

# EL PAPEL DE LA EMPRESA PÚBLICA

**Martín Hugo Esparza Valdivia**

*Profesor del Departamento de Derecho de la UAM-A*

Una de las fundamentaciones teóricas de la necesidad de la intervención estatal en la economía está en Keynes. Su argumento básico es que una economía capitalista puede mantenerse en un estado de desequilibrio económico prolongado sin que las fuerzas espontáneas del mercado tiendan a corregirlo. El problema del empleo no dependía exclusivamente del nivel de salarios sino de la demanda efectiva. De aquí se desprendía la necesidad de una intervención del Estado, a través de la política fiscal.

Las expectativas que se formarían los capitalistas con respecto a las ganancias futuras y su confianza en el sistema, eran indudablemente influidas por las políticas públicas. El Estado puede y debe intervenir, ya sea por medio de la política económica para modificar los desajustes, o directamente para enfrentar eventuales cuellos de botella en la expansión de la capacidad productiva.

La participación del Estado en la economía a través de la actividad empresarial puede tener varios objetivos: en algunos casos se incursionó en la actividad empresarial para lograr cumplir objetivos sociales; en otros, se pretendió aumentar la tasa de inversión y contribuir a la formación de capital y al proceso de acumulación.

La intervención estatal aumenta la producción y así amplía el aparato productivo. Pero si la finalidad de tal intervención es la estabilización de la economía de mercado, la producción inducida por el gobierno no debe ser competitiva. Si las empresas estatales produjeran mercancías y las ofrecieran a la venta, aumentarían las dificultades de sus competidores privados al reducirse la parte del mercado que les correspondía hasta entonces. Las compras del gobierno deben caer fuera del sistema del mercado, la producción inducida debe ser suplementaria a la producción del mercado. Por lo tanto, el gobierno debe interesarse principalmente por los bienes y servicios que no tienen lugar en el mercado, o sea, por las obras públicas y los gastos de todo tipo.<sup>1</sup>

En ocasiones los criterios adoptados no coinciden con los logros. El criterio de utilizar a una empresa pública como un instrumento de redistribución del ingreso lleva a fijar precios o tarifas –para los bienes y servicios producidos– a niveles inferiores al costo de producción.

Esto determina el uso de fondos estatales para cubrir déficits sin contribuir al proceso de acumulación, ni al de inversión, convirtiéndose por lo tanto, la empresa en un peso para el Estado.

Normalmente estos procesos van acompañados de deficientes sistemas de información y evaluación de resultados, los cuales se combinan con carencia de autoridad y responsabilidad de los principales ejecutivos empresariales. Estos problemas suelen ser argumentos fundamentales para evitar o reducir la participación estatal en el sector empresarial.

No obstante, en la medida en que esta ineficiencia se deba a políticas erróneas de gestión empresarial, la misma puede ser superada a través de la corrección de dichas políticas y el diseño de adecuados mecanismos que ayuden a la gestión empresarial eficiente.

Por lo general se supone que el desempeño y la eficiencia de las empresas en el sector privado suele ser superior al de los del sector público. Las opiniones adversas en cuanto a la eficiencia de las empresas públicas son ampliamente compartidas en casi todos los países en desarrollo y desarrollados y a pesar de las conocidas debilidades del sector público, las autoridades gubernamentales, utilizando la actividad económica estatal, tienen que jugar el papel que les corresponde en el proceso de desarrollo, tomando decisiones para impulsar el bienestar nacional econó-

mico. Ellos parten del supuesto de que existen variadas formas para mejorar la eficiencia de las unidades del sector público aproximando sus operaciones tanto como sea posible a las del sector privado.

Muchas empresas son financieramente inviables y se las denomina enfermas. Sin embargo estas deficiencias se atribuyen a factores como:

- Control de precios por el gobierno para favorecer a determinados estratos de consumidores aún cuando la utilidad contable pueda ser negativa.
- Establecimiento de empresas para lograr el mayor bienestar posible, aunque sus costos sean altos –servicios públicos–.
- Cuando se busca el desarrollo de una región aún a costos elevados –infraestructura y polos de desarrollo–.<sup>2</sup>

Estos son algunos de los factores que crean dificultades en la administración de las empresas públicas.

