

NACIONES UNIDAS



CEPAL

ILPES

INSTITUTO
LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION
ECONOMICA Y
SOCIAL

INST/115
Original: Español
Noviembre, 1978

LAS EMPRESAS ESTATALES Y EL PROCESO DE PLANIFICACION.
CONCLUSIONES DE UN SEMINARIO RESPECTO A FUTURAS
LINEAS DE INVESTIGACION

78-11-2597-120

100

100

100

CONCLUSIONES DEL SEMINARIO SOBRE LAS EMPRESAS ESTATALES Y
EL PROCESO DE PLANIFICACION RESPECTO A FUTURAS LINEAS
DE INVESTIGACION 1/

En el Seminario, se surgieron temas de investigación en el área de las empresas estatales que podrían abordarse por el Programa de Investigaciones del ILPES. Hubo consenso en que la comprensión del proceso de planificación exige un enfoque más amplio que los tradicionales que se reducían a los planes documento o que concebían la tarea planificadora sólo como un producto de la acción de planificadores y burócratas. La nueva perspectiva implica a su vez un despliegue y profundización de diversos niveles de análisis de la relación entre las empresas estatales y la planificación.

Asimismo, hubo consenso en que no existe una teoría única acerca de las empresas estatales ni de la planificación válida para todos los países y momentos. Ello obliga a que las investigaciones futuras se concentren en análisis de alcance limitado, acotadas en ciertos contextos históricos de características similares en sus dimensiones globales o parciales.

Para una mejor caracterización, a continuación se presentan las sugerencias de investigaciones agrupadas en dos áreas principales, delimitadas convencionalmente que, a su vez, admiten cada una de ellas una eventual subdivisión en proyectos más específicos.

1. El papel de las empresas estatales como instrumentos de desarrollo socioeconómico en las coyunturas históricas más características de un país o grupo de países.

Se incluye aquí un examen de las condiciones que debe enfrentar dicha forma empresarial en ciertas situaciones típicas de los procesos del desarrollo latinoamericano. Los diversos cambios ocurridos en el

1/ Seminario sobre "El proceso de planificación en América Latina y las empresas estatales". Auspiciado por la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), a través del ILPES y el Instituto Latinoamericano de Desarrollo Económico y Social (ILDES). Lima, Perú, 28 al 30 de agosto de 1978.

pasado reciente en relación al Estado latinoamericano apuntan a los procesos y dinamismos menos conocidos y de mayor interés para el conocimiento actualizado de los problemas que plantea la planificación del sector de empresas estatales. Al parecer existiría una apreciable distancia entre los procesos reales y las concepciones declaradas. Los cambios en los sectores económicos en que actúan dichas empresas son el resultado, no siempre previsto, de condicionantes provenientes de la inserción en la economía mundial o de los requerimientos de crecimiento de la economía nacional. Las funciones del sector empresarial del Estado están afectadas por los modelos prevalecientes que pueden significar en la práctica variaciones importantes en las finalidades que fueron previstas en los orígenes de las unidades o sectores productivos. Las estrategias y acciones de los grupos y organizaciones sociales muestran considerables variaciones en la naturaleza de sus demandas ante el sector de empresas estatales de acuerdo a las diferentes coyunturas y etapas del desarrollo prevalecientes en la respectiva sociedad.

Se destacó la existencia de diversos escenarios posibles de inserción para el sector de empresas estatales. En algunos de ellos, su contribución puede ser decisiva y cada uno exige peculiares requerimientos de coherencia en las modalidades de organización y planificación de la empresa o sector de empresas:

a) Las empresas públicas como instrumento de política en el marco y en las diferentes etapas de los procesos de integración regional o subregional.

b) Las empresas públicas como instrumento de política para las estrategias de regionalización o de promoción de regiones deprimidas en las experiencias en curso o realizadas en el pasado reciente.

c) La importancia que adquiere la empresa o el sector de empresas estatales en determinados momentos del proceso de desarrollo de un país. Al respecto, se particularizaron como situaciones acotables, sin perjuicio de otras similares en importancia para el análisis, las siguientes:

/i) Las exigencias

i) Las exigencias organizacionales que requiere una empresa o un sector de empresas productoras de un bien que llega a incidir de manera determinante en la respectiva economía nacional en un período determinado, y

ii) La gravitación que alcanzó o puede alcanzar en ciertos períodos el sector de empresas estatales como instrumento apto para mantener o aumentar la tasa histórica de inversión que requiere la respectiva economía nacional.

d) Las modalidades y tipos de vinculación entre el sector de empresas estatales y las organizaciones, grupos y usuarios.

