

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.35/L.2
15 de octubre de 1969

ORIGINAL: ESPAÑOL

REUNION DE EXPERTOS EN ADMINISTRACION DE EMPRESAS
PUBLICAS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Santiago de Chile, 17 al 22 de noviembre de 1969

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

LAS RELACIONES ENTRE LAS EMPRESAS PUBLICAS Y EL GOBIERNO
CENTRAL Y SU EFECTO SOBRE LA EFICIENCIA

Trabajo presentado por la Unidad de
Administración Pública de la CEPAL



INDICE

	<u>Páginas</u>
1. Introducción.....	1
2. Los conceptos de empresa pública y de gobierno central.....	3
3. La estructura del núcleo central orientador.....	4
a) Los ministerios sectoriales.....	5
b) Las oficinas nacionales de presupuesto.....	6
c) Los organismos de planificación global.....	7
d) Los Ministerios de economía.....	8
e) Los organismos de reforma administrativa.....	8
f) Presidencia de la República.....	9
g) Otros componentes.....	9
4. Estructura y objetivos.....	9
5. El cumplimiento de los objetivos.....	13
6. Los factores limitativos de la regulación directa.....	15
a) La posibilidad de cumplimiento y la claridad de las órdenes o directivas.....	15
b) Adecuación de las órdenes o directivas a las preferencias de las empresas.....	18
c) Los incentivos y sanciones y la estructura de control.....	18
7. Los factores limitativos de la regulación indirecta.....	22
8. Repercusiones sobre la eficiencia de la empresa.....	22
a) Interrelaciones turbulentas.....	23
b) La empresa feudal.....	25
9. Estrategias de cambio.....	26
a) Consideraciones generales.....	26
b) El énfasis en la organización formal.....	26
c) La solución platónica.....	27
d) Mejoramiento de las relaciones con el gobierno central....	28
e) Problemas de ejecución.....	31
Anexo.....	33-42



1. Introducción

El título de este estudio pareciera volver a plantear el problema de la empresa pública en su forma tradicional, tal como lo expuso, hace ya 15 años, Harold Seidman: "Cómo reconciliar la flexibilidad financiera y de operaciones necesaria para la administración productiva de una empresa comercial con la necesidad de controles para asegurar la responsabilidad y la consistencia en la política pública".^{1/}

Este enfoque ha llevado a centrar la discusión en sus aspectos formales y a un análisis de las distintas formas de organización, y de las normas legales que definen las relaciones entre la empresa pública y el gobierno Central. Generalmente deriva de ese análisis el establecimiento de un continuo, en el cual figura en un extremo la "empresa departamental",^{2/} con un grado reducido de autonomía y en el otro la "empresa comercial", con un amplio grado de autonomía. Buena parte de los autores señala a la "corporación" pública como el punto medio ideal. Como variable independiente para el análisis se suele sugerir el grado de estabilidad en las relaciones de la empresa con su medio, siendo la variable dependiente el grado de autonomía necesario. De ahí se deduce el tipo de organización adecuado. Así, por ejemplo, una empresa pública que actúa en los mercados de exportación debe hacer frente a la marcada inestabilidad de estos mercados, por lo cual necesita un grado considerable de autonomía para tomar decisiones rápidas y su estructura debe ser la de una empresa

^{1/} Harold Seidman, "Government corporation: organization and controls", Public Administration Review, Vol. XIV, N° 3, verano de 1954.

^{2/} Véanse las definiciones en Albert A. Hanson, Public enterprise and economic development, Routledge & Kegan Paul, 2nd. Ed., Londres 1965, Capítulo XI.

N. del E.

Se ha utilizado el término "corporación" en su connotación inglesa, es decir una empresa del Estado, creada generalmente por ley, a la que se le da el cuasi status de sociedad anónima.

comercial.^{3/} El razonamiento inverso es aplicable a empresas como las de correos, que tienen mercados estables y previsibles por lo cual no necesitan tanta autonomía.

Sin embargo, no es esa la orientación que se seguirá en este trabajo. Ya en el Seminario sobre Empresas Públicas realizado en Nueva Delhi ^{4/} en 1959, se señalaba que, en última instancia, lo que cuenta es una serie de acuerdos officiosos que se desarrollan, por así decir, en los insterticios de la ley. Ese es el enfoque que se adoptará en este documento, por lo cual, será mínima la discusión sobre formas de organización y normas legales.

Se intentará señalar cómo la autonomía efectiva de decisión de la empresa pública es la resultante de un complejo sistema de determinación de objetivos, de controles, y de incentivos y sanciones. La autonomía es percibida como la resultante de una serie de formas de interacción - formales y officiosas - entre la empresa pública y el gobierno Central. Esa interacción constituye una parte importante del medio - según lo capta la empresa - y es, en gran medida, condicionante de la propia eficiencia interna de la empresa, lo que es propiamente el tema que aquí interesa. Las secciones siguientes analizan con cierto detalle, distintos aspectos de los sistemas de determinación de objetivos, controles, e incentivos y sanciones. Importa señalar, desde el comienzo, que las descripciones no son válidas para algunos países, como Brasil y México. La intención ha sido más bien describir el tipo de relaciones entre empresas públicas y gobierno central que influye más negativamente en la eficiencia de las empresas y que persiste en gran número de países de la región.

3/ Véase John K. Galbraith, "Public administration and public enterprise" - Indian Journal of Public Administration, (octubre-diciembre de 1961).

4/ Naciones Unidas, Public Industrial Management in Asia and the Far East, Nueva York, 1960, N° de venta: 60.II.H.1, pág. 4.

2. Los conceptos de empresa pública y de gobierno central

Antes de describir las relaciones entre ambos, debe definirse - aunque sea en términos generales - lo que se entiende por gobierno central, ya que la empresa pública ha sido definida suficientemente.^{5/}

El concepto de gobierno central en su forma unitaria - una sola grande y compleja organización tiene limitaciones de índole práctica. Es preferible considerarlo como un núcleo o conjunto de organizaciones relacionadas entre sí. Este punto de vista tiene validez empírica, pues si se considera como criterio de clasificación el grado de difusión, es decir, la especificidad de las relaciones entre las partes componentes del sistema - se aprecia claramente que es muy distinto cuando se trata de las relaciones internas de las organizaciones componentes (entre distintos departamentos de un Ministerio, o entre distintos sectores en un organismo de planificación) o cuando se trata de las relaciones entre las organizaciones componentes (por ejemplo, entre un Ministerio y un organismo de planificación). Existe una solución de continuidad en el grado de especificidad que hace posible considerar al gobierno central como un núcleo de organizaciones relacionadas entre sí. Se utilizaría para definir al gobierno central una serie de proposiciones de Gross que parecen reflejar las características fundamentales de los gobiernos latino-americanos.^{6/} Ellas son:

- a) El gobierno central es un agrupamiento de organizaciones más o menos relacionadas, característicamente más autónomas que las subunidades de que ellas mismas se componen.
- b) Existe un grupo variable y no claramente definible - el "núcleo central orientador" - que trata de guiar las actividades de las organizaciones componentes hacia la formulación o el logro de algún conjunto ordenado y aceptado de propósitos.

^{5/} Véase H. Seidman, op.cit.; A.A. Hanson, op.cit.; F. Sherwood, Empresas públicas, Fundación Getulio Vargas, Río de Janeiro, 1964.

^{6/} Bertram Gross, The managing of organizations, The Free Press of Glencoe, Nueva York, 1964.

- c) Los propósitos del gobierno son múltiples, reciben diferentes grados de énfasis por parte de las organizaciones componentes y cambian constantemente en reacción a nuevas situaciones.
- d) La formulación y logro de los objetivos gubernamentales se ven obstaculizados por conflictos entre organizaciones; por obstáculos o circunstancias cambiantes dentro del mismo gobierno; o por cambios u obstáculos en las relaciones entre el gobierno y el medio.
- e) Para lograr resultados, las organizaciones componentes o el "núcleo central orientador", tratan de superar esas dificultades a través del desarrollo, mantenimiento y uso del poder o la influencia, con grados variables de autoridad y responsabilidad.

3. La estructura del núcleo central orientador

Para identificar los componentes del núcleo central orientador, y los fines o propósitos que interesan a cada uno se considerarán las organizaciones siguientes: los ministerios sectoriales; las oficinas nacionales de presupuesto; los ministerios de economía; los organismos de planificación general; los organismos de reforma administrativa y la Presidencia de la República.

En cada caso es posible definir una serie de campos de interés, producto lógico del lugar que ocupan esas dependencias en la estructura orgánica. En ningún caso se trata de intereses exclusivos, sino más bien de énfasis que resultan funcionales para el conjunto. Paralelamente, se señalará una serie de situaciones reales que contrastan notablemente con esa situación ideal. Existirán, en algunos casos, énfasis exagerados en subobjetivos que contribuirán a deformarlos. Se mencionará también una serie de factores institucionales y otras variables que resultan en subobjetivos disfuncionales para el sistema en su conjunto.

En ningún país latinoamericano existen sistemas que incluyan todos los componentes y comportamientos que se describirán, y en algunos casos, habrá elementos u organizaciones que aquí no se mencionan. Sin embargo, para nuestros fines, que en gran medida son esquemáticos, el cuadro que se presenta es suficientemente indicativo de una serie de problemas característicos de algunos países de la región.

a) Los ministerios sectoriales

Rara vez se dan en América Latina versiones atenuadas del sistema italiano, en que todas o la mayor parte de las empresas públicas están concentradas en un ministerio de Participaciones Estatales. Lo corriente es que las empresas estén agrupadas en ministerios sectoriales: energía, transporte, minería, etc. A estos ministerios les suele corresponder la orientación general y la ejecución de la política en el respectivo sector, a través de las empresas dependientes. En general, se les atribuye la capacidad de dar "directivas de orden general" a las empresas de su jurisdicción o atribuciones similares.

Lo que interesa principalmente es la integración entre la política general del sector y las políticas de cada empresa, actuando la primera como factor correctivo de las tendencias autónomas de las empresas que pudieran perjudicar al conjunto. Condición previa para esa integración es la existencia de una política sectorial coherente y bien elaborada, para cuya preparación son indispensables los organismos de planificación sectorial. Este es precisamente uno de los vacíos más graves de la planificación en América Latina.