Por otra parte, el Estado tiene objetivos múltiples, mientras que las inversiones privadas se realizan únicamente con el motivo de obtener los más altos réditos

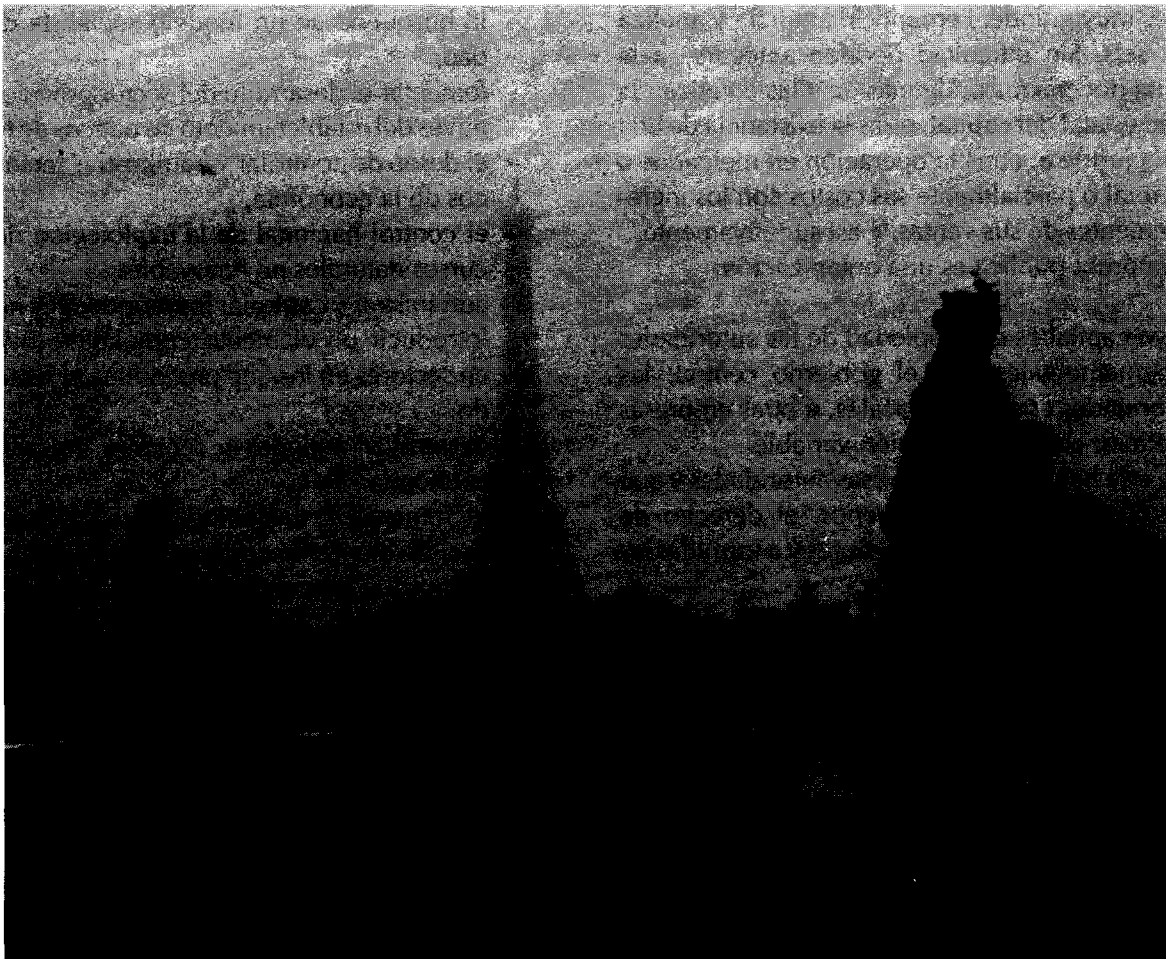


Foto: Antonio Zarur

financieros. Además el Estado se puede ver forzado a invertir en operaciones en las que el sector privado se ve renuente a participar con base en las siguientes razones:

