

la empresa pública y el desarrollo nacional

JORGE ÁLVAREZ DE LA CADENA

La relación entre las empresas públicas y el desarrollo nacional, se está dando casi en la totalidad de los países del mundo. Su importancia actual y en los futuros años, está señalada con claridad por la Organización de las Naciones Unidas, dentro de su documento: "La administración pública en el segundo decenio de las Naciones Unidas para el Desarrollo", en donde señalan que:

De conformidad con la propuesta del Secretario General debería asignarse *alta prioridad* en la década de 1970 a la asistencia en materia de empresas públicas. Los países necesitan orientaciones y ayuda de expertos para racionalizar sus empresas gubernamentales y mejorar su contribución al desarrollo económico y social.

En vista de la importante función de las empresas públicas en el desarrollo económico y social, la División de Administración Pública continuará dando alta prioridad a las actividades de investigación y de otra índole que pueda ayudar a los gobiernos a mejorar la organización y dirección de las empresas públicas.¹

Las empresas públicas están contribuyendo en forma directa o indirecta a mejorar las condiciones de vida de los sectores mayoritarios de población y en gran medida están participando en el proceso de independencia política y económica de los países periféricos, y por ende del desarrollo, entendiendo este proceso como lo señala atinadamente Víctor Flores Olea al decir que:

La cuestión crucial a la que se enfrenta el mundo contemporáneo, es la del desarrollo, y que el problema del desarrollo no se había planteado en términos conscientes como es la posibilidad de una acción buscada, dirigida hacia ciertos fines, inclusive, contra la libre expresión de las fuerzas que estimulan o frenan el progreso; naturalmente el

marxismo ha encarnado la idea de que el desarrollo puede y debe ser algo racional, es decir, definido por el hombre; deseo subrayar simplemente que la cuestión crucial de la expansión y el crecimiento económico se presenta hoy como un problema de racionalidad aplicada, o si se prefiere, de voluntad humana dirigida a fines. El avance industrial se postula al mismo tiempo como condición y meta del desarrollo.²

—La empresa pública está constituida, en países de economía socialista, capitalista o mixta, con nombres diferentes; entre ellos podemos señalar los siguientes: organización laborista, empresa, establecimientos públicos, corporaciones públicas, institutos, patronatos, sociedades anónimas, entes autónomos, autarquías, entes públicos, establecimientos autónomos, organismos con autonomía funcional, empresas públicas, compañías públicas, agencias corporativas, corporaciones gubernamentales, organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Lo anterior ha hecho que todas ellas estén enmarcadas dentro del concepto de empresas públicas; sin embargo, tratar de dar una definición conceptual es difícil, en virtud de las múltiples formas de administración que han tomado y de las características y objetivos específicos en cada país. Sin embargo, de manera muy general, podemos decir que:

Las empresas públicas son aquellas organizaciones económicas o económico-sociales organizadas institucionalmente por el Estado que participa con su capital en forma total o parcial, pero que le permite tener un control sobre los objetivos y la administración.

Las empresas públicas se han constituido en forma

¹ P. 16.

² Erich Fromm, Irving Louis Horowitz, Víctor Flores Olea, y otros. *La sociedad industrial contemporánea*, México, Siglo XXI, 5ª ed., agosto de 1971, p. 189.

errática por múltiples razones; entre algunas de ellas, tenemos:

- a) Que el Estado ha venido operando en forma tradicional, por ejemplo, en actividades relacionadas con el transporte y la energía.
- b) Se constituyen para coadyuvar a la ejecución de políticas o planes que se requieren para determinadas áreas estratégicas del desarrollo del país.
- c) Empresas que por razones económico-políticas pasan a ser administradas por el Estado a través de confiscaciones y expropiaciones.
- d) Empresas que no son rentables para el sector privado y en donde el Estado, para evitar la desocupación o el decremento de cierto sector de la industria, realiza las llamadas compra-salvavidas, casi siempre en condiciones que han favorecido a los intereses privados.

La conclusión a la que se llega al principio de la década de los setentas, es que las empresas públicas se han institucionalizado en la mayoría de los países del mundo. Por lo que se refiere a la América Latina, región que debemos analizar con mayor interés y entusiasmo, se encuentra en las empresas públicas —principalmente en sus países más desarrollados— una intensa participación en el desarrollo.

