a la monopolización y, también, cuando una actividad genera economías o deseconomías externas. En opinión de los propugnadores del estilo 1 estos casos ocurren en menor número,

---

<sup>1/</sup> Hay otros para los cuales la identificación de los beneficiarios y la medición del servicio recibido por cada uno es físicamente posible pero a un costo tal que no justificaría hacerlo. Es posible, por ejemplo, identificar a los usuarios de las calles y avenidas de una ciudad y cobrar peaje por su uso, pero el costo de la medición y cobranza de este servicio sería demasiado alto en relación al beneficio esperable en términos de asignación de recursos y en relación al costo del servicio mismo. Estos casos, por tales razones prácticas, se asimilan a los bienes públicos en sentido estricto.

que para los propugnadores de los demás estilos. 1/ Por lo mismo, el campo de la intervención pública queda bastante limitado en la práctica e, incluso, dentro de esos límites, la intervención tiende a ser reguladora o modificadora de la actividad privada y sólo en última instancia se acepta recurrir a la constitución de empresas públicas.

Una situación especial surge cuando el estilo 1 es implantado tras la vigencia del estilo 2 o del estilo 3. Estos dejan como "herencia" un número considerable de empresas públicas, lo que lleva a los defensores del estilo 1, en muchos casos, a no aconsejar un desmantelamiento completo e instantáneo, dadas las perturbaciones que ello podría ocasionar en una economía estructurada a base de un gran sector público. Ello conduce a que la subsistencia de empresas públicas se arrastre durante varios años, sin que haya una fecha fijada para su desaparición como tales, pese a la desviación respecto al estilo de planificación aceptado que ello implica.

En este mismo estilo, también es probable que se prolongue el carácter público de una empresa, por su carácter "estratégico", tanto en términos de seguridad, como de su influencia sobre el conjunto de la actividad económica. En esta categoría es posible encontrar empresas muy variadas, como las dedicadas al transporte aéreo, a producir insumos básicos, a la siderurgia, a la petroquímica, a la producción y comercialización del principal producto de exportación del país. No hay criterios "técnicos" sino una apreciación política y en este punto pueden presentarse importantes diferencias de apreciación al interior de la coalición política que apoya al modelo.

---

1/ Así, por ejemplo, se argumenta que el carácter abierto al exterior de la economía quita privilegios monopólicos a empresas que actúan en un campo en que las economías de escala, en relación al tamaño del mercado interno, darían lugar a la existencia de solo una o unas pocas plantas. Por ello en el estilo 1, que tiende a abrir la economía, habría lugar para menos monopolios.

Aceptado, por algunas de las razones antedichas, que deben existir empresas públicas, la lógica del estilo 1 lleva a pretender que, en la medida de lo posible, esas empresas se comporten de la misma manera que se supone lo hacen las empresas privadas, esto es, maximizando utilidades, asignando recursos según lo indique el juego de costos y beneficios marginales.

Para alcanzar ese objetivo se usan varios mecanismos de inducción. En primer término, se exige rentabilidad neta positiva a niveles de mercado, con lo que busca, fundamentalmente, minimizar los costos de producción, incluyendo gastos de personal.

En segundo lugar, se considera que el financiamiento por parte del Gobierno Central, de programas de inversiones o de operaciones corrientes de las empresas estatales, habitualmente no implica suficientes exigencias de eficiencia, por lo que se tiende a obligar a las empresas públicas a buscar financiamiento en los mercados privados de capitales. Esto, a su vez, refuerza la necesidad de poder exhibir altos niveles de rentabilidad. Esta característica de no poder recurrir con la facilidad de antaño a fondos del Gobierno Central es llamada a veces en declaraciones oficiales, "autofinanciamiento". 1/

Estos principios de rentabilidad y autofinanciamiento implican restricciones severas a la operatoria corriente y al proceso de expansión de las empresas públicas, si se las compara con las empresas de los estilos 2 ó 3. Si a ello se agrega que, en última instancia, se mantiene también el control último del Gobierno Central ejercido por varias vías, es evidente que su capacidad de acción, es bastante reducida.

---

1/ Esta es una expresión a la que en el sector privado se le da una interpretación más restrictiva: no acudir a fuentes externas a la empresa, ni siquiera al mercado privado de capitales. Pero aquí se la acepta aplicada a empresas públicas, en el sentido amplio mencionado.

Sin embargo, en el estilo 1 no se usa a las empresas públicas para finalidades extraeconómicas, como puede ser el que provean productos o servicios en forma subsidiada a sectores de la población con escaso poder adquisitivo, por motivos sociales o políticos. Tampoco se las carga con el costo de operaciones cuyo objetivo es el fomento económico sectorial o regional. Todo ello contribuye a que, en el estilo 1 lleguen a fortalecerse y consolidarse algunas empresas que satisfacen en alto grado el criterio de eficiencia imperante y que operan en situaciones de mercado favorables.

Por otra parte, y como consecuencia al menos de la "herencia" proveniente de épocas anteriores, el SEP en muchos países del estilo 1 es grande, tanto si se lo mide en valores de producción o valor agregado como sobre todo, por el valor de la inversión anual.

Así, por ejemplo, la inversión hecha por las empresas públicas argentinas en 1978, cubría las dos quintas partes del total de la inversión pública, la que, a su vez, era como conjunto, casi la mitad de la inversión total del país.

Es interesante comparar, a estos efectos, casos de países del estilo 1 con otros de distinto estilo y verificar la diferencia existente en cuanto a la presencia de empresas públicas en la economía y, además enfrentar esas diferencias con las resultantes de otros factores como, por ejemplo, el tamaño de la economía. El Cuadro 1 permite comparar dos países del estilo 1 y dos países del estilo 3. Se han seleccionado - pese a la escasez de datos - un país "grande" y uno "pequeño" representando a cada estilo: Argentina (estilo 1, "grande"); México (estilo III, "grande"); Uruguay (estilo 1, "pequeño") y Costa Rica (estilo 3, "pequeño").

Cuadro 1

AMERICA LATINA: INVERSION PUBLICA EN PAISES SELECCIONADOS

|  | Valor          | Porcentaje |   |
|--|----------------|------------|---|
| <u>Argentina, 1978 (1)</u>                                   |                |            |   |
| <u>(En millones de pesos a precios corrientes de 1978)</u>   |                |            |   |
| PIB pm <u>a/</u>   | 52 345 749.3   | 100.0      |   |
| IBF <u>b/</u>  | 13 259 555.0   | 25.3       | 100.0                                   |
| IBF (SP) <u>c/</u>   | 6 047 605.0    | 11.6       | <u>45.6</u>                             |
| IBF (EP) <u>d/</u>   | 2 390 491.0    | 4.6        | <u>18.0</u> <u>100.0</u><br><u>39.5</u> |
| <u>México, 1977 (2)</u>                                      |                |            |   |
| <u>(En billones de pesos a precios corrientes de 1977)</u>   |                |            |   |
| PIB pm   | 1 676.0        | 100.0      |   |
| IBF  | 339.4          | 20.3       | 100.0                                   |
| IBF (SP)   | 140.1          | 8.4        | <u>41.3</u> <u>100.0</u>                |
| IBF (EP)   | 71.5 <u>e/</u> | 4.3        | 21.1 <u>51.0</u>                        |
| <u>Uruguay, 1980 (proyección) (3)</u>                        |                |            |   |
| <u>(En millones de pesos a precios corrientes de 1978)</u>   |                |            |   |
| PIB pm   | 32 626.2       | 100.0      |   |
| IBF  | 6 744.4        | 20.7       | 100.0                                   |
| IBF (SP)   | 1 680.0        | 5.1        | <u>24.9</u> <u>100.0</u>                |
| IBF (EP)   | 705.0          | 2.2        | 10.5 <u>42.0</u>                        |
| <u>Costa Rica, 1975 (4)</u>                                  |                |            |   |
| <u>(En millones de colones a precios corrientes de 1975)</u> |                |            |   |
| PIB pm   | 16 507.2       | 100.0      |   |
| IBF  | 3 707.8        | 22.5       | 100.0                                   |
| IBF (SP)   | 1 103.0        | 6.7        | <u>29.7</u> <u>100.0</u>                |
| IBF (EP)   | 543.5          | 3.3        | 14.7 <u>49.3</u>                        |

Fuente: (1) World Bank Report Nº 2 988-AR, cuadros 2.2 y 5.1.  
 (2) World Bank Report Nº 2 307-ME, cuadros 2.2a, 5.1 y 5.8.  
 (3) World Bank Report Nº 2 706-DR, cuadros 15 y 16.  
 (4) World Bank Report Nº 1 666-CR, cuadros 2.2 y 5.6.

- a/ PIB pm Producto Interno Bruto a precios de mercado.  
b/ IBF Inversión Bruta Fija.  
c/ IBF (SP) Inversión Bruta Fija realizada por sector público (incluidas las empresas públicas).  
d/ IBF (EP) Inversión Bruta Fija realizada por las empresas públicas (excluye inversión financiera, salvo en Uruguay).  
e/ Incluye petróleos mexicanos.

Si se comparan los países del mismo estilo, resultan muy significativas las diferencias según tamaño. Por ejemplo, la proporción de la inversión bruta fija pública en la total era de 45.6% para la Argentina y 24.9% para Uruguay, en el estilo 1; de 41.3% para México y de 29.7% para Costa Rica, en el estilo 3. Por otro lado, el porcentaje de la inversión bruta fija de las empresas públicas en la total entregaba un valor de 18.0% para Argentina más cercano al de México (21.1%) que al de Uruguay (10.5%).

Frente a las mencionadas diferencias vinculadas al tamaño, resultan de menor magnitud, aunque significativas, las diferencias asociadas al estilo, para tamaños similares. Esto puede verse con las cifras mencionadas y también en la razón entre inversión bruta fija de las empresas públicas sobre inversión bruta fija pública donde el valor 39.6% de Argentina no está tan lejos del 51.% de México, ni el 42.0% de Uruguay lo está respecto del 49.3% de Costa Rica.

En general puede decirse que, por variedad de razones, hay límites al proceso de privatización en los países del estilo 1, que conducen a la permanencia de un SEP mayor que el teóricamente buscado y ciertamente importante cualitativa y cuantitativamente. Por ello, desde el punto de vista microeconómico, se mantiene para el gobierno qua propietario la necesidad de controlar y planear la actividad de sus empresas aún sin atribuirle finalidades macro o extraeconómicas. Esto puede hacerse a través de mecanismos de holding o mediante especialistas en el área de la Oficina de Presupuesto.