- Cuando las inversiones involucradas son enormes –proyectos tales como los del acero y de la ingeniería pesada–.
- Cuando los proyectos tienen largos períodos de gestación.
- Cuando existe un clima incierto para la inversión y el sector privado busca garantías absolutas.
- Cuando se comprueba que el rédito sobre la inversión es demasiado bajo y, por lo tanto, poco atractivo para el sector privado.

En la mayoría de los países en desarrollo no se ha comprendido que la administración eficiente de las empresas públicas es un medio para elevar el nivel de vida y combatir la pobreza. Por lo tanto, la mejora de los métodos de administración de las empresas debe ser el principal medio para mejorar las mismas y lograr los objetivos sociales y económicos propuestos.

El número de definiciones alternativas de empresa pública es muy grande. Fernandes<sup>3</sup> anuncia y analiza treinta y seis. Sin dificultad podrían agregarse a la misma una docena más. Algunas de ellas enfatizan la propiedad estatal del capital, otras la existencia de una personería jurídica, otras la operación en mercados o el cubrir total o parcialmente sus costos con los ingresos provenientes de sus ventas, y así sucesivamente.

Una empresa pública es una organización:

- Cuyo capital es de propiedad de las autoridades gubernamentales (sea el gobierno central, las autoridades estatales o locales, u otras empresas públicas) en una proporción variable.
- que está bajo el control de esas autoridades y que ese control incluye, al menos, el derecho de designar a sus mandos superiores y a formular las decisiones críticas de política.
- que es establecida para el logro de un conjunto definido de propósitos públicos, que puede ser multidimensional en carácter.
- que consecuentemente está ubicada bajo un sistema de responsabilidad pública.
- que se dedica a actividades de carácter empresarial.
- que implica las ideas básicas de inversión y de rendimiento o rentabilidad (tanto social como comercial).<sup>4</sup>

Para Ruiz Massieu, empresa pública es la organización autónoma de los factores de la producción, dirigida a producir o distribuir bienes o servicios en el mercado, con personalidad jurídica o que se manifiesta a través de una fiduciaria; organización en la que el Estado (o algún ente paraestatal) ha hecho un aporte patrimonial que deberá pasar a formar parte del capital social o del patrimonio fiduciario. De ello se desprende para el aportante el status de asociado, justamente porque ha hecho tal aportación, o el de responsable o corresponsable de la administración de la empresa. Resumiendo: se trata de una entidad económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés público, social o general.<sup>5</sup>

Las motivaciones que llevan a los gobiernos a entrar en el campo empresarial pueden ser:

- la necesidad de proveer la infraestructura económica indispensable para el desarrollo,
- desarrollar sectores o industrias que están más allá de las posibilidades del sector privado,
- obtener ingresos fiscales, v. gr. los monopolios de sal o tabaco,
- la búsqueda de un modelo socialista de sociedad,
- fomentar el desarrollo del sector privado, v. gr. a través del establecimiento de bancos de fomento,
- el deseo de controlar y administrar sectores básicos de la economía,
- el control nacional de la explotación de los recursos naturales no renovables,
- administrar y controlar los monopolios naturales,
- introducir un elemento competitivo o “testigo” en sectores en los que predomina el sector privado,
- desarrollar regiones o sectores atrasados de la economía,
- incrementar la disponibilidad, a precios adecuados, de bienes de consumo esenciales,
- desarrollar empresas necesarias para la defensa nacional,
- contribuir a la creación de empleos,
- fomentar el desarrollo tecnológico,
- generar o ahorrar divisas extranjeras.<sup>6</sup>

Las anteriores son algunas de las razones por las que un gobierno puede impulsar la creación de empresas públicas. Cuando el gobierno instaura un impuesto con la intención de juntar dinero para la empresa pública, es inevitablemente acusado de “estrangular la

iniciativa privada"; cuando, en respuesta a estas acusaciones, reduce el impuesto y su propia inversión, es posible que se inicie una espiral deflacionaria; en tanto que la iniciativa privada, en lugar de responder a los nuevos incentivos, sigue la "dirección" dada por las autoridades públicas.