2. Estructura de funcionamiento de las empresas estatales y su control por el aparato gubernamental.

La opinión más generalizada en el Seminario enfatizó el sofisticado instrumento de política que representa la empresa estatal, fácilmente desnaturalizable por las exigencias que se le formulan y las tensiones que debe enfrentar. A esta área pertenecen los más recientes y numerosos estudios acerca del proceso planificador y el sector de empresas estatales. En general, la acumulación teórica y empírica de esta perspectiva ha contribuido al conocimiento de la heterogeneidad, la tensión autonomía-dependencia y las modalidades de organización del sector de empresas estatales. Diversos análisis, que simulan un juego social en que las empresas y las agencias de programación y presupuestos aparecen como actores han criticado los supuestos de racionalidad que caracterizaban los primeros estudios acerca de la planificación y las empresas estatales y sus recomendaciones que mostraban una preocupación casi exclusiva por las técnicas y el mejoramiento de la capacitación.

A pesar de los progresos evidentes que existen en el conocimiento de la tensión entre el aparato gubernamental y las empresas estatales es necesario realizar aún análisis comparativos en torno a los procesos de planificación y presupuestación que aparecen como los más fructuosos para tipificar las modalidades de dicho relacionamiento. También

/sería importante

sería importante el estudio comparado de otras formas de control de los gobiernos sobre las empresas y el de las reacciones y comportamientos de las propias empresas en los diferentes casos nacionales y en los diversos momentos de un mismo país.

De los documentos presentados y de los diversos aportes realizados en el transcurso del evento pueden enumerarse algunos elementos considerados primordiales que significan el desarrollo de diversas líneas de investigación:

a) Objetivos y funciones y su heterogeneidad. Se trata del examen de los procesos contradictorios a que da lugar la multiplicidad de objetivos asignados a las empresas que tienden a disminuir la capacidad empresarial de las diversas unidades productivas y la posible selección de objetivos por empresas para evaluar su desempeño.

b) Las formas empresariales. Se intenta conocer las modalidades que adopta la organización empresarial y las ventajas que poseen los diferentes tipos de organización para el logro de ciertas finalidades. Es sabido que el inventario de tales modalidades se ubica en un continuum cuyos extremos son las agencias del gobierno central y las empresas privadas. En el Seminario se expresó la necesidad de distinguir entre empresas y servicios estatales, en función de objetivos específicos que requieren una u otra modalidad organizativa.

c) Autonomía empresarial, control de gobierno y presión de grupos sociales.

Hay situaciones específicas que refuerzan la autonomía de las empresas, lo que hace importante estudiarlas a efectos de las modalidades que deben adoptar las autoridades del sector estatal para lograr coherencia en las tareas de planificación. Las situaciones de autonomía y dependencia son variadas: el liderazgo, personalidad y capacidad técnicas de sus directores, su ubicación estratégica, la especialización profesional y otras peculiaridades, no se establecen sólo en relación a los titulares de poder del Gobierno Central, sino también a los partidos, grupos y organizaciones sociales con sus presiones de orden clientelístico.

/d) El uso

d) El uso del excedente. Se abren en relación con el uso del excedente dos tipos complementarios de líneas de investigación; la más empírica estudia las soluciones actualmente vigentes para las modalidades y fines del excedente; y la más normativa plantea una o varias soluciones posibles como las más adecuadas para el uso del excedente del sector de empresas estatales, como el holding y otras variantes organizacionales teniendo siempre en cuenta la heterogeneidad del sector en un mismo país y en el contexto de la región.

e) El desempeño de las empresas o de un sector de empresas estatales. Se trata de conocer y comparar los conceptos y técnicas para evaluar las capacidades y limitaciones de las empresas como instrumento de política. Las líneas de investigación acerca del desempeño de una empresa o un sector de empresas estatales se amplía al estudio de los mecanismos y políticas que establecen patrones diferentes de evaluación, de acuerdo a dichos conceptos y técnicas: eficacia, rentabilidad, productividad, etc.

Fuera de las recomendaciones sustantivas, enumeradas en los párrafos anteriores, se sugirió en el Seminario que el ILPES continúe realizando en el futuro la labor de coordinación y puesta en contacto de las diversas instituciones regionales - como el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) - gubernamentales y académicas que se encuentran trabajando en el área de las empresas estatales.

Asimismo, los participantes estimaron conveniente que se promueva una nueva reunión técnica en el correr de 1979, a efectos de evaluar los avances logrados en el período, por la red de instituciones abocados al tema de las empresas estatales.