A veces los ministerios sectoriales se limitan a tramitar iniciativas que provienen de las propias empresas y a actuar como gestores de esas empresas ante los demás organismos del gobierno. Frecuentemente se producen conflictos en que no se trata de una incompatibilidad entre la política empresarial y la política sectorial, sino que de diferencias de opinión personales sobre pequeños problemas de la administración cotidiana. Hay situaciones en que a pesar de la inexistencia de equipos de análisis adecuados, las decisiones de la empresa son sometidas a un símil de crítica que no modifica en absoluto su contenido, pero cuyas características rituales subliman las frustraciones de asesores bien intencionados.

La carencia de organismos de planificación sectorial y en general de capacidad de análisis en los ministerios, se traduce en la preocupación por problemas insignificantes en función de la personalidad de los individuos que ocupan los cargos directivos.

b) Las oficinas nacionales de presupuesto

Si la formulación de una política general presenta problemas aún en ministerios, como los sectoriales, que se ocupan de actividades sustantivas, la situación es aún más difícil para aquellas dependencias que se ocupan de actividades intermediarias como el proceso presupuestario.

El presupuesto es la base de la más penetrante, constante y fundamental de las relaciones entre todas las organizaciones de gobierno, pues da unidad, en cuanto a sus operaciones, a toda la gestión gubernamental. Idealmente, la oficina nacional de Presupuesto debiera tener una visión global centrada en las grandes unidades programáticas al concebir el presupuesto como instrumento de planificación. Pero, en realidad, el proceso presupuestario suele entenderse como un fin en sí mismo, y la eliminación de los eventuales déficit como la solución a todos o casi todos los males que aquejan a las economías latinoamericanas. Sus funciones con frecuencia se limitan a recaudar, custodiar, contabilizar y fiscalizar los fondos públicos, con vistas a velar por la legalidad y honestidad en su uso.^{7/} Como dice Willoughby, ha triunfado la técnica sobre el propósito.

A ello se agrega que los funcionarios que trabajan en el presupuesto tienen en general un concepto negativo de los dirigentes de las empresas públicas, pues lo crucial del proceso presupuestario y su complejidad los hacen en gran parte inmunes a las alternativas políticas. En cambio, los dirigentes de las empresas públicas siguen en la mayor parte de los países las vicisitudes de los cambios políticos y en muchos casos son diletantes. De ahí que se les atribuya de antemano una reputación de irresponsabilidad.

Estos factores predisponen a los organismos presupuestarios a preocuparse preferentemente de la contención de los gastos. Siendo éste un interés legítimo de las oficinas nacionales de presupuesto, cabe criticar los extremos a que a veces se llega.

^{7/} Gonzalo Martner, Planificación y presupuesto por programas (Siglo XXI Editores, México D.F.), pág. 234 y ss.

Por ejemplo, la rentabilidad de una empresa pública puede deberse simplemente a la adecuada explotación de una situación monopólica, y el déficit de otra a una política de precios que le es impuesta. Los funcionarios presupuestarios no tendrían por qué tener una actitud distinta en materia de contención de gastos en ambos casos. Sin embargo, la presión efectiva y el detalle de las discusiones se vincula directamente con el monto del déficit.

La discusión debería centrarse en problemas globales como la contribución del erario para financiar los déficit de operación y las inversiones de capital o el reintegro de ganancias de las empresas al erario. En la práctica se analizan detalladamente los presupuestos clasificados por el objeto del gasto; ese análisis a falta de información suficiente por parte de los funcionarios del presupuesto, es irracional en el fondo siendo disfuncional su aplicación.

De allí surge una tensión constante entre las empresas públicas, particularmente las deficitarias, y los organismos encargados de la elaboración del presupuesto, que es característica de la relación entre las empresas y el gobierno central. Las empresas tratan por todos los medios de independizarse del proceso presupuestario, sea a través de impuestos de asignación específicas que les permiten desvincularse del erario fiscal, sea a través de su organización como sociedades anónimas. Las oficinas de presupuesto también luchan por sus fueros, señalando la larga historia de ineficiencia de algunas empresas o usando simbólicamente conceptos como el de unidad presupuestaria.

c) Los organismos de planificación global

Por su posición en la estructura administrativa los organismos de planificación tienen una visión global, debiendo ser su cometido el de armonizar las políticas empresariales con los planes generales de desarrollo económico y social. En alguna medida esto se logra. Pero en la mayoría de los casos la integración no se refiere al conjunto de organizaciones, sino a algunos campos de actividad, sobre todo, las inversiones. Aunque los planes de desarrollo suelen incluir metas de producción y estimaciones de las contribuciones del fisco a las empresas; es frecuente que la atención se centre en el análisis de los proyectos de inversión.

d) Los Ministerios de economía

Aparentemente existe una tendencia a que la política económica de corto plazo y el planeamiento a largo plazo se desarrollen en forma algo independiente. Por ello, en este análisis se considerarán separadamente, denominando genéricamente al grupo central encargado de la política económica de corto plazo como ministerio de economía, aunque en algunos países tenga otra denominación. Su función principal debiera ser la armonización de las actividades de las empresas públicas con la política económica del gobierno, variando el interés por esas actividades según las condiciones del momento. Así, por ejemplo, el Ministerio de Economía de la Argentina adoptó una serie de medidas sobre el uso de divisas por parte de las empresas públicas en circunstancias en que los problemas de corto plazo se relacionaban fundamentalmente con el balance de pagos. En épocas más recientes, la atención se ha centrado en la coordinación de la política de precios de las empresas públicas con la política antinflacionaria del gobierno.

e) Los organismos de reforma administrativa

Precisar los objetivos de organismos de este tipo equivaldría a sugerir estrategias de reforma; por ello basta señalar, en términos generales, que tales organismos deben tener por cometido introducir aquellos cambios en la administración que la conviertan en un instrumento útil del proceso de desarrollo. Según las circunstancias, esos organismos eligen una estrategia de reforma que recalca tales o cuales aspectos del comportamiento de las empresas.

Se ha señalado que en el Brasil ^{8/} la estrategia da importancia excesiva a los aspectos formales, crítica que es válida para gran número de países latinoamericanos. Las acciones adoptadas son en general, de tipo imperativo, y los núcleos de reforma constituyen ínsulas dentro de la administración. Por lo menos en uno de los países han emanado de esos organismos disposiciones como congelación de vacantes, prohibición de compra de ciertos equipos y materiales y, en épocas más recientes, organigramas que determinan una plantilla fija de personal para los organismos.

8/ Kleber Nascimento, "Reflexões sobre a estratégia de reforma administrativa" Revista de Administração Pública, Río de Janeiro, N° 1, 1er. semestre 1967.

f) Presidencia de la República

El papel que representa la Presidencia de la República es tan variado, que no cabe ninguna generalización al respecto. Esta oficina suele dirimir los conflictos jurisdiccionales de mayor importancia, y toma la decisión final sobre la eventual remoción de los directivos de las empresas - al menos para las más importantes. Es éste un factor crucial en las relaciones entre la empresa pública y gobierno central, sobre el cual se volverá más adelante.

g) Otros componentes

Varias otras organizaciones del sector público tratan de influir sobre los objetivos de las empresas públicas. En algunas circunstancias, otros ministerios como el del trabajo, o los gobiernos de los estados o provincias se interesarán por las actividades de las empresas públicas. Aunque los parlamentos no suelen tener una gran influencia sobre las empresas públicas, en ciertos casos constituyen parte importante del proceso de decisión.

4. Estructura y objetivos

El problema principal consiste en transformar en objetivos específicos el interés del núcleo central orientador por influir en ciertas actividades de la empresa. Esa transformación no se suele realizar habitualmente; los objetivos no adquieren un grado suficiente de especificidad; en general no se formulan explícitamente; y en los casos en que hay tal enunciación explícita, los objetivos pueden estar en contradicción con otros, a los cuales no se da carácter público. La situación en América Latina sería análoga a la que describió A. Fouad Sherif en un estudio sobre las empresas públicas de Ceilán:^{9/} "Al analizar las impresiones de los presidentes de directorio y de los gerentes generales, se aprecia que, en sus relaciones con los ministerios supervisores, frecuentemente se les da a entender que es mucho más importante cumplir con los controles generales y de gastos que producir resultados". Y más adelante: "De palabra suele decirseles que

^{9/} A. Fouad Sherif, Report on performance - improvement in the state corporations of Ceylan, mimeografiado, noviembre de 1968, págs. 19 y 22.

son responsables de los resultados económicos. Pero en la práctica se les imponen las políticas de precios, empleo y relaciones industriales y los emplazamientos de las plantas productivas, o deben acatar reglamentos que no concuerdan con el objetivo de lograr un resultado económico adecuado".

Otro tipo de problema se plantea en cuanto a los plazos de cumplimiento de los objetivos. Hay una suerte de "Ley de Gresham" del quehacer administrativo ^{10/} según la cual los problemas y tareas a corto plazo tienden a desplazar a los de largo plazo. Esta ley rige con todo rigor para las empresas públicas y los objetivos que a través de ellas se persiguen. Hay situaciones en que una mejoría de la eficiencia de una empresa pública sólo puede emprenderse con una mira a muy largo plazo. Así también, aunque en un plazo dilatado puedan coincidir en general los intereses de los distintos componentes del núcleo central orientador a corto plazo puede haber conflictos. Y, generalmente, predominan las necesidades inmediatas, aunque con ello se planteen graves problemas para el futuro más lejano. Este criterio unido a la indefinición e imprecisión de los objetivos y a las características de los sistemas de control e incentivos y sanciones, tiene graves consecuencias sobre la eficiencia de las empresas. (Véase el cuadro 1 en que se han resumido, para mayor claridad, los conceptos de las secciones 3 y 4.)

^{10/} Una formulación rigurosa de este problema aparece en James G. March y Herbert A. Simon, Teoría de la organización, Ediciones Ariel, Barcelona, 1961, págs. 204 y 205.