Otra dificultad, consiste en que si los recursos se despilfarran en consumo superfluo, la soslayada distribución del ingreso estimula la producción de lujos y disminuye la de necesidades, se desarrollan presiones inflacionarias. Si el desarrollo económico sólo puede alcanzarse por medio de la empresa privada a ese costo, hay una fuerte razón para apostarle al otro caballo aún cuando éste sea difícil de controlar.<sup>7</sup>

Ciertas premisas son esenciales para una evaluación de la empresa pública:

Primera, las decisiones de la empresa pública están afectadas por implicaciones sociales y políticas, así como con implicaciones técnicas y financieras. Los problemas técnicos del gobierno moderno están ligados inexcusablemente con problemas políticos; las soluciones deseadas por un grupo son anatema para otros y pueden variar en favor o en contra de otros grupos, dependiendo de las circunstancias. Los problemas de distribución de beneficios en una sociedad no tienen solamente soluciones técnicas. Los teóricos de la economía y los analistas políticos han tratado de asignar pesos a varios costos y beneficios políticos y sociales con el propósito de evaluar programas alternativos, pero es imposible determinar objetivamente, por ejemplo, cuales beneficios para un grupo de gentes justifican costos para otras.

Pero estas decisiones se pueden tomar considerando que muchos de los servicios que provee el sector público son esenciales para la vida de muchas comunidades. La localización de las interconexiones de carreteras afecta la base social y económica de los pueblos a lo largo de la ruta. Las direcciones y precios del transporte ferroviario determinan el acceso de la gente a empleos.

El proceso de toma de decisiones obedece a una serie de factores, que son incluidos o descartados según la necesidad a satisfacer. El análisis y la información tienen su lugar en el gobierno, contrariamente a lo que algunos fanáticos de grupos de interés sostienen. La política, sin embargo, no es la única (ni siquiera la más importante) causa de incompetencia. Donde la política mantiene incompetencia, debe ser transformada preferentemente que tolerada.

Segunda, los dilemas éticos y tentaciones de corrupción están presentes tanto en el gobierno como en el

sector privado. Ninguna firma de negocios o autoridad pública están automáticamente libres de comportamientos ilegales o inmorales de lo que lo pudiesen estar las agencias gubernamentales. Sin buscar las complejas dimensiones de nociones de ética, podemos estar de acuerdo con estándares mínimos de conducta aceptables. Cuando las leyes son violadas, donde ocultos conflictos de interés subvierten los propósitos de la organización, donde la búsqueda de la ganancia privada interfiere con la seguridad pública y con la satisfacción de la utilidad pública, esa línea seguramente será cruzada. El trabajo organizacional tanto de la empresa pública como de la privada, de oficinas gubernamentales y corporaciones, debe ser diseñado para minimizar las oportunidades de cruzar la línea.

Los negocios privados tienen,—entre otros propósitos— hacer dinero para sus empleados, tenedores de acciones y otros inversionistas, la administración normalmente define la búsqueda de metas y los medios usados. La empresa pública difiere de la empresa privada en que estos hechos pueden no ser medidos en términos financieros o definidos solamente por ejecutivos. En consecuencia, la ética de los negocios no es adecuada para prevenir la corrupción de los fines de la empresa pública. "Como en los negocios", no es un atributo que puede ser resaltado para evaluar a las autoridades públicas.

Tercera, la forma de las organizaciones públicas afecta significativamente las políticas que ellas adoptan y la clase de administración que practican.

Cualquier estructura para la toma de decisiones escoge ciertos tipos de elección y descarta otros. La estructura de la organización atiende la clase de demandas que el gobierno considerará con legítimas posibilidades. De nueva cuenta, con cultura, clase e ideas populares, la organización determina la agenda pública. Para evaluar a la empresa pública en relación a otras opciones institucionales, debemos buscar los patrones de demandas que ellas encuentran y la agenda que tienen. ¿Que intereses han promovido y cuales han sido descartados de esta forma de empresa?