Observamos en Latinoamérica que la participación de las empresas públicas en el desarrollo de sus respectivos países, se debe —entre otros factores— a su gran tamaño, comparándolas con el sector privado. Además, estas empresas representan los mayores capitales y su volumen de ventas es también el más alto del país.

La formación de capital que se logra a través de las empresas públicas es un indicador clave de su contribución al desarrollo. Deberá investigarse a fondo dicha formación de capital tanto a nivel nacional como mundial.

Uno de los aspectos más controvertidos en la teoría de las empresas públicas es su rentabilidad. Para conocer en qué forma están operando las empresas públicas en el mundo, es necesario investigar los casos de cada país en particular. Sin embargo, por lo que se refiere a la América Latina, se puede afirmar que —por lo menos en Argentina, Chile, Colombia, Brasil y México— el saldo de operación de las empresas públicas que operan en forma deficitaria y las que operan con utilidad, es favorable para este último. Como ejemplo de las empresas públicas que funcionan con mayor déficit,

tenemos a las de ferrocarriles, y de las de mayor utilidad a las petroleras.

Un indicador decisivo del problema anterior es la política que siga cada país en materia de tarifa y precios. Éste es un factor estructural que se debe analizar con el mayor cuidado y profundidad, ya que las decisiones que se tomen en este campo no sólo afectarán a la economía de las empresas públicas, sino —se puede afirmar con toda certeza— a la del país.

Son varias las corrientes económicas e ideológicas que privan en lo que se refiere a tarifas y precios; algunas de ellas son:

1. Las que consideran que no importa que —en atención a la política económico-social del gobierno central— las empresas públicas operen con déficit y necesiten ser subsidiadas para llevar a cabo sus operaciones. Ya que así, al cumplir con sus objetivos y funciones, contribuyen al desarrollo general del país y al beneficio de los sectores de población que se encuentran al margen de una vida digna del ser humano. Con esta corriente de pensamiento nos identificamos plenamente; sin embargo, hay que evitar caer en dos vicios:

a) Que los recursos económicos que está entregando el gobierno central a las empresas públicas no tengan como principal finalidad subsidiar al sector industrial, comercial y de servicio privado, ya que éste es el fenómeno que se da con mucha frecuencia en los países latinoamericanos.

b) Que con el pretexto de que son empresas que —dados sus objetivos y funciones— tienen que estar operando con déficit, su administración trabaje por debajo de los límites aceptados por los métodos, técnicas e instrumentos de una racional, moderna y capaz administración para el desarrollo.

2. Las que opinan que las empresas públicas deberían operar con sus propios recursos aunque no llegaran a obtener utilidades.

3. Las que piensan que el sector de empresas públicas debe operar con utilidades. Esta corriente se ha incrementado a nivel mundial y se considera que por lo menos ésta debe ser la tendencia futura en la creación de empresas públicas; sin embargo, no por ello deben dejar de funcionar aquellas que en la actualidad están perdiendo pero cumplen una función social u obedecen a políticas económicas nacionales.

Por lo que se refiere a unificar un criterio en la implantación de precios y tarifas en todos los países, es imposible, ya que cada uno reacciona en función del proceso histórico de desarrollo en que se encuentre.

Por ejemplo, un mismo producto, como puede ser el petróleo, a una nación, en un momento determinado, le puede convenir un precio, y a otra uno diferente en virtud de los factores ecológicos y económicos con que cuenta cada cual.

Otra de las formas con que las empresas públicas contribuyen al desarrollo de las naciones, es la magnitud de las inversiones que realizan; ya que si se considera el conjunto de empresas públicas en cada país, éstas representan un porcentaje importante de la inversión total de éste. Estas inversiones se traducen en utilidades y hacen que la economía del sector público y privado aumente.

Un aspecto en el que participan las empresas públicas en forma decisiva, es por medio del volumen cuantioso de compras que realizan. Muchas empresas privadas subsisten en su totalidad o en parte gracias a las ventas que hacen a las empresas públicas.