Cuadro 1

RELACIONES ENTRE EL GOBIERNO Y LA EMPRESA PUBLICA

Unidades integrantes del núcleo central orientador	Funciones o cometidos principales	Causas de desviaciones funcionales	Naturaleza de las desviaciones funcionales	Definición de los objetivos de la empresa
Ministerios sectoriales	Armonización de las políticas empresariales con las sectoriales	<ul style="list-style-type: none"> - Debilidad o inexistencia de organismos de planificación sectorial - Como consecuencia, inexistencia de política sectorial - Deficiente capacidad de análisis a nivel ministerial 	<ul style="list-style-type: none"> - Preferencia por el análisis de asuntos que tienen importancia en el corto plazo - Realización de los análisis en forma variable, esporádica y ritual 	<ul style="list-style-type: none"> - Objetivos explícitos pero muy generales - Los objetivos relacionados con las desviaciones funcionales generalmente quedan implícitos
Oficina nacional de presupuesto	Coordinación de los programas de las grandes unidades, utilizando el presupuesto como instrumento de planificación	<ul style="list-style-type: none"> - Desplazamiento de los fines por los medios - Imagen negativa de la empresa pública 	<ul style="list-style-type: none"> - Exceso de detalles en la discusión de los gastos de las empresas públicas, sobre todo las deficitarias - Preocupación por la contención de los gastos a corto plazo 	<ul style="list-style-type: none"> - Quedan implícitos
Organismos de planificación global	Armonización de las políticas empresariales con los planes generales de desarrollo	Características y técnicas inadecuadas del proceso de planificación	<ul style="list-style-type: none"> - Concentración del análisis en las inversiones de las empresas públicas - Mayor preocupación por los problemas de mediano y largo plazo, sin excluir los de interés inmediato 	<ul style="list-style-type: none"> - Generalmente se hacen explícitos

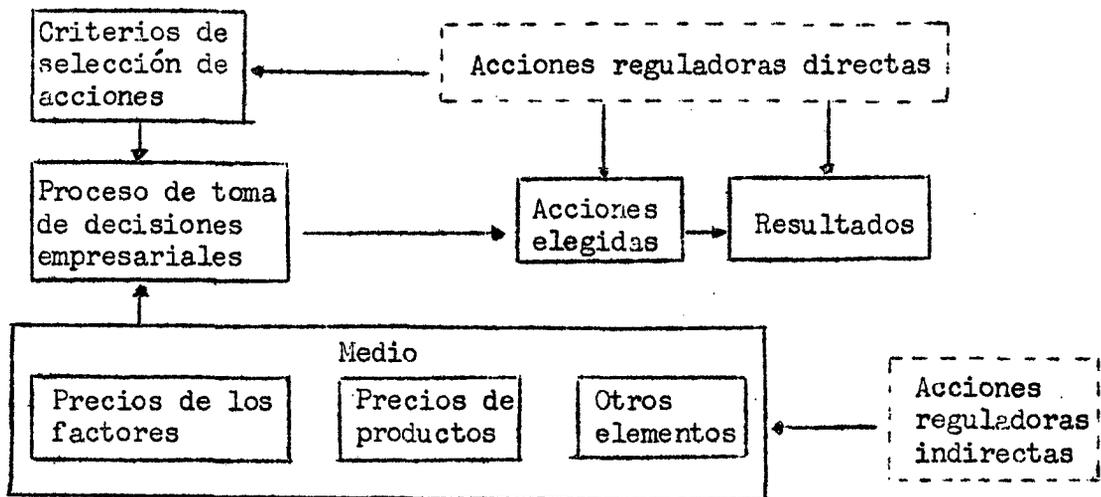
Cuadro 1 (Concl.)

Unidades integrantes del núcleo central orientador	Funciones o cometidos principales	Causas de desviaciones funcionales	Naturaleza de las desviaciones funcionales	Definición de los objetivos de la empresa
Ministerios de economía	Armonización de las políticas empresariales con las políticas económicas del gobierno	Presión de los problemas de conjuntura	- Variable, según la naturaleza de los problemas de conjuntura	- Generalmente se hacen explícitos
Organismos de re-forma administrativa	Modificación de la administración para convertirla en un instrumento de desarrollo	Estrategias de cambio inadecuadas	- Énfasis en aspectos estructurales y formales - Atribución a la organización formal de poderes condicionantes excesivos - Perspectiva a corto plazo	- Se hacen explícitos objetivos muy generales - Las estrategias elegidas y los objetivos de las derivables quedan generalmente implícitos

5. El cumplimiento de los objetivos

Como se dijo antes, los componentes del núcleo central orientador tienen una serie de objetivos - implícitos y explícitos - en relación con el comportamiento de las empresas públicas. Quedaría por examinar las acciones reguladoras, por las que se trata de obtener el cumplimiento de esos objetivos por parte de las empresas públicas. Se definen como aquellas acciones, explícitas o implícitas, formales u oficiosas, que emprenden los componentes del núcleo central orientador, con el propósito de modificar el comportamiento de las empresas.

El esquema siguiente muestra el proceso de toma de decisiones empresariales y las posibilidades de influir en él.



La empresa elige determinada acción, que espera producirá ciertos resultados, sobre la base de su conocimiento del medio (precios de los factores, productos, etc.) aplicando determinados criterios para elegir entre las diversas posibilidades. Las acciones reguladoras pueden dirigirse a cualquiera de estos componentes del proceso de toma de decisiones.

Los componentes del núcleo central orientador pueden, en primer término, utilizar los mecanismos de mercado por medio de acciones reguladoras indirectas. Si el objetivo que uno de ellos, por ejemplo el Ministerio de Economía, desea es reducir el uso de divisas, puede limitarse a alzar el precio de este factor, en general, o sólo para las empresas públicas.

Las otras tres clases de acciones reguladoras utilizan, a diferencia de la primera, mecanismos de poder o influencia. No entraremos aquí en mayor detalle sobre las características de estos mecanismos.^{11/} Para nuestros propósitos, basta señalar que se trata en general de órdenes, directivas o especificación de objetivos, que son transmitidas, formal u oficiosamente, a las empresas.

La primera se refiere a las acciones regulares tendientes a influir sobre los criterios de elección entre acciones que utiliza la empresa. Comprende entre otras las directivas a las empresas sobre maximización de ganancias, utilización de criterios comerciales o similares.

En segundo lugar figuran las acciones reguladoras que influyen en la gestión misma de la empresa, como las órdenes o directivas sobre emplazamiento de una fábrica en determinada región; la obligación de someter ciertas decisiones a la aprobación de determinados componentes del núcleo central orientador o la implantación de normas rígidas de procedimiento para el personal y las compras.

Por último, las acciones reguladoras pueden tratar de influir en el comportamiento de la empresa mediante la especificación de objetivos y la vinculación de un sistema de incentivos y sanciones a su eventual cumplimiento. No es esto otra cosa que lo que se suele llamar control por resultados.

En realidad, no existen casos de uso exclusivo de cada tipo de acción, sino sistemas complejos que los aplican todos, en mayor o menor grado. Para cada una de las acciones reguladoras se presenta una serie de factores limitativos que restringen su uso y deberían determinar, en última instancia, las características del sistema de regulación ideal.

^{11/} Para mayor información puede consultarse Amitai Etzioni, A comparative analysis of complex organizations, Free Press, Nueva York, 1961.

6. Los factores limitativos de la regulación directa

Las acciones reguladoras directas se fundamentan en las relaciones de poder existentes entre los componentes del núcleo central orientador y las empresas. La influencia que los primeros intentan ejercer sobre los criterios de selección utilizados por la empresa, sobre los actos de la misma, o la especificación de los resultados deseados, suele traducirse en órdenes y directivas. La aceptación y cumplimiento de esas directivas dependerá del poder relativo de quienes las emiten; esto no es sino la probabilidad de ser obedecido, que no es posible pretender que sea igual a uno. Habrá un grado de divergencia entre lo que se pretende obtener a través de esas órdenes y directivas y lo que se cumple en la realidad. Esa divergencia será función de varios factores,^{12/} entre otros:

- a) la posibilidad de cumplimiento y la claridad de las órdenes o directivas;
- b) el grado de adecuación de las órdenes a las preferencias de quienes las reciban;
- c) los incentivos y sanciones - materiales o inmateriales - vinculados con el cumplimiento de las órdenes;
- d) la eficiencia del sistema de control encargado de velar por el cumplimiento.

Es importante analizar en detalle estos factores limitativos, ya que su desconocimiento explica en gran parte la ineficiencia de algunos sistemas reguladores en América Latina y el conflicto en las relaciones entre las empresas y ciertos sectores del gobierno central que entonces se produce.

- a) La posibilidad de cumplimiento y la claridad de las órdenes o directivas

Hay dos elementos, en la interacción entre el núcleo central orientador y las empresas, que afectan directamente la posibilidad de cumplimiento de las órdenes o directivas. El primero es la eventual

^{12/} Chester Barnard, The functions of the executive, Harvard University Press, Cambridge, Mass., 1938, págs. 165 y 166.

falta de información de quien las emite sobre las características particulares de la empresa a que se dirigen esas órdenes o directivas. El segundo se refiere a la posibilidad de incongruencias y contradicciones internas en el conjunto de órdenes, directivas y objetivos establecidos para las empresas por los varios componentes del núcleo central.

La transmisión y elaboración de información es un proceso costoso y es casi axiomático que cada participante en el proceso de decisión no puede poseer la totalidad de la información pertinente para la decisión que se desea tomar. Existe, por ejemplo, un acopio considerable de información en la empresa que no está sistematizado, sino que se encuentra en los conocimientos y la experiencia de los gerentes y funcionarios de la empresa, adquiridos en el trabajo mismo. Es muy difícil y costoso sistematizar y transmitir este tipo de información aunque suele ser imprescindible en la mayoría de las decisiones.

Si bien es cierto que las decisiones de mayor importancia - como las de inversión, reorganización, cambios de la estructura de precios, búsqueda de nuevas fuentes de aprovisionamiento, etc. - requieren la recolección y elaboración sistemática de información aún dentro de la empresa y que el costo de transmisión de esta información ya elaborada a los componentes del núcleo central es mucho menor, no lo es menos que la información fácil de transmitir es la que se refiere a la posibilidad elegida, y no tanto la correspondiente a las posibilidades desechadas en el proceso de elección.

Esa carencia de información de los componentes del núcleo central puede resultar en la emisión de órdenes o directivas cuyo cumplimiento físico es prácticamente imposible. Peor aún, puede resultar en órdenes contraproducentes. Por no citar sino un caso común en América Latina, suele acontecer que los organismos encargados del proceso presupuestario o de la reforma administrativa introduzcan una serie de restricciones en cuanto a la plantilla y retribuciones del personal de la empresa. El objetivo - implícito o explícito - suele ser el de reducir el eventual déficit de las empresas públicas que se supone relacionado con gastos excesivos en personal. Se adoptan, en consecuencia, una serie de medidas restrictivas aplicables al conjunto de las empresas públicas que

/generalmente no

generalmente no surten mayor efecto sobre su déficit. En general, la adopción de medidas de ese tipo y su frecuente fracaso se basa en información inadecuada sobre las estrategias de acción conducentes a mejorar la eficiencia de la empresa. El mismo hecho de que esas medidas se apliquen a todo un universo de empresas con situaciones y problemas radicalmente diferentes, tiende a demostrar que no hay información adecuada sobre las características de los casos particulares.