Cuarta, la eficacia de la administración en el sector público no es en forma alguna contingente a las fuerzas del mercado.

Cuando las empresas públicas son eficientes o bien administradas, sus relaciones al mercado tienen poco que hacer con resultados afortunados. El modelo clásico de mercado asume que la utilidad de la producción de una empresa se refleja en la elección competitiva del consumidor,—que si el producto es útil, los

consumidores comprarán al precio que será rentable para el productor. Trasladado al lenguaje de la economía, el mercado y la elección del consumidor influyen en la rentabilidad, que es la línea entre la eficiencia de la producción y la utilidad del consumidor. Sin esta línea, el concepto de eficiencia es superficial. "La eficiencia del productor, en ausencia de utilidad para el consumidor no tiene comprensión económica".

Es posible, por ejemplo, organizar una empresa que sea súper eficiente en producir algo que nadie quiere. (los sistemas socialistas han experimentado este problema). El sector privado enfrentado a un excedente de cierta mercancía puede convencer al consumidor de que la requiere. Tal advertencia no es un recurso real para el sector público en una economía mixta. La utilidad del consumidor en el sector público es una cuestión social, una decisión política.<sup>8</sup>

La reprivatización y disminución de las empresas públicas es una consecuencia de las políticas del neoliberalismo en boga desde 1980, que incide y modifica muchas de las tareas tradicionales de la empresa pública.

Para Calderón Ortiz<sup>9</sup> la venta de empresas públicas obedece a la combinación de diversos factores. La privatización no es exclusiva de un país puesto que la fiebre por privatizar ha afectado tanto a los países capitalistas como a los socialistas. En el centro de ese proceso se encuentra la tendencia por la acumulación de capital, a nivel mundial. El capital siempre buscará dónde obtener mayores tasas y masas de ganancia y recursos que explotar, además de buscar las facilidades y perspectivas de ganancias cuantiosas. Por supuesto, entre esas facilidades se cuentan prioritariamente las alianzas con Estados que muestren fehacientemente que no impedirán el desarrollo de las fuerzas productivas y que intervendrán sólo lo estrictamente necesario e indispensable en la economía, además de que esté dispuesto a vender las empresas públicas de su ramo que les podrían hacer competencia.

Se ha dado un cambio, ya que el enfoque keynesiano, que se basaba en la intervención del Estado en la economía y su política económica que tenían un papel determinante se ha agotado, con el resurgimiento de la nueva escuela clásica o pensamiento liberalizador



Foto: Antonio Zarur

–privatizador, que propugna por el establecimiento de un sistema de mercado global –nacional e internacional–, donde predominan los mecanismos automáticos de regulación; se colocan como punto clave instrumentos de política fiscal, monetaria, arancelaria y se sostiene que el sector privado elige mejor que el gobierno, cuáles son las actividades productivas en que se debe especializar. Atribuye al comercio exterior un papel central, haciendo recaer sobre las exportaciones la responsabilidad de promover una agilización del crecimiento económico. También es prioritario promover el ahorro tanto público como privado y disminuir el gasto público, elevando la eficiencia, disminuyendo el gasto corriente y elevando el ahorro mediante la generación de utilidades de las empresas públicas.<sup>10</sup>

En la actualidad, la instrumentación del redimensionamiento del Sector Público implica no sólo vender empresas, sino que contempla otras alternativas adicionales: fusión, extinción, transferencia y liquidación. La selección de cada una de estas opciones depende de la situación real que guarde la empresa en el momento en que se toma esta decisión.

Se liquidan o extinguen las entidades que ya cumplieron con sus objetivos o que carecen de viabilidad económica; se fusionan empresas para mejorar el uso de los recursos de cada una de ellas en diferentes propósitos, como son la comercialización y complementación de procesos productivos; se transfieren a gobiernos locales, empresas prioritarias de importancia regional o local vinculadas con sus programas de desarrollo; y se venden aquellas empresas que sin ser estratégicas ni prioritarias dada su situación económica y condiciones de viabilidad, resulta conveniente sean adquiridas por los sectores social o privado.