Uno de los campos en que las empresas públicas prestan su colaboración al proceso del desarrollo de los países, es el de la ciencia y la tecnología. Debido a que estas empresas —dado su capital, complejidad, tamaño y capacidad de manejo de los recursos humanos— pueden contribuir en forma notable a la creación y fomento de este campo fundamental, al cual se le debe dar todo tipo de apoyo en esta década que estamos viviendo. Las empresas públicas se deben coordinar en forma estrecha y dinámica con las instituciones administrativas encargadas a nivel nacional de la administración y fijación de políticas en materia de ciencia y tecnología. Sólo una coordinación total del grupo de empresas públicas con este tipo de instituciones, podrá, en los países en proceso de desarrollo, competir con el nivel tan avanzado que en ciencia y tecnología tienen los países industrializados.

Existen dentro de la tipología de las empresas públicas, algunas que tienen como objetivos y funciones regular los mercados, principalmente los de consumo popular. Su contribución al desarrollo en países donde existen sectores de población marginados de las condiciones mínimas de una vida decorosa, es de una alta prioridad, ya que permiten, en primera instancia, que ese tipo de población puede satisfacer su necesidad primaria de alimentación. Además, fomentan en forma fundamental la economía de un amplio sector campesino, garantizándole por lo menos un mínimo en el precio de la venta de sus productos. Está demostrado que en los países latinoamericanos donde opera ese tipo de empresas públicas, su acción ha sido favorable, a pesar

de que en algunos casos el gobierno central tenga que acudir con recursos económicos para su sostenimiento.

Un factor estructural dentro de la contribución de las empresas públicas al desarrollo nacional, es la ideología y decisión política que tengan todas aquellas personas responsables de señalar las directrices del conjunto y particulares de ellas.

Existen diferentes corrientes de pensamiento acerca del papel que deben tener las empresas públicas dentro del desarrollo:

a) Los que dicen que sólo deben actuar secundariamente respecto de la empresa privada y además deben darle a ésta todo tipo de apoyo infraestructural y los insumos que requiera. También consideran que en algunos casos, las empresas públicas tendrían que pasar a manos de particulares, ya que la actividad del Estado en este campo debería limitarse a ciertos aspectos muy específicos. Este tipo de ideología corresponde al liberalismo económico, y afortunadamente está demostrado históricamente que en ninguna ocasión y por ningún motivo conviene a los países en proceso de desarrollo seguir este tipo de políticas. Es de esperarse, para bien de los pueblos de aquellos países que de una u otra forma siguen con este tipo de políticas, que las destierren para siempre.

b) Otra corriente de pensamiento político es aquella en donde todas las empresas son públicas. Éste es el caso de los países que tienen una economía de tipo socialista, y por lo tanto operan bajo sistemas de planificación nacional; sin embargo, dentro de cada país siguen sistemas de organización y funcionamiento diferente. Como un ejemplo tenemos que las empresas públicas de Yugoslavia y la URSS no operan de la misma forma. En todos los países de este tipo, el desarrollo de las empresas públicas ha sido satisfactorio, pues está contribuyendo en forma absoluta a la mejoría de las condiciones de vida de los grandes sectores de población como son los obreros, campesinos y burócratas.

c) Un tercer tipo de pensamiento y de decisión política es aquel que considera que las empresas públicas deben manejar las industrias básicas para el desarrollo económico. Este tipo de ideología tiene algunas variables en el sentido de que considera que, además de las mencionadas industrias básicas, el Estado debe participar con algunas empresas públicas en otros campos de la economía. La diversidad de pensamiento se da cuando se presentan alternativas sobre los otros aspectos que deben cubrir las empresas públicas. Éste es el modelo más utilizado en los países en proceso de desarrollo.

Se considera que si, por razones ecológicas, estos países no pueden implantar un sistema económico de tipo socialista, deberán luchar porque las industrias básicas del país en su totalidad sean administradas a través de empresas públicas; se incorporen a este sector el mayor número de empresas privadas y se creen nuevas empresas públicas, sin importar los objetivos y funciones que tengan, siempre y cuando —por regla general— sean rentables. Estamos convencidos de que en la medida en que el Estado cuente con mayor cantidad de empresas públicas rentables, mejor será su economía, mayor su independencia política, social, económica, y el pueblo vivirá en mejores condiciones, con un mayor sentido de adhesión a sus gobernantes. En atención a ello, debemos afirmar que, por ningún motivo, ninguna empresa pública debe pasar a manos de capital privado.