Otra clara consecuencia de la falta de información en el núcleo central orientador es la no consideración del efecto de las medidas reguladoras sobre otros campos de actividad de la empresa. Así, por ejemplo, las restricciones impuestas a los procesos de compra de materiales pueden influir negativamente en el comportamiento de los funcionarios de la empresa, amplificando tendencias a eludir responsabilidades.^{13/}

El caso clásico de efectos secundarios negativos en actividades no reguladas es el de las empresas estatales en Rusia, antes de la última reforma. La vinculación de los resultados a las metas de producción física se tradujo en un desmejoramiento de la calidad, acumulación excesiva de existencias, etc. Análogamente la insistencia en los resultados económicos puede provocar la explotación del consumidor por empresas públicas que operan en condiciones monopólicas, sin que esa aparente rentabilidad responda a mejoras reales en la eficiencia del proceso productivo.

Las características de desagregación y falta de coordinación de los componentes del núcleo central orientador, agravan el problema de la falta de información, al introducir la posibilidad de contradicciones en el conjunto de órdenes, directivas y objetivos. Por ejemplo, algunos componentes del núcleo pueden recalcar la necesidad de reducir el déficit de cierta empresa, reduciendo los costos de operación. Paralelamente, otros componentes pueden abogar por un emplazamiento de las actividades productivas que limite las posibilidades de reducción de los costos o hasta los aumenten. O pueden darse presiones para disminuir el uso de divisas, impidiendo la internación de nuevos equipos para elevar la productividad.

^{13/} Véase "La administración de las empresas públicas", ST/ECLA/Conf.35/L.4.

Aunque es imposible pretender la eliminación total de este tipo de contradicciones, el grado de conflicto y las presiones resultantes sobre la empresa son tan grandes que afectan seriamente su eficiencia.

b) Adecuación de las órdenes o directivas a las preferencias de las empresas

Aún sin considerar diferencias de información, los dirigentes de las empresas tendrán ideas, opiniones y actitudes personales sobre los problemas a que las órdenes o directivas se refieren. En la medida en que estas últimas coincidan con las preferencias de los dirigentes y funcionarios de las empresas o, al menos, les sean indiferentes, no habrá problemas. Pero puede darse el caso de que los objetivos del núcleo central o las acciones reguladoras destinadas a hacerlos cumplir, estén en conflicto con las ideas y valores personales - o institucionales - de quienes las reciben.

Así, por ejemplo, si en el tipo de producción a que se dedica una determinada empresa pública actúan empresas privadas y el gobierno toma medidas tendientes a regular la competencia en el sector que en algún grado tiendan a limitar la expansión de la primera, son previsibles resistencias por parte de los funcionarios de la empresa pública en defensa de lo que consideran los legítimos intereses del organismo.

Es frecuente el conflicto entre los dirigentes de la empresa pública y los funcionarios del gobierno central, que muchas veces es atribuible a diferencias esenciales de valores y actitudes básicas. En la medida en que sea de extrema importancia la colaboración de quienes deben cumplir los objetivos, este factor tiene una repercusión innegable.

c) Los incentivos y sanciones y la estructura de control

Los dos últimos factores limitativos están estrechamente vinculados. La estructura de control es la distribución de medios - incentivos y sanciones - que se utilizan para lograr los resultados apetecidos y la verificación de la concordancia de los resultados reales con los objetivos propuestos.

Los sistemas de control en América Latina se basan esencialmente en el uso de las sanciones. Por lo que hace a incentivos, es frecuente encontrar empresas que tienen sistemas de incentivos generalizados, pero aplicados fundamentalmente a los obreros. En algunos casos hay sistemas

más generales - como la participación del personal en las utilidades - pero parecen relativamente ineficaces pues no se traducen en cambios positivos en el comportamiento del personal, por lo menos en la gerencia.

El único incentivo más o menos generalizado no es resultado de un esfuerzo deliberado del núcleo central, sino más bien consecuencia de la internalización, por parte de los dirigentes de las empresas, de valores generalmente aceptados en los grupos sociales a que pertenecen o que toman como marco de referencia. Así, valores como la eficiencia, el uso de técnicas modernas y la rentabilidad económica, son empleados por los dirigentes de algunas empresas sin que medie una presión efectiva por parte del núcleo central, sobre todo cuando el dirigente proviene del sector privado. Tan importante es este factor que frecuentemente existe una política expresa al respecto.^{14/}

Por otra parte, existen sistemas formales de control y sanción generalmente a cargo de tribunales, cortes de cuentas o instituciones similares. Generalmente el control y sanciones ejercidos por estos organismos se refieren a la legalidad, y no a la oportunidad de los actos de las empresas. En un caso típico, el de la Argentina, el tribunal de cuentas "observa" los actos de las empresas que se apartan de las normas legales vigentes, comunicando sus observaciones al Congreso. Puede, eventualmente, promover juicios de responsabilidad a los funcionarios implicados en tales actos y resolver la imposición de multas y reparación de perjuicios a los mismos.

^{14/} O se sugiere la conveniencia de adoptarla. Tal es el caso de la India, en que varios autores han propuesto la incorporación de empresarios con experiencia en el sector privado a los directorios de las empresas públicas. Paul H. Appleby, Re-examination of India's administrative system, véase: Gobierno de la India, Secretaría del Gabinete, Nueva Delhi, 1956.

Este tipo de sistema es, por lo general, de un alto grado de formulismo.^{15/} Existen disposiciones que pueden llegar a hacer al sistema totalmente inoperante. En la Argentina, el Poder Ejecutivo puede dictar un decreto de insistencia, liberando a los funcionarios implicados de toda responsabilidad con relación al acto observado. Por otra parte, en la medida en que las observaciones de los tribunales de cuentas no sugieran falta de honradez, sino simplemente incumplimiento de las normas legales (por ejemplo el hacer gastos en exceso en ciertas partidas autorizadas con excedentes de otras partidas presupuestarias), la eventual sanción del tribunal de cuentas no tiene contrapartida social. El dirigente de la empresa no es considerado como un delincuente, sino como un ejecutivo capaz de afrontar las iras del tribunal de cuentas con tal de cumplir con los fines orgánicos de la empresa.

Ambos factores explican ciertos casos de empresas públicas que operan prácticamente "al margen de la ley", eludiendo casi completamente los controles formales de legalidad.^{16/} Que esta situación no se generalice se debe simplemente a que exige condiciones que no son comunes, como determinada personalidad de los dirigentes de la empresa que no es la corriente, no existen prácticamente en América Latina organismos formales de control y sanción que relacionen sus actividades con la oportunidad de los actos. Es casi total la falta de auditorías de eficiencia. El único caso asimilable es el del control externo que ejerce la Secretaría del Patrimonio Nacional de México. Allí, auditores externos realizan, por cuenta de la Secretaría, auditorías que son mucho más que una mera certificación de balances y llegan prácticamente a ser una verdadera auditoría

^{15/} El concepto de formulismo se refiere a la incongruencia entre la teoría y la práctica; entre ley y comportamiento; entre lo formal y lo real. K. Nascimento "Reflexões sobre a estratégia de reforma administrativa", Revista de Administração Pública, N° 1, 1er. sem. 1967 y bibliografía allí citada.

^{16/} Un caso típico que podría mencionarse sería la empresa Gas del Estado en Argentina que, en algunos años, llegó a tener cientos de observaciones del tribunal de cuentas.

de eficiencia, al menos en los aspectos económicos y financieros de la gestión empresarial. Sin embargo, la Secretaría del Patrimonio Nacional no tiene mayor posibilidad de aplicar sanciones en casos de desviación y es probable, con pocas excepciones, que aún esa eficiente auditoría tenga un alto grado de formulismo.^{17/}

Los mecanismos oficiosos de control y sanción tienen también considerable importancia. Su poder coercitivo se basa generalmente en la posibilidad de remoción de los cuadros directivos, posibilidad que, en casi todos los países está reservada al Ministro Jurisdiccional y al Presidente. Sin embargo, es un tipo de decisión sobre el que pueden influir, en algún grado, casi todos los componentes del núcleo central y es esta influencia, precisamente, la que da algún grado de poder a algunos componentes del núcleo que no tienen un recurso formal de influencia sobre el comportamiento de la empresa.

Si la remoción de los dirigentes se relacionara con objetivos claramente especificados, con la clara indicación de las causas posibles de remoción y con un análisis objetivo de los casos en que esa posibilidad podría plantearse, la sanción podría resultar beneficiosa para el sistema en su conjunto. Pero, como es oficiosa, esas características no se dan en la realidad. Aparte de la desagregación, posibles contradicciones y falta de expresión de los objetivos, el proceso de evaluación es subjetivo y tácito, basado en información parcial y en muchos casos no pertinente. Afecta más la permanencia de un dirigente un problema pequeño que ha tenido resonancia, que largos años de mediocridad e ineficiencia inadvertidos en el exterior.

No es posible eliminar totalmente la subjetividad de los procesos de evaluación de los dirigentes, pero es necesario cierto grado de objetividad, ya que su ausencia puede tener graves repercusiones sobre la gestión de las empresas. En particular, es posible relacionar las características de la evaluación con la tendencia al secreto; a la búsqueda de resultados, como superación de metas de producción, que son fáciles de apreciar; y a una preocupación exagerada por la situación a corto plazo como es frecuente en empresas públicas de América Latina.

^{17/} Estas observaciones se basan en estudios parciales efectuados a comienzo de 1968, y pueden no reflejar la situación actual en su totalidad.

7. Los factores limitativos de la regulación indirecta

Pese a que el costo administrativo de las acciones reguladoras indirectas es extremadamente bajo, se usan muy poco en los países de América Latina. Entre las dificultades que se oponen a su empleo figura en primer término su estrecha relación con los demás elementos del proceso decisorio. Así, por ejemplo, el alza del precio de las divisas resultará en una reducción de su uso, si el criterio de elección que utiliza la empresa es la maximización de los resultados económicos. Si los resultados que esperan de la empresa quienes controlan el sistema de incentivos y sanciones están relacionados con un aumento de la producción, o el criterio de elección que utiliza la empresa es minimizar los problemas técnicos en el proceso productivo, la medida adoptada puede no tener influencia alguna sobre el uso de divisas.