El gobierno lleva a cabo tareas de planificación aún dentro del estilo 1. En ellas, muchas de las variables consideradas se relacionan estrechamente con la actividad de las empresas públicas. Así, si éstas son importadoras (frecuentemente fuertes) deben estar sujetas a los mecanismos de inducción por la vía de medidas de política del sector externo, al igual que las empresas privadas.

De allí que las empresas públicas en el estilo 1 sean objeto de planificación, sea que se la entienda en sentido restringido, esto es, relacionada al sector público (a veces aludida como planificación imperativa), como en sentido amplio, es decir, mediante el manejo de parámetros macroeconómicos que condicionan su actividad.

Para tales fines, la caracterización del SEP en el estilo 1 requerirá criterios de dimensión, tanto del sector en su conjunto como de sus componentes individuales, y la identificación de las empresas claves. De menor importancia resultan criterios de clasificación basados en objetivos extraeconómicos y en efectos de encadenamiento, puesto que por lo ya dicho en el estilo 1 se renuncia a poner en juego tales elementos. Sin embargo, y en la medida en que las unidades empresariales fueron fundadas con anterioridad a la vigencia del estilo 1, tales variables pueden mantener una importante influencia residual, por lo que no cabe desestimarlas por completo.

Finalmente, la caracterización para fines de planificación de las empresas públicas en el estilo 1 debe incluir las variables que definen sus relaciones con el Gobierno Central, procurando identificar la capacidad de control del gobierno y el grado de autonomía y poder de negociación de empresas individuales y subconjuntos de ellas, particularmente en lo que hace a la planificación al interior del sector.

#### IV. LAS EMPRESAS PUBLICAS EN EL ESTILO 2 DE PLANIFICACION

1. Una cuestión previa. ¿El estilo 2 es una etapa de tránsito hacia los estilos 1 y 3?

La economía mixta, como es sabido, es la modalidad de organización económica prevaleciente en América Latina y el Caribe. En rigor, podría afirmarse que la economía mixta es el patrón normal de desarrollo de la región. 1/

La cuestión más álgida es discernir el grado en que el sector estatal gravita en cada economía nacional. Sin embargo, tal distinción no despeja la interrogante sobre el tránsito desde una modalidad hacia otra. En efecto, la economía mixta, como fórmula intermedia, pudiera ser concebida como una antesala del estilo 3, o como un rezago de anteriores modalidades, en los casos de aquellos países que procuran alcanzar el estilo 1.

Si bien es posible que los rasgos de un sistema de planificación en busca de otra modalidad económica coincidan, en un momento de su evolución, con las características del estilo 2, ello no significa que dicho estilo per se no pueda tener estabilidad y fijeza. O, dicho de manera más directa, es posible que la voluntad planificadora de un país determinado - expresión de un proyecto y una coalición política - sea, conformar una economía mixta, con un sector estatal acotado en su tamaño y capacidad, sin pretender debilitarlo o fortalecerlo.

---

1/ No se ignora que la economía mixta es hoy la forma normal que asume el capitalismo contemporáneo. Países tan diferentes en sus estructuras sociales como Japón, Austria, Corea y España son economía mixta. Para una observación global acerca de este punto véase: Aníbal Villanova Villela, Una nota sobre o papel das empresas do governo no processo de desenvolvimento economico, IPEA, Brasília, 1980.

## 2. El volumen del sector de empresas estatales en el estilo 2

Ligado al tema anterior, está el hecho comprobado empíricamente de que el volumen del sector de empresas estatales se relaciona directamente con el volumen de la economía nacional: los países con mayor PIB tienen un SEP de mayor gravitación en la economía de que se trate.

Lo anterior no debe llevar a concluir, empero, que en los grandes países de la región predominen modalidades de estilo 3 y en los pequeños y medianos países, economías mixtas de estilo 2. Como muestra el Cuadro 1, si bien la variable tamaño no es descartable, importa menos que la adopción de un estilo determinado. De este modo, hay en la región ciertos países de gran capacidad económica que no adhieren al Estilo 3 y, a la inversa, hay países de capacidad mediana o pequeña que adoptan dicha modalidad de planificación.

Tras la correlación de capacidad económica y volumen del sector de empresas estatales, la lógica radicaría en que la diversificación de sectores económicos en los países de mayor tamaño traería consigo una mayor presencia de empresas estatales en los nuevos sectores productivos. Al respecto habría que señalar que dicha asociación existe aunque, nuevamente, el estilo adoptado gravita más que la diversificación económica. El cuadro 2a muestra que en Jamaica, Costa Rica, Ecuador y la República Dominicana, países pequeños en el ámbito regional, la presencia de unidades empresariales públicas en los diversos sectores es mayor que la existente en otros países de mayor capacidad económica, como Colombia o Chile, por ejemplo.

Con todo, las dimensiones del SEP, tanto en su volumen - medido por los indicadores respectivos - como en el número de unidades, serán menores en el estilo 2 en relación con el estilo 3. Más aún,