El desenvolvimiento de la empresa pública, esta hipotecado por el problema de la delimitación de su objeto: dividida en dos orientaciones distintas, por una parte como un instrumento de desarrollo económico; y por otro, como un simple corrector de desequilibrios en una economía de mercado, donde a la empresa privada corresponde el papel fundamental.

En todos los países, la empresa pública está en adelante investida de amplias responsabilidades y ningún lado de la vida social escapa a su mirada; los ámbitos de su acción cubren la integridad del campo social. Esto no significa que la empresa pública tome por todas partes las mismas formas y origine los mismos efectos.

La empresa pública ha sido siempre para el desarrollo económico un soporte importante, primero al crear

las condiciones indispensables para su arraigo, después contribuyendo bajo múltiples formas a su desenvolvimiento.

La evolución de la empresa pública es un fenómeno particularmente impresionante en el dominio económico, teniendo en cuenta a la vez el principio anterior de no intervención del Estado y la lógica de la producción capitalista. Por todas partes se ha reconocido a la empresa pública una función esencial de control, de regulación y de animación de la vida económica: su papel es el de hacer que el crecimiento sea regular, continuo, armonioso, si es preciso corrigiendo los efectos de las leyes capitalistas y actuando sobre la esfera económica; le corresponde, por una estrategia voluntarista e intervencionista, planificar el desarrollo, superar los bloqueos, compensar las distorsiones, eliminar estructuras obsoletas. No se limita a preservar los equilibrios existentes, sino que procede también a las transformaciones estructurales necesarias, aparece así, como un agente privilegiado de la reproducción del espacio económico.

## Notas

<sup>1</sup> Paul Mattick. *Marx y Keynes: los límites de la economía mixta*. 1a. ed. México, Ed. Era, 1975. p. 152.

<sup>2</sup> Helga Salinas y Mario Requena. *La participación del Estado en el sector productivo de la economía*. La Paz, Bolivia. Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, 1987. p. 10-11.

<sup>3</sup> Praxy Fernandes. "The Public Enterprise Concept: A Monograph. Part III: A compendium." "Public Enterprise Definitions with comentarios". (Document presented to the Expert Meeting on Concept and Classification of Public Enterprise, Tangiers, Morocco, December 1980). pp. 35-36

<sup>4</sup> Final Report. *Expert Meeting on Concept and Classification of Public Enterprises*, Tangiers, Morocco. 1980. pp. 48-49.

<sup>5</sup> José Francisco Ruiz Massieu. *La Empresa Pública. Un estudio de derecho sobre México*. México, Ed. INAP, 1980. p. 20.

<sup>6</sup> Horacio Boneo. "Las empresas públicas en el proceso de desarrollo. Algunas notas introductorias a la discusión", en *Seminario sobre Empresas Públicas en la Planificación para el Desarrollo en Centroamérica y el Caribe*. San José, Naciones Unidas, Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, 1981. pp. 6-7.

<sup>7</sup> A. H. Hanson. *La empresa pública y el desarrollo económico*. México, INAP, 1978. pp. 214-215.

<sup>8</sup> Anmarie Hauck Walsh. *The Public's business; the politics and practices of government corporations*. Cambridge, Mass. MIT, 1978. pp. 8-12.

<sup>9</sup> Gilberto Calderón Ortiz. "Privatización de la Banca en México", en *Gestión y Estrategia*. Depto. de Administración. UAM-A, No. 1, Julio-Diciembre de 1991. pp. 40-41.

<sup>10</sup> María Estela Dillanes Cisneros. "México en la perspectiva global del cambio estructural: Estado moderno y gestión estratégica", en *Gestión y Estrategia*. Depto. de Administración. UAM-A, No. 4. Julio-Diciembre de 1993. pp. 7-8.