Por otra parte, aun cuando la administración de los mecanismos indirectos es poco costosa, su elaboración y cuantificación son muy difíciles. Por ejemplo, cubrir los déficit de una empresa ferroviaria en forma global no presenta mayores dificultades, pero idear una estructura de subsidios diferenciada es un problema de gran complejidad.

Por último, es posible señalar la desconfianza de quienes tienen poder o creen poderlo, por los mecanismos indirectos, el uso de influencias, incentivos, etc. Estas actitudes básicas y la tendencia consiguiente a formas de acción imperativas, no sólo constituyen uno de los problemas fundamentales en las relaciones entre la empresa pública y el gobierno central, sino que dan pábulo a una de las principales críticas que pueden formularse a las estrategias de reformas administrativas aplicadas en algunos países latinoamericanos.^{18/}

8. Repercusiones sobre la eficiencia de la empresa

No es posible analizar en términos generales qué influencia tienen todos los problemas que plantean las relaciones entre la empresa pública y el núcleo central orientador sobre la eficiencia de las empresas pues hay tal variedad de situaciones que invalida todo el planteamiento global. Sin embargo, esa variedad parece darse a lo largo de un continuo en un

^{18/} Véase Klobner Nascimento, op.cit.

extremo del cual figuran las empresas sometidas a una multitud de presiones contrapuestas por parte de los distintos componentes del núcleo central, un conjunto de acciones reguladoras paralizantes y a relaciones ambiguas de poder. En el otro extremo están las empresas con relaciones unívocas de poder con algunos de los componentes del núcleo central, en general la Presidencia, relaciones que se asimilan a las de un señor feudal con su soberano. Es escasa la interacción de estas empresas con los demás componentes del núcleo central y frustrantes para estos últimos, ya que no resultan en modificaciones del comportamiento de las empresas. Por otra parte, estas no están sometidas a casi restricción alguna en sus acciones, adoptando en general la forma jurídica de sociedad anónima, sujeta únicamente a las limitaciones de los códigos de comercio.

Se analizarán a continuación estos dos casos extremos.

a) Interrelaciones turbulentas

La empresa X es una empresa industrial de medianas proporciones que produce un amplio surtido de productos para un mercado relativamente competitivo. La flexibilidad de sus instalaciones productivas le permitiría, con inversiones no muy grandes, variar el surtido que actualmente produce. Es una empresa altamente deficitaria. A pesar de ello, el gobierno parece rechazar la posibilidad de cerrarla, por la repercusión social que tendría el desempleo de sus obreros, cerca de 4 000. Opera bajo un régimen legal de extrema rigidez: con presupuestos pormenorizados y restricciones en el nombramiento y remuneración de su personal, en materia de adquisiciones y de créditos, etc. En el pasado fue muy alta la rotación de sus directivos. En estas condiciones asume un nuevo director, con excelentes intenciones y capacidad para el cargo. Al aceptar el ofrecimiento ha recibido instrucciones bastante vagas:

"Es necesario resolver el problema de la empresa X".

Desde un comienzo el nuevo dirigente advierte que el proceso anterior se ha traducido en un deterioro notable de la capacidad del personal administrativo y técnico y que la empresa carece de la información técnica y contable necesaria para la elaboración de planes para el futuro. Sin embargo, la presión que soporta hace que estos planes sean imprescindibles. Por su dependencia jurisdiccional y por la naturaleza

/de su

de su producción, la empresa está estrechamente relacionada con tres ministerios. Muy pronto comprueba que cada uno tiene ideas propias sobre la variedad de productos por fábrica, sobre las dimensiones óptimas de la empresa y sobre las estrategias que más convienen.

Comprueba que esos proyectos se basan en información inadecuada y son irrealizables. Aún así, la propia existencia de esos proyectos lo presiona para elaborar planes propios. Pero se convence rápidamente de que mejorar primero el nivel administrativo y técnico de la empresa, para luego elaborar planes de largo plazo, no es una estrategia viable. El Ministerio de Hacienda está convencido de que mejorar el déficit es también su responsabilidad y colabora discutiendo partida por partida del presupuesto con un criterio de máxima economía y lo mismo sucede con cualquier modificación presupuestaria que implique mayores gastos.

Mientras tanto, la presión es cada vez mayor. Se ha dado cuenta ya que su permanencia en el cargo no depende de su eficiencia que, por otra parte, no sería medible o definible en esas circunstancias. Debe mostrar una serie de resultados positivos, que le permitan permanecer en el cargo lo suficiente para emprender reformas más trascendentales. Trata en consecuencia de entrar en relación con empresas extranjeras para llegar a acuerdos de producción de nuevos productos. Aunque está convencido de que ésa no es la solución del problema, puede presentar esos eventuales acuerdos como la panacea para los males de la empresa. Trata de localizar fallas notables en la organización, como el exceso de existencias, cuya eliminación pueda hacer aparecer como un ejemplo de su ímpetu racionalizador.

La situación inestable hace también que no pueda permitirse el lujo de cometer demasiados errores, por lo cual tiende a centralizar las decisiones internas. Ello, y la atención que debe prestar a las múltiples relaciones con los componentes del núcleo central que se vuelven cada vez más exigentes, hace que pueda prestar cada vez menor atención a los problemas de fondo. Así, su situación se sigue deteriorando hasta que, por un problema u otro, se produce su remoción y comienza un nuevo ciclo parecido.

Pudiera argumentarse que no es éste un caso de relaciones turbulentas entre el núcleo central orientador y una empresa pública que dificultan la mejor gestión de esta última. Podría sugerirse que se trata de un caso de malos directivos y peores políticos.

/Sin embargo,

Sin embargo, se trata de un caso corriente y de actitudes comunes de los participantes. Hay factores inherentes en el espectro de relaciones entre las partes que amplifican la disfuncionalidad del sistema. Las soluciones que sugeriremos en la última sección tienden precisamente a definir una serie de condiciones para que esas relaciones no constituyan un factor negativo, sino que por el contrario, refuercen las tendencias a una mejor eficiencia.

b) La empresa feudal

En el otro extremo del continuo (aunque en otro país), se encuentra la empresa Y, una de las mayores empresas industriales del país en cuestión que actúa en uno de los denominados sectores básicos con un mercado relativamente estable y casi en condiciones monopólicas, ya que sólo existen unas pocas empresas competidoras que son pequeñas. Los precios de sus productos en el país son bastante más elevados que los internacionales, pero adecuadas barreras aduaneras protegen su producción. Es una empresa rentable, y no ha requerido fondos al erario en los últimos años. No los ha aportado tampoco, ya que está exenta de impuestos y ha retenido siempre sus ganancias. Está organizada como una sociedad anónima y no son aplicables a ella ningún tipo de restricción ni las normas que rigen a los demás organismos gubernamentales. Su dirección es estable y no ha variado en los últimos años. Mantiene relaciones directas con la Presidencia de la República y una excelente imagen pública de eficiencia.

No es estrictamente deducible que esa imagen se derive de una eficiencia real, sino más bien de una adecuada campaña de relaciones públicas basada fundamentalmente en la rentabilidad de la empresa, en su carácter de industria básica, en la imponente de sus instalaciones productivas, en la publicidad periódica que se da a sus volúmenes de producción, etc.

La situación presentada no parece prestarse a mayores críticas. Desde ya, de elegirse entre ambos extremos, el de la empresa Y es muy preferible al de la empresa X. Sin embargo, presenta algunos aspectos negativos. En una situación como la descrita, la rentabilidad no presupone necesariamente la eficiencia en el sentido de minimizar los costos. Es más, no existen en el sistema fuerzas que tiendan a llevar a la empresa hacia una mayor eficiencia.

En segundo término, es casi imposible armonizar las acciones de la empresa con las políticas generales de gobierno. Dadas las características de las relaciones de poder, es para otros organismos casi imposible influir sobre la empresa sin plantear un conflicto a nivel presidencial. Pueden fácilmente producirse situaciones en las que en el sector de la economía en que opera la empresa "feudal" se continúen haciendo inversiones en preciosismos tecnológicos de productividad marginal casi nula, mientras en otros sectores haya demanda insatisfecha por elevar la productividad. Análogamente, esas empresas suelen ser inmunes a las políticas destinadas a favorecer a la industria nacional, ya que en general suelen tener franquicias aduaneras particulares.

En la medida en que sean poco numerosas u ocupen sectores no esenciales las empresas públicas de este tipo, la situación no ofrece mayores problemas. El peligro está en que, de repetirse el caso en el conjunto de las empresas públicas, podría llegarse a la ridícula situación de tener una planificación indicativa para el sector público y tal vez una planificación imperativa para el sector privado.

9. Estrategias de cambio

a) Consideraciones generales

Las situaciones reales de gran parte de las empresas públicas latinoamericanas tienden a acercarse a los dos casos extremos presentados. La solución ideal es un sistema que permita al núcleo central orientador utilizar a las empresas públicas como piezas claves en el proceso de desarrollo, sin menoscabar, sino por el contrario, estimulando su eficiencia interna. Se han sugerido algunas estrategias parciales, que por enfocarse sólo sectores del problema, tienden a ser inefectivas. En las secciones siguientes se analizarán dos de ellas, para luego entrar en los aspectos relacionados con la adecuación de las relaciones recíprocas entre las empresas públicas y el gobierno central.

b) El énfasis en la organización formal

Se sugiere a veces que el problema fundamental de las empresas públicas que no funcionan con eficiencia son las fallas de estructuras y organización. Gran parte de la bibliografía sobre las empresas públicas encara este tipo de problemas. Se señala la necesidad de que las empresas

/públicas empleen

públicas empleen la contabilidad de costos y adopten una actitud dinámica en materia de personal y de comercialización de los productos; se recalca la importancia vital de las gerencias de producción y cómo es éste uno de los problemas más constantes en los países subdesarrollados; y se subrayan los problemas estructurales, como el funcionamiento ineficiente de los sistemas de información y de control interno y la excesiva concentración de las decisiones en los altos niveles.