Cuadro 10

## AMERICA LATINA: EMPRESAS PUBLICAS POR SECTORES

| Ramas de actividad  | Argentina, | Bolivia, | Brasil | Chile | Colombia | Costa Rica | República Dominicana | Ecuador | El Salvador | Guatemala | Haití | Honduras, | Jamaica, | México | Nicaragua/ | Panamá | Paraguay | Perú, | Uruguay, | Venezuela, | Total | Barbados | Barbados | Suriname, |   |
|---|------------|----------|--------|-------|----------|------------|----------------------|---------|-------------|-----------|-------|-----------|----------|--------|------------|--------|----------|-------|----------|------------|-------|----------|----------|-----------|---|
|   | 1976       | 1977     | 1980   | 1977  | 1977     | 1978       | 1977                 | 1976    | 1977        | 1976      | 1977  | 1976      | 1977     | 1976   | 1977       | 1978   | 1977     | 1978  | 1977     | 1978       | 1977  | 1976     | 1977     |           |   |
| 1. Agricultura, silvicultura, pesca   | 1          | 1        | 10     |       |          | 3          | 1                    | 6       |             |           |       | 3         | 2        | 46     |            | 1      |          | 13    | 1        | 12         | 100   |          |          | 2         |   |
| 11 Producción agropecuaria  | 1          | 1        | 4      |       |          | 3          | 1                    | 5       |             |           |       | 2         | 2        | 20     |            | 1      |          |       |          | 12         |       |          |          | 1         |   |
| 12 Silvicultura y extracción de madera  |            |          | 5      |       |          |            |                      |         |             |           |       | 1         |          |        |            |        |          |       |          |            |       |          |          |           | 1 |
| 13 Pesca  |            |          | 1      |       |          |            |                      | 1       |             |           |       |           |          |        |            |        |          | 13    | 1        |            |       |          |          | 1         |   |
| 2. Minería (petróleo refinación)  | 4          | 1        | 59     | 4     | 3        | 2          | 1                    | 1       |             |           |       |           | 1        | 21     |            | 1      |          | 6     | 1        | 20         | 126   |          |          | 1         |   |
| 21 Carbón   | 1          |          | 3      | 1     |          |            |                      |         |             |           |       |           |          |        |            |        |          |       |          | 1          |       |          |          |           | 1 |
| 22 Petróleo y gas natural (extracción refinación)   | 1          |          | 1      | 1     | 1        | 1          |                      | 1       |             |           |       | 1         |          |        |            |        |          | 1     | 1        | 14         |       |          |          |           |   |
| 23 Minerales metálicos (hierro, cobre, estaño, etc.)  | 2          | 1        | 56     | 2     | 3        | 1          |                      |         |             |           |       |           |          | 21     |            | 1      |          |       |          | 3          |       |          |          |           | 1 |
| 24 Minerales no metálicos (sal, arcilla, etc.)  |            |          |        | 1     | 1        |            | 1                    |         |             |           |       |           |          |        |            |        |          |       |          | 2          |       |          |          |           |   |
| 3. Industria manufacturera  | 31         | 7        | 67     | 4     | 7        | 8          | 32                   | 21b/    | 1           | 1         | 4     |           | 13       | 125    |            | 3      | 3        | 35    | 1        | 60         | 442   |          |          | 3         |   |
| 31 Alimentos, bebidas, tabaco   | 1          | 1        | 5      | 1     | 1        | 3          | 8                    | 13      |             | 1         | 3     |           | 8        | 25     |            | 1      | 1        | 5     |          | 8          |       |          |          |           | 2 |
| 32 Textil, vestuario, cuero, calzado, caucho  | 2          |          |        |       | 1        |            | 6                    |         | 1           |           |       |           | 2        | 22     |            |        |          |       |          | 6          |       |          |          |           | 1 |
| 33 Madera, muebles, papel, cartón, celulosa   |            |          | 4      |       |          |            | 2                    | 1       |             |           |       |           |          | 5      |            |        |          |       |          | 2          |       |          |          |           |   |
| 34 Imprentas, editoriales   | 2          |          | 2      |       |          |            |                      |         |             | 1         |       |           |          | 4      |            |        |          |       | 1        | 2          |       |          |          |           |   |
| 35 Petroquímica   | 9          | 1        | 20     |       |          |            |                      |         |             |           |       |           |          | 17     |            |        |          |       | 1        | 15         |       |          |          |           |   |
| 35R Resto química, farmacéutica, etc.   | 1          | 1        | 17     | 1     | 2        | 2          | 3                    | 3       |             |           |       |           |          | 3      |            | 1      | 1        | 4     |          | 9          |       |          |          |           |   |
| 36 Vidrio, barro, loza, porcelana, cemento  | 3          | 2        | 2      |       | 1        | 1          | 7                    | 1       |             |           |       |           |          |        |            |        |          |       |          | 5          |       |          |          |           |   |
| 37 Siderúrgica  | 5          | 1        | 16     | 1     |          |            |                      |         |             |           |       |           |          | 21     |            |        | 1        | 1     |          | 2          |       |          |          |           |   |
| 38 Metalurgia, maquinaria eléctrica y no eléctrica  | 4          | 1        | 12     |       |          |            | 2                    | 2       |             |           |       |           | 1        |        |            | 1      |          | 2     |          | 6          |       |          |          |           |   |
| 38A Automotriz y vehículos motores diversos   | 2          |          | 3      |       |          |            | 3                    |         |             |           |       |           |          | 24     |            |        |          | 3     |          | 1          |       |          |          |           |   |
| 38B Otras industrias manufactureras y fábricas militares y estilleros                                     | 1          |          | 6      | 1     | 2        | 1          | 1                    | 1       |             |           |       |           | 2        | 4      |            |        |          | 4     |          | 4          |       |          |          |           |   |
| 4. Energía  | 7          | 2        | 48     | 2     | 2        | 2          | 3                    | 1       | 1           | 2         | 1     | 1         | 2        | 14     | 1          | 1      | 1        | 2     | 1        | 6          | 100   | 1        | 1        | 1         |   |
| 41 Electricidad producción y distribución   | 5          | 2        | 40     | 2     | 2        | 2          | 3                    | 1       | 1           | 2         | 1     | 1         | 2        | 12     | 1          | 1      | 1        | 1     | 1        | 5          |       |          |          | 1         |   |
| 42 Gas  | 1          |          | 1      |       |          |            |                      |         |             |           |       |           |          | 1      |            |        |          |       |          | 1          |       |          |          |           |   |
| 43 Centrales nucleares  | 1          |          | 7      |       |          |            |                      |         |             |           |       |           |          | 1      |            |        |          |       |          | 14         |       |          |          |           |   |
| 5. Construcción   | 1          |          | 4      |       |          |            | 2                    |         | 1           |           |       |           |          | 5      |            |        |          |       |          | 14         | 27    |          | 1        |           |   |
| 51 Construcción de viviendas  | 1          |          | 1      |       |          |            | 1                    |         |             |           |       |           |          | 5      |            |        |          |       |          | 5          |       |          |          |           |   |
| 52 Otras construcciones vial, puertos, etc.)  | 1          |          | 3      |       | 4        | 1          | 4                    | 8       | 3           | 1         |       | 1         | 15       | 13     |            | 2      |          | 11    |          | 12         | 129   | 1        | 1        | 5         |   |
| 6. Comercio   | 9          |          | 44     |       |          |            | 4                    | 8       | 3           | 1         |       | 1         | 2        | 6      |            | 2      |          | 7     |          | 5          |       |          |          |           |   |
| 61 Por mayor (almacenes reguladores, etc.) dist. petróleo   | 9          |          | 38     | 1     | 2        | 1          | 4                    | 8       | 3           | 1         |       | 1         | 2        | 6      |            | 2      |          | 7     |          | 5          |       |          |          |           |   |
| 62 Por menor  |            |          | 2      |       |          |            |                      |         |             |           |       |           |          | 1      |            |        |          | 2     |          | 2          |       |          |          |           |   |
| 63 Hoteles, turismo, etc. (promoción de artesanía ferias)   |            |          | 4      |       | 2        |            |                      |         |             |           |       |           | 13       | 6      |            |        |          | 2     |          | 7          |       |          |          |           |   |
| 7. Transporte, almacenamiento, administración de puertos  | 8          | 5        | 40     | 6     | 11       | 8          | 3                    | 9       | 1           | 6         | 3     | 2         | 9        | 18     | 2          | 4      | 6        | 9     | 4        | 13         | 167   | 3        | 2        | 5         |   |
| 70 Carga terrestre camiones   |            |          | 5      |       |          |            |                      |         |             |           |       |           |          | 3      |            |        |          |       |          | 2          |       |          |          |           |   |
| 71 Urbano (metro, colectivo)  | 1          |          | 7      | 2     |          | 1          |                      |         |             |           |       |           | 2        | 3      |            |        |          |       |          | 1          |       |          |          |           |   |
| 72 Ferrocarriles  | 1          | 2        | 3      | 1     | 1        | 1          | 1                    | 1       | 1           | 1         | 1     | 1         | 1        | 3      | 1          | 1      | 1        | 1     | 1        | 4          |       | 1        | 1        | 1         |   |
| 73 Aéreo  | 2          | 1        | 1      | 1     | 1        | 1          | 1                    | 2       |             |           |       |           | 2        | 5      |            | 1      | 2        | 2     | 1        | 1          |       |          |          |           |   |
| 74 Marítimo y fluvial   | 3          |          | 11     | 1     | 1        | 3          |                      | 3       |             | 1         |       |           | 1        | 1      |            | 1      | 1        | 2     | 2        | 2          |       |          |          |           |   |
| 75 Administración de puertos, aeropuertos, aduanas, zonas libres (frigoríficos)                           | 1          | 2        | 13     | 1     | 8        | 2          | 2                    | 3       | 1           | 3         | 2     | 1         | 3        | 6      | 1          | 2      | 2        | 5     | 2        | 4          |       |          |          |           |   |
| 8. Comunicaciones   | 7a/        | 9        | 51     | 6     | 3        | 4          | 2                    | 3       | 2           | 2         | 2     | 2         | 3        | 8      | 1          | 3      | 2        | 22    | 4        | 4          | 140   | 3        | 2        | 2         |   |
| 81 Correos y telegramos   | 3          | 3        | 45     | 1     | 1        | 2          | 1                    | 1       | 1           | 1         | 1     | 1         | 1        | 3      | 1          | 1      | 1        | 1     | 1        | 1          |       |          |          |           |   |
| 82 Teléfonos  | 1          | 5c/      | 1      | 1     | 1        | 1          | 1                    | 1       | 1           | 1         | 1     | 1         | 1        | 1      | 1          | 1      | 1        | 1     | 1        | 1          |       |          |          |           |   |
| 83 Radio  | 70         |          | 1      | 1     | 1        | 1          | 1                    | 1       | 1           | 1         | 1     | 1         | 1        | 1      | 1          | 1      | 1        | 1     | 1        | 1          |       |          |          |           |   |
| 84 Televisión   | 16         | 1        | 1      | 1     | 1        | 1          | 1                    | 1       | 1           | 1         | 1     | 1         | 1        | 1      | 1          | 1      | 1        | 1     | 1        | 1          |       |          |          |           |   |
| 85 Agencias oficiales de información y noticias, agencias publicitarias (diarios) cinematografía y teatro | 1          |          | 2      | 1     |          |            |                      | 1       |             |           |       |           |          | 1      |            |        |          | 3     |          | 1          |       |          |          |           |   |
| 9. Servicios  | 4          | 9        | 38     | 4     | 1        | 3          | 5                    | 1       | 2           |           | 3     | 1         | 8        | 37     | 4          | 7      | 1        | 16    | 3        | 6          | 159   | 1        | 2        | 2         |   |
| 90 Inmobiliaria   |            |          | 3      |       |          |            | 1                    |         |             |           |       |           |          | 30     |            |        |          | 4     |          | 1          |       |          |          |           |   |
| 91 Servicios de computación e informática   |            | 1        | 3      | 1     |          |            |                      |         |             |           |       |           |          | 1      |            |        |          | 1     |          | 1          |       |          |          |           |   |
| 92 Agua potable, alcantarillado, acueductos, asse   | 1          | 7c/      | 22     | 2     | 1        | 2          | 2                    | 1       | 1           |           | 1     | 1         | 2        | 3      | 3          | 2      | 1        | 2     | 1        | 2          |       | 1        | 1        | 1         |   |
| 93 Empresas de ingeniería, proyectos, consultoría   | 2          |          | 6      |       |          |            |                      |         |             |           |       |           | 1        | 2      |            |        |          | 5     |          | 1          |       |          |          |           |   |
| 94 Lotería, casinos, hipódromos, etc.   | 1          | 1        |        | 1     |          | 1          | 2                    |         | 1           |           | 2     |           |          | 1      | 1          | 5      |          | 5     | 2        | 1          |       |          | 1        | 1         |   |
| 10. Bancos, instituciones financieras   | 35         | 13       | 39     | 4     | 12       | 10         | 6                    | 5       | 7           | 9         | 3     | 5         | 4        | 75     | 6          | 6      | 5        | 17    | 3        | 69         | 333   | 2        | 5        | 5         |   |
| 101 Bancos comerciales  | 30         | 1        |        |       |          |            |                      |         |             |           |       |           |          | 21     |            |        |          |       |          |            |       |          |          |           |   |
| 102 Bancos de fomento y desarrollo  | 2          | 1        |        |       |          |            | 2                    | 3       |             |           |       |           |          | 18     |            |        |          |       |          |            |       |          |          |           |   |
| 103 Bancos hipotecarios   | 1          |          | 39     | 4     |          | 1          | 2                    |         | 7           | 9         | 3     | 5         | 4        | 19     | 6          | 6      | 5        | 17    | 3        | 69         |       | 2        | 5        | 5         |   |
| 104 Seguros   | 1          |          |        |       |          |            |                      |         |             |           |       |           |          | 19     |            |        |          |       |          |            |       |          |          |           |   |
| 105 Financieras   | 1          |          |        |       |          |            |                      |         |             |           |       |           |          | 17     |            |        |          |       |          |            |       |          |          |           |   |
| 106 Otras   | 11         | 11       | 420    | 31    | 45       | 41         | 32                   | 32      | 18          | 21        | 16    | 15        | 37       | 162    | 14         | 28     | 18       | 129   | 18       | 216        | 1 717 | 11       | 14       | 26        |   |
| Total   | 107        | 47       | 420    | 31    | 45       | 41         | 32                   | 32      | 18          | 21        | 16    | 15        | 37       | 162    | 14         | 28     | 18       | 129   | 18       | 216        | 1 717 | 11       | 14       | 26        |   |

a/ No se cuentan 83 y 84.

b/ La mayoría son mixtas.

c/ Incluye subsidiarias o filiales estatales, regionales o provinciales.