En donde se agudiza la lucha ideológica sobre el papel que debe jugar la empresa pública en el desarrollo nacional, es en aquellos países que tienen una economía mixta, ya que por lo general se presenta un enfrentamiento entre el sector oficial y el privado, en donde éste está constantemente presionado para que no se incremente el número de las empresas públicas. Por otro lado las quejas del sector privado acerca de las funciones económicas que desarrolla el Estado son constantes, relativas a que sus precios y tarifas son altos, que se les está ahogando, que la calidad de los productos es baja, o —en última instancia— que no reinvierten sus capitales, arguyendo que se está conduciendo a una economía de tipo socialista. También actúan los representantes del sector privado como grupo de presión en contra del gobierno en muchas formas; por ejemplo, utilizando los medios de difusión masiva, los cuales son controlados en su totalidad por ellos. Ante esto el Estado debe actuar con inteligencia y firmeza, no permitiendo intromisiones y, a pesar de las amenazas o actos específicos, seguir fortaleciendo al sector público. Las presiones del sector privado pueden venir del llamado nacional, o en algunas ocasiones, del internacional, en donde se agudizan. Sin embargo, casi siempre provienen de ambos.

En múltiples ocasiones el sector privado ha dicho que el Estado es un mal administrador y que no deberían estar bajo su organización algunas empresas públicas. No obstante, existen múltiples ejemplos en todo el mundo que demuestran lo contrario. Creemos que este viejo argumento ya no es creíble ni aun para los representantes de la llamada iniciativa privada. Lo que es cierto es que el Estado, por razones coyunturales,

toma la administración de empresas que en un principio están mal organizadas y operan en forma deficitaria, y, bajo su administración, con el tiempo se vuelven rentables. De ahí que debemos estar conscientes de que la empresa pública, en su actuación en el desarrollo nacional, cuenta con adversarios que quisieran que desapareciera en forma total. Este tipo de personas se localiza en el medio rural; son los latifundistas, acaparadores de cosechas, usureros, explotadores de la mano de obra campesina y los dueños de las grandes bodegas privadas.

En el sector urbano se encuentran principalmente algunos banqueros dueños de financieras y de grupos de industriales. Por otro lado —a nivel internacional— se tienen las presiones de las compañías multinacionales privadas, las que ven en las empresas públicas un elemento de competencia nocivo a sus intereses. De este último tipo de casos está llena la América Latina.

Las empresas públicas contribuyen en gran medida a la integración de la planificación. Ésta es un instrumento útil al desarrollo nacional, ya sea que opere en forma integral —como en el caso de los países socialistas— o en forma sectorial o regional, caso que se presenta en los países capitalistas, desarrollados o subdesarrollados. En especial, para los países latinoamericanos que carecen de la suficiente capacidad administrativa para implementar en forma efectiva los sistemas de planificación, la empresa pública contribuye en forma notable, si no a la creación de los mecanismos de la planificación nacional, sí a la de tipo sectorial.

Como una hipótesis, se puede afirmar que la empresa pública es el principal instrumento de la planificación sectorial, llegando al extremo de enunciar lo que A. H. Hanson afirma: “La empresa pública sin un plan puede lograr algo, pero un plan sin la empresa pública se queda en papeleo.” Se considera que en los países en proceso de desarrollo los esfuerzos y la energía se deben canalizar hacia esta dimensión para obtener resultados prácticos y concretos.

La planificación de las inversiones de la empresa pública es una buena medida que cubre un aspecto importante de la dimensión económica, pero que debe irse ampliando a otros aspectos en forma paulatina, de acuerdo con el aumento de la capacidad administrativa del sector público.

Otro aspecto que se tiene que tomar en cuenta en los países que tienen un sistema económico mixto y sistemas de planificación, es la participación del sector privado en relación a las empresas públicas. En este

aspecto se tiene que analizar —entre otros factores— el de la ideología que sustenta este grupo.

Una variable dentro de la empresa pública es el sistema de información-comunicación que se tenga, ya que sin él no se puede llevar a cabo la planificación bajo bases realistas. Desafortunadamente, los países de la región latinoamericana carecen de estos sistemas en forma adecuada, unas veces porque es baja la capacidad administrativa y otras por los residuos feudal-patrimonialistas que subsisten en las empresas públicas, en todos los niveles. Debido a estos residuos, algunas personas consideran la información como de su propiedad y, en otros casos, proporcionan información falsa por razones “políticas”. A este aspecto se debe empezar a poner atención especial atacando el problema con energía, y si es necesario, tomar medidas altamente enérgicas para llegar a una solución que favorezca el desarrollo; con el objeto de lograr esto, es preciso romper con todas las resistencias, ya sean de origen psicológico, legal, cultural, social, económico o político.