Del planteamiento de estos problemas se deriva, generalmente por iniciativa de los organismos de reforma administrativa, un énfasis en el análisis de los procedimientos y de las estructuras orgánicas, la preparación de técnicos y la creación de departamentos de organización y métodos en las empresas, etc.

Sin desconocer la existencia de los problemas mencionados, no suele constituir una adecuada estrategia de cambio la imposición a las empresas por alguno de los componentes del núcleo central orientador de ciertos métodos o procedimientos reputados como modernos. Suele suceder que, cuando se adoptan estas medidas aislada e imperativamente, los efectos buscados se desvanecen apenas desaparece la fuerza impulsora. La contabilidad de costos impuesta puede continuar existiendo, pero no es utilizada como instrumento de decisión. Las oficinas de organización y métodos pueden sobrevivir, pero ocuparse de problemas nimios como la estandarización del tamaño de los formularios. La dirección de la producción puede estar ahora - en el nuevo organigrama - a nivel de la gerencia, sin que por ello se resuelvan los problemas productivos.

El problema fundamental de las estrategias de cambio basadas en los procedimientos y en la organización formal, cuando son impuestas desde el exterior, es que concentran sus esfuerzos más bien en las consecuencias que en las causas, y no toman en cuenta debidamente los problemas derivados de las actitudes básicas de quienes intervienen en el proceso.

c) La solución platónica

Algunos enfoques vinculan el cambio con la ubicación de personalidades adecuadas en los puestos claves. Así serían necesarios dirigentes para las empresas públicas que tengan "todas las cualidades, como intuición administrativa, energía, disposición a aceptar responsabilidades, y

/conocimientos de

conocimientos de los principios de administración de empresas, que la empresa privada requiere de sus dirigentes de alto nivel, y algo más. Ese algo más no es fácilmente definible, pero ciertamente incluye la devoción desinteresada al bien público, característica de los mejores funcionarios estatales, sentido de la importancia de las relaciones públicas, y habilidad para establecer fructíferas relaciones de cooperación con los Ministerios, políticos y burócratas que ejercitan el control último. En resumen, lo que el dirigente de la empresa pública necesita son todas las cualidades positivas del buen hombre de negocios y del buen funcionario público, y ninguno de sus defectos".^{19/}

En los cargos políticos se necesitarían personas que supiesen distinguir entre "política" y "politiquería" y que se limitasen a señalar directivas generales sin interferir jamás en los problemas de la administración cotidiana.

Si fuera sencillo localizar a tales personas y, una vez localizadas no hubiera problemas en colocarlas en los cargos públicos, no cabe la menor duda de que se llegaría a una solución definitiva. Pero las soluciones que dependen de "superhombres" y de idealizar el proceso político son muy frágiles. La estrategia de cambio debe estar basada en hombres y actitudes normales, para que sea viable. Condición fundamental para modificar la situación actual de las empresas públicas es sin duda la selección de dirigentes idóneos, pero esa idoneidad es relativa, y con eliminar simplemente algunos casos conspicuos de mala designación, que se observan cada tanto en la región, se habría dado un gran paso adelante.

Una estrategia de cambio global debería también preocuparse por modificar actitudes básicas de los funcionarios permanentes que repercuten negativamente sobre la eficiencia de las empresas públicas, aunque tampoco debe basarse exclusivamente en este criterio.

d) Mejoramiento de las relaciones con el gobierno central

El mejoramiento de las relaciones de las empresas públicas con el gobierno central debe producirse en cuatro frentes:

^{19/} A.H. Hanson, op.cit., pág. 454.

i) Centralización de las relaciones: La disgregación y falta de coordinación de la acción y la influencia ejercidas por los componentes del núcleo central orientador perjudican a la empresa pública. El éxito relativo de algunas sociedades de control (holding companies) ^{20/} se debe a que las relaciones con las empresas que de ellas dependen son claras, estables y funcionales. No es que ese tipo de solución se adapte a las características peculiares de los países de la región, pero en algunos casos, sobre todo para las empresas de tipo industrial, podría ser aconsejable.

En general, se trataría más bien de reforzar la capacidad de planificación y de análisis de los ministerios sectoriales y centralizar efectivamente a través de ellos las relaciones con el resto del gobierno.

ii) Definición clara y consistente de los objetivos: La centralización de las relaciones de la empresa con el resto del gobierno no significa eliminar la influencia de otros componentes del núcleo central orientador en la determinación de los objetivos de la empresa pública, sino alcanzar un grado de armonización en un organismo que pueda comprender las perspectivas y problemas de las empresas y de los demás organismos interesados del gobierno. Los objetivos así compatibilizados deberían entonces transmitirse a la empresa en forma clara y coherente.

iii) Modificación del tipo de acciones reguladoras: El tipo de acción reguladora más corriente es el que constriñe a las empresas a realizar ciertas acciones, sin considerar mayormente sus efectos globales. En materia de personal, se limitan el número y la remuneración de los empleados, se establecen plantillas rígidas y se imponen normas poco flexibles para la contratación, ascenso y despido.

En materia presupuestaria la empresa muchas veces debe desarrollar su gestión conforme al rígido marco que constituye el presupuesto pormenorizado. En lo que toca a las adquisiciones, se establece una tramitación

^{20/} Entre ellas el Instituto per la Ricostruzione Industriale (IRI) y el Ente Nazionale Idrocarburi (ENI) en Italia; el Instituto Nacional de la Industria (INI) en España y Nacional Financiera en México.

tendiente más bien a asegurar la probidad de las operaciones que su conveniencia para la empresa. En general sólo se traducen en la elevación de costos para la empresa, sin lograr su cometido. En lo financiero, se limita la capacidad de endeudamiento de la empresa a tal punto que hay empresas que no recurren al mercado bancario ni siquiera para cubrir necesidades transitorias o estacionales de caja. En casos extremos se prohíbe totalmente la compra de determinados artículos, como automóviles, máquinas y equipos de oficina, etc. Cuando ha habido graves problemas en balance de pagos, se ha tendido en general a utilizar la regulación directa, creando comisiones de importación que deciden cada uso de divisas.

Sería difícil encontrar casos de aplicación simultánea de todas estas medidas, e incluso hay cierta tendencia a eliminarlas.^{21/} Lo ideal sería no utilizar este tipo de acciones reguladoras, salvo como medidas de excepción y con carácter esporádico. Por el contrario, debieran emplearse fundamentalmente los otros tres tipos de acciones. Sobre la base de que el criterio de elección que se espera de la empresa es la minimización de sus costos, debieran especificarse los resultados que se esperan y evaluar la gestión empresarial sobre esa base. Es posible complementar el sistema con una estructura de tasas y subsidios específicos que permitan utilizar a la empresa para el logro de ciertos fines sociales sin complicar innecesariamente sus propios objetivos.

iv) Modificación del sistema de incentivos y sanciones: Al revés de lo que ocurre en la actualidad, debiera predominar el uso de incentivos, pese a las dificultades que pueda presentar su aplicación (como la de graduarlos al nivel gerencial). Las sanciones, y en particular la remoción de dirigentes, debería utilizarse sólo por excepción y, en todos los casos, sobre bases claras y objetivas. Ello, no ofrecería mayores dificultades de producirse las modificaciones sugeridas en los puntos i) a iii).

^{21/} En la Argentina, por ejemplo, se han usado gran parte de esas medidas. Sin embargo, en las dos últimas empresas públicas constituidas (SEGBA e HIDRONOR) no están sujetas a esas reglamentaciones y están constituidas como sociedades anónimas.

e) Problemas de ejecución

El gobierno central no puede actuar directamente sobre los problemas de orden interno que menoscaban la eficacia de las empresas sin incurrir en los errores señalados en secciones anteriores. Su solución es responsabilidad de la empresa misma y de sus dirigentes, que son los únicos que tienen la información necesaria. Precisamente de las tentativas de algunos componentes del núcleo central orientador de actuar directamente sobre problemas de esa índole han surgido a veces turbulentas relaciones entre la empresa y el gobierno central.

El problema del gobierno central es cómo crear condiciones que permitan y estimulen ese cambio interno, para lo cual es condición ineludible la existencia de relaciones adecuadas. No es posible llegar a la situación ideal sino después de un largo proceso, en que son de fundamental importancia los pasos iniciales.

En primer término, es esencial acometer con energía la tarea de robustecer a los ministerios sectoriales, creando en ellos fuertes equipos de planificación y análisis. Seguramente funcionarán en el vacío en un comienzo, ya que el poder que puedan adquirir frente a la empresa debe descansar en el respeto y la confianza que merezcan a ésta los análisis y recomendaciones que surjan de esos equipos. Esta medida tiene además la ventaja de fortalecer el sistema de planificación general, en un aspecto que ha sido descuidado frecuentemente.

En las empresas públicas cuya situación se aproxima a la de la empresa X, el fortalecimiento de los ministerios sectoriales tenderá, en el plazo mediano, a centralizar en ellos las relaciones de la empresa con el resto del gobierno y a traducirse en definiciones de objetivos claros y coherentes, factor señalado como esencial. En las que se aproximan la empresa Y, ese fortalecimiento contrapesará el poder de la empresa y permitirá, en alguna medida, influir sobre ella y evitar desviaciones.

Paralelamente debe eliminarse casi por completo, en los casos en que exista, la red de reglamentaciones que constriñe la gestión de las empresas, sin exceptuar a las empresas más deficitarias, quienes son precisamente las que más necesitan libertad de acción. Esa autonomía tendrá su precio: empresas que no la utilicen debidamente, por ejemplo, pero no será tan

/grande como

grande como pudiera suponerse. El sistema de empresas, y particularmente las deficitarias, no quedará totalmente fuera de control. Siempre pueden establecerse límites globales al aporte del erario a las empresas deficitarias, con algún grado de flexibilidad en la discusión de esos límites que permita a las empresas que pudieran necesitarlo efectuar las inversiones en capital físico o humano indispensables para mejorar su eficiencia. Es posible establecer límites, también globales, para el total de los gastos en personal, si lo que se teme es una expansión irresponsable de este renglón. Pueden supervisarse, no ya los gastos pormenorizados del presupuesto, sino algunos procesos claves. En vez de fijar plantillas y remuneraciones, sería posible analizar periódicamente si la política de contratación, ascenso y remuneración del personal va mejorando. Tal análisis no debe hacerse bajo presión, sino oficiosamente y en estrecha cooperación con los dirigentes de la empresa. En las empresas públicas cuya situación está muy desmedrada, este tipo de análisis permite advertir los mejoramientos mucho antes de que se manifiesten en los resultados. En estos casos, la evaluación no debe hacerse sobre la base de los resultados de los procesos, sino de los procesos mismos.