| País                 | Servicios básicos             |   |   |   | Productos de consumo básicos  | Productos de insumo básicos   | Comunicación social  | Agricultura y pesca                             | Minería y petróleo   | Otros servicios   |   |   |   |   |   |   |
|----------------------|-------------------------------|---|---|---|---|---|--|---|--|---|---|---|---|---|---|---|
|                      | 0                             | 1 | 2 | 3 |   |   |  |   |  |   |   |   |   |   |   |   |
| País                 | Empresas públicas financieras |   |   |   | Comercio por mayor y menor<br>Alimentos, bebidas, tabaco<br>Química, farmacéutica<br>Textil, vestuario, calzado<br>Construcción | Vidrio, cemento<br>Astilleros, fábricas militares<br>Metalmeccánica, electricidad, automotriz<br>Siderúrgica<br>Madera, papel, celulosa<br>Petroquímica | Radio y televisión<br>Imprenta y editorial<br>Agencias noticiosas y publicitarias<br>Cinematográfica | Productos agropecuarios y silvicultura<br>Pesca | Petróleo<br>Minerales metálicos<br>Carbón y minerales no metálicos | Hoteles y turismo<br>Automobiliarios<br>Empresas de ingeniería y proyectos<br>Computación e informática |   |   |   |   |   |   |
|                      | Ecuador                       | X | X | X |   |   |  |   |  |   | X | X | X | X | X | X |
|                      | Bolivia                       | X | X | X |   |   |  |   |  |   | X | X | X | X | X | X |
|                      | Colombia                      | X | X | X |   |   |  |   |  |   | X | X | X | X | X | X |
|                      | Paraguay                      | X | X | X |   |   |  |   |  |   | X | X | X | X | X | X |
|                      | El Salvador                   | X | X | X |   |   |  |   |  |   | X | X | X | X | X | X |
|                      | Honduras                      | X | X | X |   |   |  |   |  |   | X | X | X | X | X | X |
|                      | Guatemala                     | X | X | X |   |   |  |   |  |   | X | X | X | X | X | X |
|                      | Nicaragua                     | X | X | X |   |   |  |   |  |   | X | X | X | X | X | X |
|                      | Paraguay                      | X | X | X |   |   |  |   |  |   | X | X | X | X | X | X |
|                      | Perú                          | X | X | X |   |   |  |   |  |   | X | X | X | X | X | X |
| Costa Rica           | X                             | X | X | X | X   | X   | X  | X   | X  |   |   |   |   |   |   |   |
| República Dominicana | X                             | X | X | X | X   | X   | X  | X   | X  |   |   |   |   |   |   |   |
| Jamaica              | X                             | X | X | X | X   | X   | X  | X   | X  |   |   |   |   |   |   |   |
| Paraguay             | X                             | X | X | X | X   | X   | X  | X   | X  |   |   |   |   |   |   |   |
| Brasil               | X                             | X | X | X | X   | X   | X  | X   | X  |   |   |   |   |   |   |   |
| México               | X                             | X | X | X | X   | X   | X  | X   | X  |   |   |   |   |   |   |   |
| Venezuela            | X                             | X | X | X | X   | X   | X  | X   | X  |   |   |   |   |   |   |   |
| Argentina            | X                             | X | X | X | X   | X   | X  | X   | X  |   |   |   |   |   |   |   |
| Chile                | X                             | X | X | X | X   | X   | X  | X   | X  |   |   |   |   |   |   |   |
| Uruguay              | X                             | X | X | X | X   | X   | X  | X   | X  |   |   |   |   |   |   |   |



dicho indicador será la expresión de dos tipos de economías con requerimientos de planificación diferentes.

### 3. Características del SEP en el estilo 2

El conocimiento del SEP en el estilo 2 se enriquece si se agregan calidades a los indicadores cuantitativos, como las que se indican a continuación.

a) Un incipiente empresariado público. En las economías mixtas, las empresas públicas son una prolongación - que ha llegado a ser necesaria - del cuerpo central de la administración. No se perfilan con nitidez las funciones de los "capitanes de empresas" públicas, ya que la rotación que se da entre funciones públicas de tipo empresarial o simplemente administrativas no otorga especificidad a la tarea del empresario público o, al menos, no permite que se constituya un cuerpo profesional con sus características. Para utilizar una nomenclatura de las ciencias sociales de la región, se puede concluir que en el estilo 2 no hay una "burguesía estatal" o, en todo caso, ella es incipiente. No hay una tecnoburocracia constituida como cuerpo profesional y relativamente autónomo, lo que constituye una importante diferencia con lo que sucede en el estilo 3.

b) La gravitación del sector capitalista en las coaliciones sociales

Aunque más intangible el fenómeno de la decisiva gravitación de un sector de empresarios privados es enteramente percible. Asimismo debe tenerse presente que el papel del empresariado privado es dinámico lo que introduce cambiantes criterios en la evolución histórica de la empresa pública en la economía mixta. 1/ De este modo se han esgrimido como razones para la creación de empresas públicas, la necesidad de la industrialización, la soberanía nacional, los

---

1/ Véase al respecto, Empresas estatales: el caso chileno y un análisis general, Edgardo Boeninger y Eduardo Palma, Pp. 28 y siguientes.

requerimientos de modernización y eficiencia, los conflictos distributivos, la generación de ahorro, etc. etc. Si bien la posición del empresariado privado ha variado ante cada uno de aquellos requerimientos o en todos los casos no ha sido unánime o aún, en diferentes épocas se ha contradicho en sus argumentaciones, con todo su gravitación ha sido decisiva para reservar a la empresa privada el papel de agente principal del desarrollo. A menudo ese papel principal ha requerido la presencia de la empresa pública, sea como factor de provisión de insumos, de disminución de costos, externalidades, etc. En otras ocasiones el empresariado privado, creada una empresa pública con su oposición frontal, ha buscado y logrado, en todo o en parte, que su funcionamiento favorezca algunos de sus intereses en el campo de la producción, comercialización o distribución.

Sea como fuere, la gravitación decisiva del empresariado privado es indispensable para el funcionamiento de una economía mixta, sin que ello signifique a priori ningún mecanismo que les otorgue una capacidad unilateral para conformar las decisiones en todas las épocas de un mismo país o en los diferentes casos nacionales.

Lo que no debe perderse de vista es la debilidad del tercer sector de la economía en casi la totalidad de los países de la región. Las formas de apropiación social, diferentes a las colectivas e individuales, han sido y son todavía tan precarias en las economías nacionales que dichos sectores no han jugado ningún papel en el proceso social de toma de decisiones en relación con las formas de apropiación. Otras fuerzas y factores han jugado de contrapeso al empresariado privado. Así, los conflictos redistributivos a través de las reivindicaciones sindicales se han concentrado en las tarifas y subsidios que el Estado, vía empresas estatales, ha otorgado a nuevos sectores sociales.

c) Los espacios vacíos

Se ha acuñado la expresión "espacios vacíos" para describir aquellas áreas que el sector privado aspira a desarrollar. Dichos espacios vacíos varían según la etapa de desarrollo que atraviese la economía nacional. El Estado juega un papel, a veces decisivo, en la generación de los mismos y debe compartir incluso la gestión económica con el sector privado.

La figura de los espacios vacíos describe acertadamente la tensión interna de una economía mixta: el papel cambiante de sus agentes económico-sociales y el carácter complementario y contradictorio de los intereses en juego. De ahí la generalizada percepción de forma intermedia o de tránsito que comúnmente se le atribuye a la economía mixta.

4. Cuestiones sustantivas de planificación del sector de empresas estatales en el estilo 2

a) La regulación estatal vía empresas estatales

Las cuestiones sustantivas de planificación del SEP en el estilo 2 son las relacionadas con el carácter mixto de la economía y con el hecho de que ella sea la opción preferida de desarrollo.

En teoría económica, y tal como se mencionó en páginas anteriores, las razones por las cuales se justifica un Estado empresario están taxativamente enumeradas: a) existencia de bienes públicos o colectivos que, normalmente, no se transan en el mercado; b) la existencia de externalidades, situación en que la relación costo-beneficio privado difiere de la social ya que el precio de mercado no da cuenta del efecto externo provocado por la producción o consumo privado;

y c) la indivisibilidad de ciertos proyectos de inversión cuyo período previsto de maduración, o si se prefiere, su horizonte de tiempo, es prolongado, por lo cual sólo el Estado puede asumir su realización.

Estas tres fuentes de origen de empresas públicas gozan de consenso teórico. El grado de divergencias se hace mayor en los casos de empresas públicas con fines sociales, sea que busquen compensar a ciertos grupos sociales o que se les utilice como canal de subsidios o de promoción de ciertas actividades deprimidas.

Las razones para fundar empresas públicas en la teoría económica convencional son, como se ha visto, bastante acotadas. Dichos criterios son estáticos. No prevén o, a lo más, subentienden los efectos más dinámicos.

En efecto, una vez realizada la inversión por el Estado creando una empresa pública, ¿cuál es el próximo paso: la gestión pública, ampliada o restringida, o la privatización de la unidad empresarial? Si fuera decidida la privatización ¿a quién o a quiénes se la asignaría y en qué momento y bajo qué condiciones? El mismo ejercicio anterior se podría realizar con los bienes colectivos o públicos y con las empresas públicas, en razón de las externalidades.

Todo lo anterior lleva al meollo del problema: la regulación del mercado ejercida por el Estado. Esta regulación es más amplia que la esfera del SEP, ya que el conjunto de regulaciones abarca todos los aspectos de la ejecución de la política económica y social.

Es útil destacar que esta capacidad de regulación del Estado no se ejerce en el vacío y nunca es completamente neutral ya que, de algún modo y aún en las esferas de mayor autonomía, reproduce la configuración de los grupos y clases sociales.

Pues bien, los instrumentos y actividades que en conjunto constituyen la capacidad reguladora, son materia de discernimiento ante cada situación del mercado que se pretende corregir. Una de aquellas modalidades instrumentales la constituye la empresa pública. No debe perderse de vista esta calidad instrumental de la empresa pública en una economía mixta. Generalmente, ella es oscurecida por el uso conspicuo del arsenal ideológico que despliegan los contendores en el campo social y que a menudo los hace caer en contradicciones flagrantes. 1/

Como todo instrumento, la empresa pública es funcional para un número reducido de objetivos ya que la asignación de fines múltiples muy fácilmente generará tensiones difíciles de resolver. En general, podría sostenerse que la regulación vía empresas estatales debe ser excepcional y utilizarse sólo cuando otras modalidades reguladoras han sido descartadas por ineficientes, ante la situación del mercado que se pretende corregir.

La razón fundamental de atribuir este carácter excepcional a la regulación vía empresas públicas radica en la naturaleza burocrática de la solución. Si bien cualquier regulación tiene este carácter en algún grado, en el caso de la empresa pública él es mucho mayor. La burocratización hace peligrar el papel instrumental de la empresa

---

1/ Hay que insistir sobre que los problemas de planificación tratados en esta sección corresponden a una economía mixta elegida con opción de desarrollo. Con todo, siempre al lado de las actitudes manifiestas hay otras latentes cuya dirección última es cambiar el modelo elegido.

en un doble sentido: o se autonomiza o se hace dependiente de la autoridad planificada. Ninguna de tales posibilidades se prevé en el momento de su fundación. Obviamente, no puede descartarse por anticipado, que en todas las situaciones, la empresa pierda el papel instrumental que le ha sido atribuido por la autoridad planificadora. El nudo del problema radica en que el equilibrio entre autonomía y control cuando se obtiene, obedece a múltiples factores, hasta ahora de difícil codificación.

b) La heterogeneidad del sector empresas estatales

Como se ha dicho con anterioridad, la creación de empresas estatales ha correspondido a diferentes necesidades propias de cada etapa del desarrollo. Obviamente, esto significa que las empresas conforman un sector marcadamente heterogéneo. Los grados alcanzados de legitimidad de competencia técnica, de autonomía y los circuitos informales de relacionamiento que han establecido, varían en función de la antigüedad de la ubicación sectorial de la empresa, etc.