Otro organismo del gobierno central que está relacionado con las empresas públicas, es el de reforma administrativa, el cual tiene una influencia directa sobre el tema que se está tratando. Uno de los factores que hacen que su influencia sea mayor o menor dentro del contexto de las empresas públicas, es la autoridad política que le otorgue a este organismo la máxima autoridad administrativa, ejecutiva, política, y el nivel en que está colocada dentro del gobierno central.

Las funciones del organismo de reforma administrativa son múltiples y tienen una importancia trascendental para el cumplimiento de los objetivos encomendados a la empresa pública, ya que orientan las actividades de varios campos, entre otras: organización, método y sistemas, programación, recursos humanos, etcétera. Las empresas públicas deben prestarle todo su apoyo y cooperación efectiva a este tipo de unidad central, proporcionándole toda la información requerida y acatando con racionalidad las indicaciones que se le señalen. Además deben participar entusiastamente con sus sugerencias y orientaciones para el mejor desempeño de sus actividades. Sólo así, esperamos que dentro de diez años no estemos hablando del fracaso de la reforma administrativa, como ahora se habla de los de la planificación en América Latina.

Las unidades de reforma administrativa son las encargadas —entre otras cosas— de llevar a cabo la modificación de los sistemas microadministrativos dentro de la empresa pública. Sistemas que son, generalmente,

por los que el público recibe una imagen nociva de la empresa pública, debido a la tardanza en atenderlas, el absurdo papeleo o la mala imagen que presentan los empleados y la corrupción general. Es ahí donde se debe poner una atención especial y erradicar los vicios que se han presentado durante muchos años y que en la actualidad representan uno de los problemas estructurales de las empresas públicas. No por ello queremos identificar los problemas de la reforma administrativa con los que se presentan en el campo de la microadministración.

Otro de los puntos a los que debe ponerse atención, es el del desperdicio del poco talento existente en las empresas públicas, principalmente en los países latinoamericanos. Ello frena el desarrollo nacional. Se da una similitud de casos entre pasantes y licenciados, en el área de las ciencias sociales, que se encuentran realizando actividades subprofesionales o en ramas que no son de su especialidad. Las empresas públicas deben coordinarse entre sí para conocer cuál es el personal que tienen subocupado y que puede ser intercambiado, ya que el personal calificado es muy escaso y hay que aprovechar al máximo la inversión que se ha hecho en el campo de la educación para el desarrollo.

Con los recursos humanos existentes se debe elaborar el programa de reforma administrativa de las empresas públicas, para que con su flujo de acción y prioridades dé una visión global del problema y señale la estrategia de actuación. Todo esto bajo la base de que realizar un programa de esta envergadura lleva tiempo y habrá que cambiar las actitudes, los valores y el comportamiento de miles de personas de todos los estratos culturales relacionados con la reforma administrativa. Se deben considerar con atención las actividades que desarrollarán los niveles superiores políticos y administrativos en ese proceso, ya que sin su participación los esfuerzos serán desaprovechados. Es necesario señalar que —dentro de la estrategia de la reforma administrativa— el primer paso se debe dar en el área de la capacitación, y principalmente en los más altos niveles posibles de la empresa pública.

Los directores de las empresas públicas deben aceptar los señalamientos que haga el organismo central en materia de planificación y fijación de objetivos, ya que primero están los intereses del país que los de una empresa pública en particular. No por ello los directores de estas empresas deben dejar de sugerir las medidas que consideren racionales para el cumplimiento de sus funciones.

Otro aspecto estructural es que —por regla general— las empresas públicas tiene contratado a un gran número de personas, y se debe buscar la participación activa de todo este personal, ya que sin su cooperación los esfuerzos que se hagan encontrarán mayores resistencias. Éstos son sólo algunos de los puntos que se tendrán que tratar dentro de la coordinación de las empresas públicas con el órgano central de la reforma administrativa.