Por último, el gobierno central debe prestar particular atención a la selección de dirigentes adecuados para las empresas públicas, pues ellos serán los responsables del cambio. Una de las funciones más importantes del gobierno central en relación con las empresas públicas es la de designar a sus dirigentes, y es tanto más importante en los períodos iniciales de un proceso de cambio, pues una designación equivocada puede frustrar el proceso, aunque se tomen todas las demás medidas recomendadas.^{22/}

No se trata de soluciones fáciles, pero en la medida en que se consoliden los grupos de planificación y dirigentes idóneos puedan utilizar su libertad de acción para producir cambios internos, habrá comenzado el proceso que culminará en la situación ideal descrita y en el cumplimiento del objetivo final: la eficiencia del sector público.

^{22/} Horacio Boneo, "Problemas de dirección en las empresas públicas", Análisis, N° 228, julio de 1965, pág. 1788.

Anexo

LOS OBJETIVOS DE LA EMPRESA PUBLICA

Para completar el análisis anterior conviene examinar cuáles podrían ser los objetivos de la empresa pública y los criterios que podrían emplearse para armonizar esos objetivos adecuadamente.

En la sección 3 se enunciaba una serie de objetivos que frecuentemente adoptan determinados componentes del núcleo central orientador. Esa lista no es completa, siendo mucho más amplia la lista de objetivos que sería posible alcanzar mediante la acción de la empresa pública. En el Seminario de Rangún ^{1/} se sugerían los siguientes:

- a) Proveer servicios básicos
- b) Sustituir al control privado por el control público
- c) Producir ingresos al erario público
- d) Controlar monopolios
- e) Redistribuir el ingreso
- f) Subvencionar industrias esenciales
- g) Estimular la industrialización
- h) Proporcionar una base a otras industrias
- i) Crear competencia
- j) Sustituir iniciativa privada ineficiente o inadecuada
- k) Actuar como pionera en ciertas actividades
- l) Resolver problemas de determinadas industrias proveedoras
- m) Reducir el desempleo
- n) Entrar en nuevas zonas de actividad (geográficas o económicas)
- o) Proveer artículos básicos al costo o a bajo costo, para atender a necesidades sociales.

Condición implícita, válida para cualquiera de los objetivos enunciados, es que el objetivo debe lograrse al menor costo posible. En lo que sigue esta condición se asimilará al logro de eficiencia interna en la empresa pública.

^{1/} Véase Seminário sobre Organizaçao e Administraçao de Servicios Industriais de Estado (Rio: Fundação Getulio Vargas, 1962). Vol. I, pp 62 y 63. El Seminario fue organizado por la Comisión Económica para Asia y el Lejano Oriente, la Administración de Asistencia Técnica de las Naciones Unidas y el Instituto Internacional de Ciencias Administrativas en Marzo de 1954.

1. El interés público como criterio de armonización

Una de las diferencias entre la empresa pública y la empresa privada que más frecuentemente se señala es la que existe entre sus objetivos. La empresa privada persigue la maximización de sus ganancias, mientras que la estatal actúa en el interés público y debiera, dentro de sus posibilidades, maximizarlo. De ahí que en las disposiciones estatutarias de las empresas pública se defina el campo de producción en que debe desenvolver sus operaciones, aclarando que su actividad deberá efectuarse en el interés público.

Se tiende a utilizar cada vez menos la expresión "interés público" y a sustituirla por "desarrollo económico" o "desarrollo económico y social". Aunque se intenta así reducir la ambigüedad, no se elimina por completo. En un sentido estricto, pudiera entenderse ese objetivo como una serie de actuaciones por parte de la empresa pública consiguientes con las metas y objetivos de los planes de desarrollo nacional, pero ocurre que esos planes apenas cubren una parte de la actividad de las empresas. Si el "desarrollo económico" se toma en un sentido amplio, tiende a coincidir con el concepto de interés público.

El problema básico es el de dar contenido a expresiones tan ambiguas, que expresan objetivos no operacionales por cuanto no sirven para la comparación de distintas políticas y sólo pueden ser evaluadas cuando se descomponen en subobjetivos. Estos subobjetivos, cuya conexión con los objetivos más amplios como "interés público" o "desarrollo económico" es postulada pero no verificable, se convierten en los objetivos operacionales en las situaciones de elección.^{2/} Es así como, casi por definición, el "interés público" o el "desarrollo económico" no pueden ser utilizados como criterio de compatibilización.

^{2/} James G. March, y Herbert A. Simon, Organizations, John Wiley and Sons Inc., Nueva York, 1958, pág. 156.

2. La eficiencia relativa de la empresa pública

Análogamente, se habrá considerado el concepto de gobierno central como no operacional, discutiéndose en función de un núcleo de componentes o subsistemas. Implícita en toda la discusión estaba el hecho de que cada uno de esos componentes tiende a especializarse en ciertas facetas del interés público, y de allí surgía el énfasis que cada uno de ellos ponía en ciertos subobjetivos que debía lograr la empresa pública.

Razonamiento similar puede hacerse para las empresas públicas. Es decir, es posible discutir los objetivos de la empresa pública en función de su eficiencia relativa para el logro de ciertos subobjetivos de interés público, comparándola con otros componentes del gobierno central a través de cuya acción pueden lograrse esos mismos subobjetivos.

Así, por ejemplo, una adecuada distribución del ingreso entre regiones es un tipo de subobjetivo que forma parte de los conceptos de interés público o de desarrollo económico. Es posible lograrlo a través de un adecuado régimen de incentivos: por ejemplo exenciones impositivas, créditos especiales a bajo tipo de interés, contribuciones a fondo perdido a nuevas industrias, etc.; por medio de inversiones en infraestructura hacia la región menos desarrollada, en la esperanza de que eso atraerá nuevas inversiones hacia la región; y mediante la gestión de la empresa pública, que oriente sus inversiones hacia la zona deprimida.

En el caso italiano, para el desarrollo de la zona del Mediodía, se utilizaron inicialmente instrumentos del primer tipo. Los escasos resultados obtenidos llevaron en una segunda etapa a dirigir importantes inversiones de las empresas públicas a esa zona, tratando de crear polos de desarrollo en Brindisi y Taranto, con resultados aparentemente positivos.

Para decidir sobre los objetivos que deben asignarse a la empresa pública, cabría entonces averiguar hasta qué punto ella constituye un instrumento más eficaz que otros componentes del gobierno central. Ese sería el caso en el ejemplo citado, y podría aplicarse el mismo razonamiento a otros subobjetivos, como desempleo, provisión de ciertos artículos de consumo masivo al costo, etc. Sería posible así llegar a un cierto número de objetivos realizables, lograr consistencia entre los mismos, asignarlos a las empresas públicas y verificar luego los resultados obtenidos.

/En este

En este marco de referencia resulta clara la distinción entre eficiencia y rentabilidad. No existe relación general alguna entre ambos términos y es perfectamente posible para una empresa pública ser eficiente sin ser rentable y viceversa.

Una empresa en la cual la localización de las instalaciones productivas se hubiera decidido a base de consideraciones de distribución regional del ingreso puede tener altos costos operativos y no ser rentable. Sin embargo, en la medida en que esos costos operativos se mantengan a su nivel mínimo, esa empresa podría calificarse de eficiente, en el sentido de que aquí se le ha dado al término. Por otra parte, una empresa puede ser sumamente rentable por operar en condiciones monopólicas.^{3/}

Sin embargo, el problema no es tan sencillo. Por cada caso en que la empresa pública ha tenido éxito en el logro de subobjetivos del tipo señalado, podrían citarse diez en que los resultados han sido desastrosos. No faltan los casos en que la elección de un emplazamiento para redistribuir espacialmente el ingreso ha resultado en costos operativos fuera de toda proporción. Tampoco es necesario recalcar los abusos que suelen resultar del empleo de la empresa pública para combatir situaciones de desempleo, tan numerosos en nuestro continente.

A pesar de los numerosos fracasos, es muy frecuente la tendencia a asignar gran variedad de objetivos a la empresa pública. Ello lleva a considerar uno de los interrogantes sugeridos al comienzo de esta sección: la relación existente entre ciertos objetivos y la eficiencia de la empresa pública.

En primer término, deben considerarse algunos factores que influyen en la apreciación de la eficiencia relativa de la empresa pública por parte de los componentes del núcleo central orientador. Por una parte, a pesar de los defectos y problemas que puedan atribuirse a la empresa

^{3/} Puede haber casos de coincidencia. Así, si el objetivo asignado a la empresa pública es la maximización de su contribución al erario, existirá una correlación estrecha entre la eficiencia de la empresa en el cumplimiento de ese objetivo y su rentabilidad.

pública, ésta se encuentra en general más libre de trabas a la gestión que los organismos normales de gobierno. Esa mayor agilidad, el mismo carácter de empresa, la hacen aparecer como una solución rápida y efectiva a problemas apremiantes y tienden a justificar su uso para toda clase de fines. Por otra parte, la falta de información entre los integrantes del núcleo central orientador hace que ellos subestimen los verdaderos costos correspondientes a ciertos objetivos. Por ello, a veces se toman decisiones que no hubieran sido adoptadas de tenerse una idea anticipada de los costos.

En segundo término, la asignación de objetivos múltiples dificulta la tarea de los contralores externos y limita la presión hacia una mayor eficiencia interna que pudiera obtenerse a través de los procesos de evaluación y de los sistemas de incentivos y sanciones. Desde el punto de vista de los contralores externos, es muy difícil decidir cuando los mayores costos de determinado ejercicio se deben a la serie de objetivos que le fueran asignados a la empresa y no a su ineficiencia. La justificación de los déficit operativos con argumentos relativos a las funciones sociales que estaría cumpliendo la empresa se utiliza con frecuencia pero no debe hacer olvidar la importancia real de este problema.

Ambos factores llevan a analizar otras soluciones al problema de determinación y compatibilización de objetivos.

3. Rentabilidad interna y rentabilidad social

La rentabilidad tiene en la empresa privada un significado importante: el de servir como criterio de evaluación para las decisiones internas de la empresa. Por otra parte, si existen organismos o sistemas que pueden considerarse como externos a la empresa y que tengan poder de sanción o estímulo sobre los integrantes de ésta, la rentabilidad es un índice adecuado para juzgar su eficiencia.