De ahí que un control homogéneo por la autoridad planificadora a través del sistema normativo, puede implicar grandes distorsiones en los objetivos previstos. Normalmente, el sistema de planificación no dispondrá de recursos técnicos apropiados para ejercer dicho control sobre las empresas públicas claves como las hidroeléctricas, las que extraen recursos minerales, etc. La excelencia técnica es escasa por definición, y debe optarse entre dedicarla a funciones empresariales o a funciones de control. Esto determina que ni los planes de inversión, ni las fuentes, ni las modalidades de financiamiento de ciertas empresas de gran significación están sujetas a un control real. La revisión de la literatura jurídica que intenta perfeccionar las modalidades de control en situaciones heterogéneas mueve al pesimismo. En rigor, las normas, por muy sofisticadas que sean, difícilmente podrán cambiar los datos de una realidad tan heterogénea. Todo ello conduce a pensar que resulta más fructuoso intentar negociar con los directores de las grandes empresas, a fin de hacerlos participar de los objetivos del plan.

La situación de la planificación es diferente ante aquel conjunto de empresas más o menos homogéneas en tamaño, en ubicación sectorial, en antigüedad, etc. En estos casos, los mecanismos de control pueden impedir que las tendencias autonomistas de las empresas las alejen, en sus comportamientos económicos, de los objetivos del plan. En especial, la experiencia de control de los planes de inversión y las modalidades de financiamiento permiten un control adecuado que no coarte por completo la acción empresarial. A la inversa, los controles rigurosos de los presupuestos internos y de las contrataciones de personal transforman a las empresas en servicios de la administración central, desperdiciándose su capacidad de instrumento de descentralización.

c) La cuantificación de los subsidios

Cuando la empresa pública ha sido fundada atendiendo a objetivos extraeconómicos, la cuantificación de los subsidios es fundamental. De igual manera, ello es básico en empresas públicas que, normalmente, cumplen funciones evaluables con criterios económicos, y a las que se les asigna, en adición, alguna función de carácter social, generalmente, la provisión subsidiada de algún bien o servicio.

Ya se ha hecho referencia con anterioridad a este punto. Probablemente, no se percibe con claridad que éste es el ámbito más delicado para el funcionamiento de un SEP. Generalmente, las críticas a la empresa pública in genere comienzan cuando ellas están destinadas a ejercer funciones de compensación social sin que se determine ex-ante el monto y las modalidades de asignación de los subsidios.

En el ámbito de cuantificación de los subsidios, la planificación nacional puede jugar un papel de importancia. Las ventajas de discutir, pública y anticipadamente, las poblaciones-objetivo a subsidiar, facilita el apoyo a las medidas. Asimismo, la cuantificación ex-ante permite proyectar los déficits con la debida anticipación. El mapa completo de los bienes o servicios subsidiados facilita el estudio de los filtros y obstáculos que se interponen en su recepción por los usuarios preestablecidos.

V. EL SECTOR DE EMPRESAS ESTATALES EN EL ESTILO 3 DE PLANIFICACION

1. Carácter histórico de la formación de los SEP nacionales

La tendencia general del desarrollo latinoamericano ha conducido a modalidades implícitas y no deliberadas de presencia del Estado en la economía. Como señala Oszlak, "Se trata más bien de productos históricos, resultantes de una particular conjunción de factores, que pueden ser extrapolables e identificables en algunos rasgos básicos con los modelos extremos. Como producto histórico, estas formas 'intermedias' reconocen un pasado diferente y plantean el problema de su futura evolución y destino". <sup>1/</sup>

El carácter implícito y no deliberado del proceso aludido supone, sin embargo, la preexistencia de instituciones que lo posibiliten. El orden público económico debe facilitar o permitir la creación de nuevas unidades empresariales públicas, amén de otras regulaciones complementarias para su funcionamiento. Al respecto, la experiencia latinoamericana muestra diversos patrones de institucionalización del régimen económico. En primer término, en casos como el venezolano, la propia Constitución Política consolidó el SEP. "El sistema económico venezolano, constitucional y realmente, es un sistema de economía mixta que si bien protege 'la iniciativa privada', permite al Estado una gran e ilimitada intervención, no sólo de carácter regulador, sino activa como Estado empresario. Por tanto, puede decirse que en el sistema económico venezolano el 'sector privado' de la economía no es la regla y el sector público la excepción. Es decir, el sector público y la intervención del Estado en la vida económica no es subsidiaria respecto al sector privado en aquellas áreas en que éste no podía cumplir satisfactoriamente con las exigencias del proceso económico; sino que, al

---

<sup>1/</sup> Oscar Oszlak, "Capitalismo de Estado: ¿forma acabada o transición?", en Gobierno y empresas públicas en América Latina, CIAD, Ediciones SIAP, Buenos Aires, Argentina, 1978, p. 16. En éste y en otros exponentes de la literatura reciente se utiliza la expresión "capitalismo de Estado" en una acepción más amplia que la tradicional. Véase el punto de esta sección.

contrario, se consagra constitucionalmente un sistema de economía mixta en el cual el Estado puede tener una amplísima participación sometida materialmente a muy pocos límites: el ámbito del sector público respecto del sector privado, por tanto, dependerá de la política económica y social concreta del gobierno". 1/

Un segundo tipo de orden público económico es resultado de un largo proceso de consolidación del sector público en una economía mixta sin que se destaquen, más allá de su momento inicial, inflexiones históricas que identifiquen grandes cambios en las instituciones económicas. Es el caso de México ya que "El Proyecto Nacional implícito en la Constitución tiene como uno de sus supuestos básicos un sistema de economía mixta. La Revolución transformó el concepto de propiedad, preservó las libertades económicas y le confirió al Estado responsabilidades de rectoría y gestión económica". 2/ Obviamente, existió en el caso de México, un primer momento revolucionario. Sin embargo, tal como anota Vega, "Este patrón político del desarrollo económico durante el período 1940-1970, ha consistido en la imposición y mantención del esquema de industrialización sustitutiva, cuyo desarrollo se privilegia por la política económica; y en la imposición a las fuerzas sociales de la sociedad mexicana de alcances y límites bien definidos de contribución al crecimiento económico y a una participación diferenciada por grupos sociales, sectores productivos y regiones en los frutos del desarrollo. Estos alcances y límites, así como la participación, son fruto de una negociación al interior del sistema político y van variando de acuerdo a los diferentes énfasis que le dan los Presidentes a su gestión gubernativa en lo económico, dentro del patrón político y económico global al que difícilmente podrían alterar, salvo en situaciones críticas". 3/

---

1/ Allan R. Brewer-Carías. Régimen jurídico de las empresas públicas en Venezuela, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas, 1980, pp. 18 y 19.

2/ Estados Unidos Mexicanos. Poder Ejecutivo Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan Global de Desarrollo 1980-1982, México, 1980, p. 28.

3/ Humberto Vega. La planificación en México. Versión preliminar, ILPES, Santiago, 1979, p. 16.

Los casos chileno y uruguayo, hasta comienzos de los años setenta, ilustran también la modalidad de evolución implícita hacia una economía mixta con creciente participación del sector estatal. En ambos casos, las modificaciones del orden público económico fueron reajustes marginales, siempre orientados en la dirección de ampliar la capacidad empresarial del Estado. 1/

Una referencia especial merecen los casos que se podrían denominar de intensificación "acelerada" de la intervención estatal, en que la ampliación de la esfera productiva estatal no se ha producido a través de un proceso de larga data, sino en períodos de no más de 10 ó 20 años. El caso típico es el Perú, durante la década pasada. Una modalidad distinta caracteriza a un grupo de países de menor tamaño relativo (Costa Rica, Ecuador y República Dominicana), cuyo SEP se ha ampliado en las dos últimas décadas.

Como resulta obvio, todas las variantes de desarrollo que han conducido a regímenes económicos catalogables como economías mixtas (e incluyendo lo que algunos autores denominan capitalismo de Estado) han sido el fruto de un proceso de planificación, concibiendo a ésta como la instrumentación de un proyecto político. Sin duda el gran problema está en señalar los rasgos de dicho proyecto político cuya imagen-objetivo no ha sido nunca clara y distinta. Por ello se ha preferido alterar aquí el orden lógico para tratar este problema, examinando primero las modalidades por las cuales se alcanza este régimen económico de economía mixta en sus distintas variantes, para intentar ahora señalar sus rasgos constitutivos.

---

1/ Para un examen pormenorizado de los cambios en el orden público económico de Chile y Uruguay, véase Boeninger y Palma, op. cit., y Aldo E. Solari y Rolando Franco en Las empresas estatales en el Uruguay. ILPES, 1977.

2. Los rasgos constitutivos de la economía mixta en el estilo 3

No sería difícil definir una economía mixta como aquélla en que coexisten formas de propiedad privada y estatal de los medios de producción. El capitalismo de Estado ocuparía un extremo del continuum de economías mixtas, aquél caracterizado por el hecho de que la propiedad estatal se hace predominante, tanto por su proporción como por la influencia que ejerce sobre el conjunto.

La definición del capitalismo de Estado, sin embargo, es una tarea plagada de dificultades. Como señala Oszlak: "Por una parte, la literatura recoge una gran variedad de expresiones que, alternativamente, sirven para designar un mismo orden social caracterizado por una activa presencia del Estado en la actividad económica, la regulación de la vida social y el control político-ideológico. "Capitalismo de Estado", "capitalismo social", "socialismo de Estado", "corporativismo", "capitalismo monopolista de Estado", son algunas de las denominaciones que muchas veces compiten para aludir a una misma experiencia a coyuntura histórica. " 1/

Una vez que Oszlak completó su encuesta acerca del capitalismo de Estado, concluyó: "Afirmaría, más bien, que es una fórmula en la cual el Estado se convierte en eje de un proyecto de desarrollo capitalista, compartiendo con el sector privado la propiedad de los medios de producción y la apropiación del excedente social. Fuera de estos elementos comunes, las variantes con que se le reconoce están determinadas fundamentalmente por las condiciones económicas objetivas existentes en cada contexto, por el peso que los diferentes sectores capitalistas, estatales y populares poseen en el sistema de dominación vigente, y por su respectivo grado de integración o enfrentamiento. Dada la amplia gama de situaciones que caben dentro de una definición tan lata, no es extraño que se identifiquen casos de capitalismo de Estado en contextos tan heterogéneos". 2/

---

1/ Oszlak, op. cit., p. 18.