Esto no quiere decir que la rentabilidad sea un índice perfecto ni que su traducción a términos operacionales no ofrezca problemas, pero al menos funciona en forma suficientemente adecuada en la mayoría de los casos.

Simplificando el problema, en la empresa privada la rentabilidad puede considerarse como un único objetivo global que sintetiza toda una serie de objetivos parciales y que sirve - aún con sus limitaciones - como criterio para evaluar las decisiones y para resolver los conflictos que se planteen entre subobjetivos. Sirve, a la vez, como criterio de evaluación para los contralores externos interesados en la eficiencia de la empresa. Supone, despreocuparse por el funcionamiento de los mercados de insumos y productos, suponiendo que los precios observados representen la escasez real de los productos.

En la medida en que se complica la serie de objetivos, deja de ser posible la utilización de la rentabilidad como criterio. En la medida en que, aun cuando el objetivo sea la maximización de ganancias, los mercados de insumos y productos no funcionen perfectamente, el óptimo para la empresa significará suboptimización a nivel de la sociedad.

Este tipo de complejidad se da frecuentemente en las empresas públicas y se ha sugerido el uso de un concepto más global - rentabilidad social - que pueda sintetizar esa mayor variedad de objetivos y las deformaciones del mercado. Aun cuando no coinciden totalmente, es una buena aproximación al concepto de "interés público" y puede considerarse como una tentativa de traducirlo a la práctica. Se trata en esencia de utilizar los precios para los insumos y los productos que reflejan su valor real para la sociedad, lo que supone corregir los valores de mercado cuando éstos no sean representativos. Por ejemplo, cuando la cotización oficial de las divisas no representa su escasez real, habría que emplear precios contables. También habría que valorar los productos para los cuales no existe mercado. Así, por ejemplo, podrían asignarse valores a mejoras en la distribución regional del ingreso, si es que éste fuera un objetivo de interés.

Los conceptos pueden expresarse en una contabilidad social paralela que sirva de guía para las decisiones internas y para el análisis de la eficiencia de la empresa pública por parte de los contralores externos. Sin embargo, esto supone una costosa duplicación del sistema de información y de contabilidad y es más sencillo traducir el concepto de rentabilidad social en un sistema de subsidios y tasas que modifiquen para la empresa los precios del mercado y los hagan coincidir aproximadamente con los precios contables.

En esta forma la empresa pública podría, maximizando sus ganancias, llegar a una situación óptima desde el punto de vista de la sociedad, y su rentabilidad - al menos su valor aparente desde el punto de vista contable - podría ser utilizada como criterio de evaluación para sus decisiones internas y para el análisis de su eficiencia por parte de los contralores externos.

4. La rentabilidad social como criterio interno y externo de evaluación

Aunque la solución sugerida de hacer coincidir la rentabilidad social con la rentabilidad interna mediante una estructura adecuada de tasas y subsidios no es novedosa, tiene considerable solidez teórica y elimina buena parte de los problemas mencionados anteriormente.^{4/}

No tiene mayores exigencias de transmisión de información, problema crucial en los modelos de las economías centralizadas. Los componentes del núcleo central orientador asignan valores a todos los objetivos y corrigen las eventuales deformaciones en los mercados de insumos y productos. Son precisamente ellos y no la empresa pública quienes cuentan con la información necesaria para efectuar esas correcciones y asignar esos valores. Por otra parte, la empresa toma sus propias decisiones sobre la base de esa estructura de tasas y subsidios y de los efectos que puedan tener sobre sus costos, sin necesidad de transmitir información sobre su función de producción a los componentes del núcleo central. El mismo hecho de que la empresa es la que toma sus decisiones - influyendo en ella la estructura de los subsidios - evita la incoherencia de objetivos, unificándolos para la empresa en la maximización de su rentabilidad. Es un sistema que parece corresponder en general a las expectativas de los dirigentes de las empresas públicas, que suelen sugerir que sus empresas no tendrían ningún inconveniente en realizar tareas no lucrativas, siempre que el gobierno les asignara subsidios para cubrir los mayores costos.

^{4/} Véanse los modelos de Barone y Lange de descentralización en una economía colectivista. B.E. Lippincot (ed.), On the economic theory of socialism (The University of Minnesota Press, Minneapolis, 1938).

Uno de los mayores problemas que presenta el sistema es que exige cierto conocimiento y experiencia por parte del núcleo central orientador que no suele tener. Este no es el tipo de problema que encuentra solución a corto plazo, y en los períodos intermedios existirá ciertamente una inadecuada capacidad administrativa del gobierno central. El cálculo de los subsidios no es sencillo, ni se reduce a aplicar algoritmos ya existentes. En buena medida sería necesario desarrollar y perfeccionar técnicas de evaluación, que permitan relacionar, al menos en forma aproximada, gran variedad de objetivos con subsidios expresados en términos monetarios.

Exige, además, un cambio de actitudes fundamental. No es fácil cambiar la tendencia generalizada en la administración latinoamericana al no utilizar instrumentos reguladores indirectos y a basarse casi exclusivamente en los directos.

5. La socialización de la rentabilidad

La sola mención de esos problemas pone de manifiesto la escasa posibilidad de aplicar el método propuesto en el corto plazo. A corto plazo se sugiere como estrategia poner fuerte énfasis en la rentabilidad "interna" - en su sentido estricto - de las empresas públicas, para ir introduciendo, en la medida en que la capacidad administrativa de los componentes del núcleo central orientador lo permita, series más complicadas de objetivos a través de estructuras graduadas de subsidios. De allí el subtítulo de esta sección: la "socialización" de la rentabilidad.

La complejidad de los objetivos debe estar en relación con la capacidad administrativa del gobierno central. Si así no fuera, se derrotaría el mismo propósito perseguido. Se obtendría tal vez alguno de los objetivos deseados, pero a un costo tan alto que, si se hubiera conocido en el momento inicial, tal vez hubiera resultado en su modificación o abandono. De ahí el énfasis en la rentabilidad "interna", como objetivo único o casi único, por cuanto es suficientemente sencillo como para corresponder a la capacidad administrativa de gran parte de los países de la región. En la medida en que se amplíe esa capacidad, en particular en los organismos de planificación sectorial, será posible, ir complicando la serie de objetivos.

/La rentabilidad

La rentabilidad como criterio de evaluación para los contralores externos y para las decisiones internas no está libre de problemas. Sin embargo, es un tipo de análisis sobre el que existe, en cualquiera de los países de la región, una considerable cantidad de experiencia acumulada, dada la frecuencia con que se utiliza en el sector privado. Hace posible el uso de auditorías externas siguiendo la experiencia mexicana, lo que disminuye aún más las necesidades de capacidad administrativa en el gobierno central.

Otro factor importante es que, tal vez como consecuencia de haber tratado en el pasado de alcanzar demasiados objetivos, el deterioro en la situación de muchas de las empresas públicas hace que su capacidad actual para lograr cualquier clase de objetivos sea particularmente baja. Un énfasis en la eficiencia, que va en algún modo implícito en el énfasis en la rentabilidad interna, resulta en consecuencia muy adecuado.

6. Problemas de ejecución

Uno de los principales problemas de corto plazo es el que presentan las empresas que en la actualidad son deficitarias. La política corriente de subsidios en estos casos es de asignarlos en forma global, con relación a la diferencia prevista entre ingresos y egresos. Aún en esas condiciones es posible poner énfasis en la rentabilidad interna, en el sentido aquí sugerido, ya que no existe diferencia conceptual entre la "maximización de las ganancias" y la "minimización del déficit".

Sin embargo, esa diferencia existe, y es pronunciada, en términos de incentivos. No se trata solamente de la importancia psicológica de operar con ganancias, aun cuando las mismas sean aparentes. Una de las grandes tragedias de las empresas deficitarias es su general iliquidez, y las restricciones que ella impone a su capacidad de maniobra. En la medida en que una adecuada política de subsidios permita obtener "ganancias", éstas podrán utilizarse para disminuir el grado de iliquidez, para efectuar inversiones de poco monto y para construir sistemas de incentivos internos. Ello constituirá un poderoso aliciente para una mayor eficiencia interna.

/Es posible

Es posible lograr este efecto a través de la sustitución de los subsidios globales, basados en la diferencia entre ingresos y egresos previstos, por subsidios unitarios relacionados con la producción de la empresa. Así, aún las empresas deficitarias podrán pensar en términos de rentabilidad, aun cuando la misma sea aparente.

No cabe la menor duda de que, en los períodos iniciales, el cálculo de los subsidios unitarios será rudimentario, y tal vez se limite a dividir el déficit real del año anterior por la producción de ese año. Pero ello no quiere decir que no se pueda ir refinando ese cálculo, y que en años posteriores se pueda crear un sistema verdaderamente eficiente. La focalización del interés de la empresa en sus costos y de los componentes del núcleo central orientador en el valor o interés social de ciertas actividades deficitarias de las empresas públicas puede resultar en un intercambio de información que tienda a producir esas mejoras. Así, por ejemplo, una empresa ferroviaria podrá proponerse la clausura de ciertos ramales a causa de sus altos costos operativos y el núcleo central orientador analizar la conveniencia de mantenerlos mediante la asignación de subsidios específicos.

En el caso de empresas monopólicas la rentabilidad deberá relacionarse con las variaciones en los precios en el período considerado y, en la misma forma, deberán adoptarse una serie de recaudos que tomen en cuenta las situaciones y características peculiares de algunas empresas. Es por ello posible que, durante el período de transición sea necesario mantener alguna acción directa por parte del núcleo central orientador en materia de inversiones, precios, etc.

Ello no obstante, las intervenciones directas sobre las acciones de las empresas deberían mantenerse al mínimo, y el énfasis, en materia de contenido de los objetivos de las empresas, debe ser su rentabilidad. Se requerirá, por supuesto, un análisis de cada caso, pero las observaciones generales aquí planteadas serían atinentes en la mayoría de los casos.

Para concluir, es conveniente señalar nuevamente que la defensa de la rentabilidad como objetivo de la empresa no tiene otro valor que su factibilidad administrativa. Al contribuir a eliminar la incertidumbre en las relaciones entre la empresa pública y el gobierno central tiende a eliminar las relaciones insatisfactorias entre ambos, cuyo peligro se señaló anteriormente.