2/ Oszlak, op. cit., p. 52.

Frente a lo expuesto cabe señalar, siguiendo los conceptos constitutivos en el estilo 3 según se los define en el trabajo ya citado (Estado de la planificación) que dicha modalidad de planificación implica la adopción de un proyecto nacional de desarrollo en el que el mercado resulta fuertemente regulado, hay persecución directa de objetivos sociales y apertura externa restringida, acompañados de una concepción de la planificación que es reguladora y comprensiva.

El cumplimiento de esas características requiere un grado de intervención del Estado que, en las circunstancias latinoamericanas actuales, no se expresa solamente mediante el ejercicio de potestades regulatorias sino que también abarca la actividad de empresas estatales con objetivos directamente ligados a los del proyecto nacional. Así, la regulación del mercado es efectuada en parte por actividad de empresa pública; es frecuente que a éstos se les encargue atención de objetivos sociales y, por fin, que sean ejecutoras directas de la estrategia económica de producción inherente a una apertura externa restringida.

Por tales motivos una observación de los cuadros 1a, 2 y 2a permite, dentro de las limitaciones de los indicadores disponibles, verificar una mayor presencia del SEP en países del estilo 3.

### 3. El papel del Estado y las empresas públicas en las economías de estilo 3

Como ha puesto en evidencia la reciente literatura económica y social, dos procesos de carácter mundial afectan a los países latinoamericanos: la transnacionalización de la economía y la sociedad y la interpenetración del Estado y la sociedad civil. Ambos implican la persistencia y la ubicuidad del fenómeno estatal.

Así, en el caso de Brasil, "en definitiva, más que de un sector público coexistiendo en articulación con un sector privado, de lo que se trata es de un Estado monitor de un proceso de acumulación capitalista

que imbrica agentes económicos, tanto públicos como privados, rasgo éste que ha llevado a caracterizar el sistema en términos de un dirigismo estatal".

"Es importante destacar que esa característica no anula la naturaleza fundamentalmente capitalista del proceso económico en su conjunto, lo que se expresa en dos dimensiones principales: por una parte, la orientación esencialmente capitalista de la acción estatal misma; por otra, la existencia de relaciones funcionales necesarias entre los actores que componen el 'trío' (Estado, capital nacional y capital multinacional). Esto, obviamente, no implica que el sistema en su globalidad descansa en un conjunto de relaciones armoniosas, que excluya fricciones, contradicciones y conflictos". 1/

A este nuevo agente del desarrollo se le ha denominado burguesía de Estado, concepto que se explica del siguiente modo: "Existe una contradicción formal entre la noción de burguesía (o sea una clase que se hace en la apropiación privada de los medios de producción) y la de Estado, pues esta última apunta al control público... Por otro lado, si es cierto que el sector social que controla las empresas estatales no es propietario privado de los medios de producción, en el sentido de que cada uno de los directivos posea un control accionario, en conjunto ella controla las decisiones de producción... De alguna forma, este sector se convierte en el soporte social de capital y éste en sí mismo, no conoce la distinción entre 'público' y 'privado'". 2/

La presencia de este nuevo actor permite identificar las peculiaridades de la intervención del Estado en el estilo 3. En efecto, las regulaciones económicas tienden a reforzar de modo coherente y global el desarrollo capitalista, cuyo eje principal se ha desplazado hacia el Estado. En cambio, en ausencia de una burguesía estatal, puede ser menos transparente el signo de la intervención estatal y, por lo tanto, sujeta a mayores controversias.

---

1/ Angel Flisfisch, La planificación en Brasil, ILPES, Santiago, versión preliminar, 1979, p. 41.

2/ Fernando Henrique Cardoso, Autoritarismo e Democratizacáo, Paz e Terra, Sao Paulo, 1975, pp. 16-17.

Probablemente, las mayores dificultades para lograr objetivos y mecanismos coherentes provengan de la inserción en la economía mundial y los consiguientes efectos diferenciadores del proceso de transnacionalización. En las economías mixtas periféricas, el SEP configura una de las modalidades de asociación con la empresa transnacional. Esto no excluye la asignación de un papel al capital nacional, el tercer socio en la nueva asociación. Las modalidades de asociación abarcan una compleja tipología de objetivos ya que la relación con el capital transnacional puede involucrar componentes de inserción, financiamiento, traspaso y compra de tecnología. Asimismo los tipos de institucionalización incluyen la asociación directa con una o varias empresas públicas o a través de empresas mixtas, con aportes de capital nacional, público y privado, y transnacional.

La configuración positiva del modo de relacionamiento con el capital transnacional también significa explícita o implícitamente limitar esferas de acción al capital transnacional. En rigor, estas reglas de juego prohibitivas corresponden al Estado como instituto político, más que al Estado como sector productivo de bienes y servicios, ya que las razones que se esgrimen para reservar al capital nacional ciertas actividades productivas tienen que ver con la soberanía nacional o el interés general.

#### 4. Problemas sustantivos de planificación del sector estatal en el estilo 3

Como es sabido, la planificación francesa utiliza el concepto de incitación, modalidad de planificación generalizable a las nuevas técnicas de ejecución que asume la planificación en los países capitalistas avanzados.

Una autora define así la incitación: "es una medida específica de política económica, no autoritaria, que busca obtener de parte de los agentes involucrados un determinado comportamiento, que no deseaban o que no habían ideado adoptar, al menos en el momento de partida, a cambio de una o varias ventajas determinadas". 1/ Como ella destaca, el concepto alude a cuatro criterios: especificidad de la acción, ausencia de sanción, relación cuasicontractual de naturaleza aleatoria entre el Estado "incitador" y el agente incitado y, finalmente, que el Estado busque "hacer hacer" a los agentes algo que no deseaban realizar. Las medidas de incitación son, en breve, una técnica de ejecución del Plan.

¿En qué contexto emerge y se desarrolla esta modalidad? El proceso de estabilización del contexto social supone la identificación de una racionalidad común para las empresas públicas y privadas. "Esta nueva definición de relaciones Estado-empresa conduce a la adopción de los principios de la reforma de la gestión. En su actividad económica, el Estado debe también evitar distanciarse de la racionalidad de mercado. De partida sus intervenciones económicas estarán dirigidas en el sentido de mejorar la eficiencia económica. Su papel no es establecer un impulso voluntarista de la economía en el sentido de objetivos de crecimiento por alcanzar. El papel es, más bien, permitir una asignación óptima de los recursos existentes. Esta nueva finalidad va también a dirigir su acción en el plano de la elección de la política económica."

"En un primer nivel, la política coyuntural debe prevalecer sobre la de largo plazo. La preocupación por el equilibrio del mercado - lucha contra la inflación - y el equilibrio externo debe ser primordial". 2/

---

1/ Suzanne Quiers-Valette, "Politique indicatrice et planification: le cas français", en Lucien Nigard, editor, Planification et Société. Presses Universitaires de Grenoble, 1974, p. 200.

2/ Charles-Allert Michalet. "Planification, grandes firmes et système de l'économie mondiale", L. Nigard, cit., p. 150.

Otra característica de este contexto radica en que el Estado "debe aplicar él mismo ciertos principios de gestión aplicados en las grandes empresas". Es bien sabido el énfasis puesto por el famoso Informe Nora sobre la eficiencia que deben alcanzar las empresas públicas.

Es obvio que esta nueva orientación, iniciada en los países capitalistas avanzados en la mitad de los años sesenta, está muy influenciada por la teoría económica neoclásica (v.gr. el Plan Rueff-Armand).

No es necesario recordar que ha distado de haber consenso, en esos países, en cuanto a la preeminencia de tal escuela. Han existido contraproyectos de nacionalización de todo o parte de la economía y aun propuestas de autogestión económica generalizada. Lo que, sin embargo, debe destacarse es que las ideas neoliberales no han significado una negación del SEP, sino un cambio en sus modalidades de gestión. Incluso, durante los últimos 15 ó 20 años, la tendencia general ha sido el crecimiento de las unidades empresariales públicas o en los casos de fusión de entes empresariales, la mayor gravitación del sector empresarial del Estado.

Las notas anteriores con relación al SEP en los países capitalistas avanzados no tienen por objeto señalar un paradigma al cual deberían aspirar los sistemas de planificación de los países de la región que han adoptado el estilo 3, sino más bien ilustrar, por contraste, las cuestiones de planificación que se dan en los países de la región. En efecto, en estos últimos, lo típico es haber legitimado un poderoso sector empresarial estatal sin haber alcanzado un conjunto de regulaciones común para empresas públicas y privadas.

En mayor o en menor grado, el funcionamiento eficiente de la empresa pública se ve obstaculizado por el hecho de que se le asignen funciones de redistribución, que surgen de las demandas sociales en sociedades tan heterogéneas como las latinoamericanas. Al respecto el plan actualmente vigente en México afirma: "El desarrollo del sector

paraestatal ha impulsado de manera importante los diversos renglones económicos en los que participa, teniendo una significativa y creciente aportación en la elevación de la capacidad de manejo y conducción de la economía por parte del Estado. Sin embargo, ha tenido que enfrentar una serie de problemas, tanto de eficiencia, administración y productividad, como financieros, resaltando entre éstos el de insuficiente generación de ahorro interno". 1/

El documento mexicano agrega: "en el sector paraestatal se presenta el problema del rezago de los precios y tarifas de los bienes y servicios que produce y que en gran medida se han reflejado en la necesidad de otorgar enormes subsidios: ya que, a pesar de los importantes esfuerzos que la sociedad ha hecho de tiempo en tiempo para absorber los aumentos que los costos han experimentado, el nivel de los precios y tarifas es, en general, todavía insuficiente para cubrir los costos de producción y distribución y generar el ahorro necesario para financiar una mayor proporción de las inversiones requeridas para expandir la capacidad productora".

El documento describe el proceso mediante el cual se ha reducido la inversión y el gasto de las empresas que se financian con ahorro propio y concluye: "Esta situación implica que, de mantenerse esta tendencia, se corre el riesgo de que los recursos derivados de petróleo se tengan que emplear en forma creciente como un instrumento de subsidio para el resto de la economía". 2/

Es bien evidente que los problemas de racionalización del sector se agudicen en los países que han adoptado el estilo 3 y que no son productores de petróleo.

Se podría entonces tipificar dos modalidades de racionalización del sector empresarial del Estado. Un primer tipo intenta redefinir los comportamientos de las empresas productoras, tanto públicas como

---

1/ Ob. cit., p. 104 (el subrayado ha sido agregado).

2/ Ob. cit., p. 105.

privadas, en función de la etapa del desarrollo capitalista que transita el país. Por lo general, esta modalidad supone un marco concurrencial para las empresas que las obliga a redefinir su gestión empresarial con vistas a mejorar su productividad.

El segundo tipo tiene pretensiones más modestas. En general, se trata de un conjunto de medidas que redefinen la función de una empresa o sector de empresas de acuerdo a los objetivos del plan vigentes. Diversos factores examinados con anterioridad han convertido al sector en un campo heterogéneo que hace perder la calidad instrumental a una empresa estatal o a un sector de ellas. Ante la imposibilidad de lograr un conjunto de regulaciones de efectos más o menos automáticos sobre el conjunto del sector productivo estatal bien vale la pena intentar objetivos más reducidos sobre algunas empresas claves o sobre un sector empresarial.

Esta limitación de los objetivos se explica por los intentos fracasados de grandes reformas administrativas que han intentado, simultáneamente, imponer un código normativo sobre las políticas de tarifas y precios, control y auditoría, financiamiento, crédito, remuneraciones, etc., sin tener en cuenta el marco real de los comportamientos que se han tejido en torno al SEP.

Los objetivos específicos pueden variar considerablemente en los países que adoptan el mismo estilo 3 de planificación. Probablemente, la mayor diferencia en los objetivos provenga, fuera de las que derivan del tamaño de las economías nacionales, de la asignación al SEP de algún efecto de encadenamiento hacia adelante (forward linkage) en el proceso de industrialización o de algún papel concreto en relación con la empresa transnacional (empresas mixtas, compra de tecnología, licencias, etc.).

Sin embargo, el problema recurrente de la empresa estatal en el estilo 3 es el de los subsidios, el financiamiento y el sobreempleo. El síndrome incluye los tres problemas muy interrelacionados entre sí

y cuya explicación radica en las coaliciones sociales que sustentan este estilo de planificación. En rigor, los tres problemas son técnicamente obvios pero políticamente álgidos. Respecto al subsidio, se ha insistido, con razón, en la necesidad de su determinación y cuantificación ex-ante, a fin de evitar los subsidios involuntarios y los de carácter regresivo. Probablemente, no hay capacidad política de los gobiernos como para terminar drásticamente con el otorgamiento de subsidios por esta vía. En ese caso se debe, al menos, poder establecer prioridades en las poblaciones-objetivo a las cuales se intenta subsidiar.

Asimismo, la presión por empleo en el SEP proviene de demandas de los grupos sociales que sustentan el estilo. De ahí que las prohibiciones de nuevas contrataciones tengan a veces tantas excepciones, que terminan siendo letra muerta. La modificación de tal patrón de comportamiento supone profundas inflexiones en el estilo de planificación en la dirección de fortalecer el llamado tercer sector de la economía, a fin de responder a las demandas rompiendo el círculo vicioso del paternalismo estatal. Probablemente, y se deberá explorar en el futuro, es más eficiente un apoyo estatal directo al sector de nuevos propietarios que subsidiar un desempleo que, además de su costo, acarrea efectos de pérdida de capacidad empresarial.

En la esfera del financiamiento, la heterogeneidad de sectores de empresas dificulta adoptar un criterio único. Sin embargo, los equilibrios macroeconómicos y las presiones inflacionarias obligan a fijar un límite al financiamiento proveniente del gobierno que es posible otorgar para una empresa. 1/

De no señalarse un criterio de exigencia productiva, habida cuenta de los objetivos y restricciones de la empresa, se corre el riesgo de la pérdida progresiva del sector como conjunto, lo que compromete el estilo 3 como opción preferida de planificación.

---

1/ Los criterios para determinar el límite pueden ser diversos e incluir circunstancias muy variadas. El punto en que se desea insistir enfatiza la exigencia de mejorías de productividad.

Los problemas señalados para el SEP en el estilo 3 llevan a cuestionar las funciones que se le atribuyen y las condiciones en que se desenvuelve.

En efecto, y como se ha señalado antes, es posible concebir a la política económica y social como intervenciones en el funcionamiento espontáneo de los mercados dirigidos al logro de un conjunto de objetivos asumidos por el gobierno (niveles de producción, características de la distribución, ritmo de acumulación, etc.).

A menos que haya una preferencia - en términos valorativos - por la propiedad estatal de los medios de producción, el gobierno intentará, en primer término, obtener las metas mediante la incitación y otras formas de regulación. Caeteris paribus, cuanto menor sea la capacidad de regulación, mayor será el incentivo o tendencia para reemplazar o complementar aquello cuyo funcionamiento no se puede regular - unidades empresariales privadas - por empresas estatales. El problema aquí es que la definición de dominio aplicada es eminentemente jurídica, y que la dificultad o inhabilidad gubernamental para regular la acción de los entes privados puede también extenderse a las empresas estatales, por lo que la solución puede no obtener los resultados esperados.

Si esto es así, resulta que la condición para mejorar la obtención de los objetivos gubernamentales pasa por el mejoramiento o aumento de su capacidad o habilidad de regulación efectiva antes que por la fundación de nuevas empresas públicas. Más aún, en tanto tal mejoramiento no se materialice, es preferible, en lugar de pretender dar dirección y controlar detalladamente los actos de las empresas, que el gobierno se limite a establecer campos y condiciones de acción de las empresas públicas que permitan esperar que su actividad autónoma contribuya al logro de los objetivos que se persigan.

## VI. LAS EMPRESAS PUBLICAS EN EL ESTILO 4 DE PLANIFICACION

### 1. Características generales del estilo y de las empresas

En la clasificación efectuada por el ILPES, el estilo 4 se caracteriza por la planificación centralizada, comprensiva y adaptativa, que impulsa y desarrolla un proyecto nacional de tipo socialista, donde el Estado organiza, dirige y controla la actividad nacional de acuerdo con el plan de desarrollo económico y social (JUCEPLAN, 1980).

Demás estaría abundar sobre el hecho conocido de que son varias las concepciones alternativas sobre el funcionamiento de las unidades productivas al interior de una economía socialista. Esta diversidad no es sólo teórica sino que se manifiesta al observar las condiciones prevalecientes en distintos países (URSS, Yugoslavia, República Popular China, Hungría, Polonia, etc.) y aun en los cambios experimentados a lo largo del tiempo en un país dado (Unión Soviética, por ejemplo). Sin embargo, aquí el análisis se centrará en el único caso latinoamericano de estilo 4, esto es Cuba.

Las principales características del estilo de desarrollo de Cuba constituyen casi el reverso de los que se encuentran en los demás países de la región, situándose el énfasis del primero en la socialización de los medios de producción y teniendo como principal agente al Estado.

El SEP en el estilo de planificación centralizado se encuentra fuertemente integrado a las directivas y metas del Plan, ya que siendo el Estado el agente principal de la planificación, toma las decisiones que más influyen en su funcionamiento y desarrollo, como son las referentes a precios, estructuras y niveles de inversión, normas de producción y salarios.

## 2. El período 1959 - 1970

Durante los años 1963-1968, respecto al SEP, la cuestión central no era el tamaño, integración o dinámica del sector de empresas, sino el grado de eficiencia, funcionalidad y legitimidad del sistema de financiamiento presupuestario unificado, puesto en práctica en el sector industrial estatizado. A este método se oponía el de autogestión o autonomía financiera, aplicado por el Instituto Nacional de la Reforma Agraria (INRA) y que se inspiraba en el método soviético del cálculo económico.

De manera sucinta, lo que se discutía era: a) un distinto concepto de empresa; b) una distinta función del dinero y de los precios, y c) un mecanismo distinto de retribución.

Las empresas autofinanciadas llevaban adelante su actividad económica en el marco del plan de desarrollo, teniendo una gran autonomía contable y personalidad jurídica propia y basando su acción en el principio de la rentabilidad, o sea, en el beneficio como producto de la gestión.

El Estado proporcionaba a este tipo de empresas los medios mínimos básicos y la banca financiaba su actividad a través de créditos con intereses establecidos. Todo ello conducía a que los organismos centrales solamente tuvieran un control financiero global y la banca se convirtiera en un instrumento de control indirecto y concreto. El intercambio entre las empresas se basaba en la compraventa y por tanto, sus productos adquirirían el carácter de mercancías ya durante su circulación dentro del mismo sector estatal. Los estímulos materiales primaban en la producción, en el sistema de retribución al trabajo y en el cumplimiento de las normas a nivel nacional y de empresa.

En el sistema de financiamiento presupuestario, en cambio, las empresas se insertaban fuertemente en el plan y cada una era considerada parte de un complejo económico más vasto, engranaje de un único mecanismo productivo. El papel de la banca se reducía sólo a entregar la financiación prevista en el plan y a servir de caja contable, sin ninguna relación de crédito. El intercambio de productos entre las empresas

constituía solamente una operación interior, parte del proceso de transformación. Su conversión en mercancías se producía cuando el producto dejaba el sector estatal e ingresaba al mercado. La gestión estaba basada en el cumplimiento de las metas del plan (y no en la rentabilidad), efectuándose el control por los organismos centrales de las empresas consolidadas que unificaban las contabilidades de cada sector productivo. El único incentivo material directo era el salario, existiendo incentivos morales, primordialmente a nivel colectivo.

La empresa se definía como un conglomerado de fábricas o unidades con una base tecnológica parecida, un destino común para su producción o, en algún caso, una localización geográfica específica. En cambio para el sistema de cálculo económico, una empresa es una unidad de producción con personalidad jurídica propia. Ejemplificando, una central azucarera era una empresa para los seguidores del cálculo económico, mientras que para quienes aceptaban el sistema de financiamiento presupuestario, las centrales azucareras y otras unidades relacionadas con el azúcar constituían la empresa consolidada del azúcar.

La controversia de esos años fue resuelta con la toma de posición del Gobierno por la línea agrícola (desarrollo de la agrozootecnia de las ramas industriales relacionadas con la agricultura), lo que traía consecuencias sobre el modo de gestión.

### 3. El estilo de desarrollo de Cuba en el período 1970-1980

El inicio de la década de los 70 coincide con la retirada gradual del sistema de administración económica altamente centralizada, en el cual se juzgaba la administración de empresas individuales, solamente a base del cumplimiento de las metas de producción, sin tomar en cuenta las responsabilidades en cuanto a la contabilidad de costos o a la economía en el empleo de los recursos materiales y humanos.

El gran esfuerzo concentrado en lo que se denominó la zafra gigante (10 millones de toneladas de azúcar), al concluir el decenio de los sesenta condujo, por una parte, a rigidizar el sistema de planificación,

centralizando las decisiones a nivel de la cúpula del Estado y, por otra, influyó negativamente en las inversiones y en el sector de empresas, al destinarse todos los recursos humanos, financieros y de administración al cumplimiento de la meta mencionada.

El fracaso de la zafra condujo a un viraje en la estrategia global caracterizado por la institucionalización y el ordenamiento del proceso, en el plano político-institucional, a la revitalización de las organizaciones populares, en el plano ideológico-social, y a la aplicación de un nuevo sistema de dirección y planificación de la economía en el plano económico.

En el período 1976-77, se comenzó a descentralizar el aparato económico e institucional traspasando la administración de muchas empresas hacia entidades locales.

De acuerdo a la Constitución de 1976, las Asambleas Municipales y Provinciales del Poder Popular, a través de sus comités ejecutivos, deben encargarse de la administración de todas las empresas productivas, instituciones y servicios, excepto de aquéllas que por sus características especiales deban continuar bajo el control centralizado.

A partir de 1977 se comenzaron a aplicar los procedimientos presupuestarios nacionales para la contabilización de los pagos y de los precios entre las empresas del Estado.

En 1978, se introdujo el cálculo económico en un grupo seleccionado de 274 empresas representativas de las diversas actividades de producción y servicios del país. El principio fundamental de ese método es asegurar la autogestión financiera y la rentabilidad por parte de la empresa, de tal forma que cada unidad no sólo pueda cubrir sus gastos con sus ingresos, sino que también debe obtener una ganancia. 1/

---

1/ CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1979.

El sistema de gestión de empresas basado en el cálculo económico se extendió, en 1979, a otras 1.507, con lo cual completó más del 60% de las empresas y unidades presupuestales de Cuba.

La búsqueda de la eficiencia del aparato productivo mediante la integración de las empresas, ha sido una meta fundamental en los cambios que se están realizando en los mecanismos de planificación y de control. Desde 1977, época en que comienza dicho proceso de integración, el número de empresas disminuyó desde 3.318 a 2.908 en 1979, según datos de la CEPAL.

La racionalización de los inventarios y de los insumos para la producción, elemento indispensable para el funcionamiento del sistema de gestión basado en el cálculo económico, recién se ha comenzado a implementar y aparece desfasada respecto a la autogestión financiera. Ello ha impedido conocer con exactitud las necesidades de materias primas y mano de obra de los diversos sectores productivos.

En septiembre de 1979 se dictó el Reglamento General de la Empresa Estatal donde se establecen las atribuciones de las unidades productivas y sus interrelacionamientos con las directrices del plan económico central. A finales de 1979 se reglamentaron los incentivos individuales al trabajo por cumplimiento o superación de determinados indicadores: los trabajadores obtienen primas por volúmenes de producción, elevación de la calidad, ahorro de materias primas, etc. La vinculación del esfuerzo individual al rendimiento de la empresa se realiza a través del Fondo de Premio, orientado a estimular directamente a cada trabajador, y del Fondo de Medidas Socioculturales, orientado al estímulo colectivo (construcción de viviendas, círculos infantiles, centros deportivos, etc.).

Al instaurarse el sistema de gestión basado en el cálculo económico, ha adquirido mayor importancia el aparato financiero y, muy especialmente, el Banco Nacional. La banca ahora hace de intermediario en los pagos y cobros entre empresas, a la vez que les abre cuentas bancarias y otorga créditos por plazos de tres meses hasta un año, a una tasa de interés anual de entre el 6% y el 12%. El financiamiento para solventar los gastos de inversión y los medios para cubrir los aumentos de producción se otorgan a las empresas planificadas a través de presupuesto.

## SINTESIS Y ALCANCES FINALES

1. Esta exploración acerca de los SEP y los estilos de planificación se inicia con un modelo de diagnóstico, apuntando así a la necesidad de obtener una mejor información con vistas al proceso de planificación del SEP, en una época y país determinados. En seguida, el documento introdujo el concepto de estilos de planificación referido concretamente, en este caso, a los SEP.

El enfoque, de los estilos de planificación atiende a cuestiones básicas en relación con las empresas públicas. En efecto, la interrogante principal referida a cada estilo de planificación es ¿qué papel le otorga a la empresa pública en sus mecanismos y estructuras económicas fundamentales? De partida se comprueba que las soluciones a la interrogante son plurales. Así, carece de sentido un tratamiento en común de los problemas que plantea el proceso de planificación de las empresas estatales: eficiencia, eficacia, gestión, control, presupuestación, financiamiento, etc. No se trata que los aportes que provienen de enfoques "micro" o de los referidos a niveles intermedios (ramas productivas, etc.) carezcan de interés. Por el contrario, ellos son indispensables y complementarios si se desea concretar los planteamientos, necesariamente muy generales, que provienen de los enfoques centrados en los estilos de planificación.

Asimismo, es necesario un recaudo en relación con los estilos de planificación. Como es sabido, no existe una teoría única acerca de la empresa pública. Con todo, existe una afinidad electiva entre ciertos cuerpos teóricos y los diferentes estilos prevalecientes y además, - lo que resulta más complejo -, entre aquellos campos teóricos y las diferentes opciones a favor de un cambio del estilo consagrado o prevaleciente. Pues bien, el documento explícitamente no aborda los problemas de las empresas públicas en el marco de teorías de transición de estilos de planificación.

2. Alterando deliberadamente el orden de la exposición se puede señalar que en los estilos 1 y 4, los problemas en relación con la planificación del SEP adquieren un carácter enteramente diferente, ya que no se trata de economías mixtas.

Como se puso en evidencia, la persistencia de empresas públicas en el estilo 1 tiene que ver con rezagos o herencias de anteriores estilos que prevalecieron en el mismo país. De ahí que la subsistencia de empresas públicas pueda arrastrarse durante ciertos períodos o que se acepte temporalmente el carácter estratégico de alguna empresa o grupo de empresas. Los límites que se imponen al proceso de privatización obligan a las autoridades de planificación en el estilo 1 a controlar la gestión de las empresas que aún permanecen como públicas. Estos controles pueden ser inductivos, obligándolas a desempeñarse como sus congéneres privadas, generalmente a través de su autofinanciamiento o controlando sus excedentes, a fin que no se invierta en la ampliación de la empresa excedentaria.

En el estilo 4, no cabe plantearse los problemas tradicionales de las empresas públicas. El funcionamiento de una economía centralmente planificada supone la propiedad pública de todas o casi todas las unidades empresariales. De este modo, sólo de un modo analógico pueden encontrarse similitudes con los problemas de planificación de las empresas públicas de otros estilos. Con todo, en la tensión entre centralización y descentralización se muestran algunos de los problemas recurrentes que caracterizan el universo de las empresas estatales en las economías mixtas.

3. Con respecto al estilo 2 de planificación se puso de relieve el papel principal que corresponde al empresario privado y las variadas funciones que cumple en las diferentes etapas del desarrollo económico de cada país. En el estilo 2, la planificación nacional utiliza la empresa pública como instrumento de corrección de ciertas tendencias propias del mercado. Se insistió en el documento que la regulación

vía empresas públicas asume un carácter excepcional debido a las complejidades burocráticas que le son inherentes. Asimismo se prestó particular importancia a la heterogeneidad del SEP y a la necesidad de intentar regulaciones sobre un conjunto o subconjunto más homogéneo de las empresas que integran el SEP.

Un problema de importancia en la planificación del SEP en el estilo 2 es el relativo a los subsidios. Suele ocurrir que el otorgamiento de subsidios involuntarios o no previstos con antelación acarrea cuestionamientos de la legitimidad de todo el SEP. De ahí, entonces, que una tarea imperiosa que deben acometer las autoridades de planificación de los países que han optado por el estilo 2 radica en una cuidadosa cuantificación ex-ante del monto de los subsidios y de la delimitación expresa de las poblaciones-objetivo a quienes están destinadas.

4. El análisis del SEP en el estilo 3 se introdujo con una caracterización histórica de sus modalidades de conformación, enfatizando el papel que ha llegado a tener el Estado, tanto en su capacidad regulatoria como en la propiamente empresarial.

Es indudable que las transformaciones al mercado que caracterizan al estilo 3 implican una ampliación de la esfera estatal a fin de cumplir los objetivos del proyecto nacional. Sin embargo, debe tenerse presente que el papel monitor del Estado tiene por finalidad el desarrollo capitalista. Así junto a la figura del empresario privado aparece la del empresario público (burguesía de estado) cuya función de consumo es posibilitar las nuevas etapas del capitalismo, en especial la inserción transnacional de las economías nacionales.

La planificación del SEP en el estilo 3 es crucial para el sistema económico. En el documento se señalan las dificultades propias del contexto socioeconómico de la región que obstaculizan grandes modificaciones de la planificación del SEP en el estilo 3. Sin embargo, se señala que es indispensable un marco de planificación, probablemente para un conjunto de empresas del SEP, que implique paulatinas y

crecientes mejoras de productividad de las empresas. Finalmente, se ha hecho presente que no debe olvidarse que la empresa pública es un instrumento de regulación del mercado, y que por tanto es ilusorio, suponer que podrá ser automáticamente eficiente ahí donde han fracasado otras modalidades de intervención estatal.

5. Finalmente, se debe insistir en la naturaleza exploratoria del documento. El ILPES al plantear el tema de la planificación de los SEP nacionales tiene plena conciencia que la misma idea de planificar asume un gran desafío ante el fenómeno de la empresa pública cuya importancia en la región no merece cuestionamiento.

Una gran parte del éxito en la tarea de planificar los SEP provendrá de mejorar la información disponible e intensificar la investigación sobre el tema.