La unidad del gobierno central encargada de la administración del presupuesto de ingresos y egresos es, en la mayoría de los casos, la que recoge los recursos económicos de las empresas públicas y a su vez las provee de fondos para la realización de sus operaciones. En los países de la región latinoamericana, los recursos para inversión y mantenimiento de la operación de las empresas públicas son reducidos. De ahí que una política para el desarrollo nacional tendrá que manejarlos en una escala de prioridades que tenga la más alta racionalidad. Es en este campo donde se debe contar con una alta capacidad administrativa para manejar el presupuesto en todos sus aspectos, tanto en el tradicional como en el presupuesto por programas, que debe ser el utilizado actualmente. La capacidad es necesaria para la elaboración, aplicación y control del presupuesto.

El presupuesto deberá estar coordinado con los métodos y técnicas implantadas por la planificación sectorial, regional o nacional. Por experiencia se sabe que en nuestros países no se hace así por razones “políticas” y de incapacidad administrativa, lo que ha hecho que se desperdicien esfuerzos humanos y recursos materiales, frenando el proceso del desarrollo nacional.

El presupuesto es un instrumento que las empresas públicas deben usar para fines del desarrollo nacional, a través de la utilización organizada y dirigida de sus propios recursos económicos o de los subsidios que le otorgue el gobierno central, y es ésta quien —conforme al presupuesto aprobado de la empresa —le va entregando sus recursos económicos. Depende de la oportunidad con que se realicen esas entregas, que se pueda operar en forma eficiente y cumplir con los programas, principalmente en lo que se refiere a inversiones. Es por esto que el mecanismo administrativo, en este campo, tiene que ser sumamente ágil, emplear técnicas modernas y ser manejado por personal capacitado y con visión de la administración para el desarrollo. Debe evitarse caer en el burocratismo tradicional. El fenómeno que se presenta en algunas empresas, es que hacen lo imposible por mantenerse independientes del orga-

nismo central y manejar en forma relativamente independiente sus propios recursos. Siendo el presupuesto un arma con que cuentan las empresas públicas para mejorar su nivel de operación, es necesario investigar sus métodos y técnicas para aprovecharlo al máximo.

El organismo central encargado del presupuesto nacional, teniendo una visión de conjunto de todo el sector público, utiliza el presupuesto de las empresas públicas como un todo, para darle unidad y coherencia en beneficio del desarrollo nacional. Es a este aspecto al que se debe poner en el futuro mayor cuidado y alta racionalidad.

Además de los organismos del gobierno central mencionados anteriormente, existen secretarías de Estado o ministerios (según la organización política del país) que están en relación estrecha con las empresas públicas. De acuerdo con las funciones específicas de estas secretarías o ministerios y las que desarrollan las empresas públicas, se define la relación.

Como ejemplos de esto tenemos a las empresas de ferrocarriles, relacionadas con el organismo central de comunicaciones, y a las empresas petroleras ligadas con el organismo central de industria. Este proceso debe estar organizado bajo bases de una absoluta coordinación, ya que en algunas ocasiones las empresas públicas reciben múltiples decisiones que interfieren en sus programas de desarrollo. Éste es un aspecto que se debe cuidar, ya que a través de los consejos de administración de las juntas directivas que tienen en su mayoría este tipo de empresas, la influencia de secretarías y ministerios con funciones específicas en un determinado campo, es decisiva. Su actuación puede ser favorable, pero a veces surgen conflictos o duplicidades de órdenes por problemas microadministrativos de los sistemas de información-comunicación: por problemas de macroadministración, de administración socioglobal o de “política” de alto nivel.

Otro aspecto que se presenta dentro de este tipo de relaciones es que, para que la empresa cumpla una función, es necesaria la aprobación de varias instituciones que a veces se encuentran burocratizadas y retrasan los trámites por largos periodos de tiempo. Es urgente dar una solución a este tipo de problemas, ya que muchas veces son definitivos para el buen funcionamiento de las empresas públicas.

Uno de los organismos del gobierno central que mayor influencia y poder tiene sobre las empresas públicas es el de control; éste es uno de los cuerpos que, si no funciona, puede frenar la participación de ellas en

el desarrollo nacional. Para analizar este aspecto se debe conocer lo que el gobierno central va a controlar de la empresa y con qué grado de intensidad y participación lo va a realizar. Aquí se presenta la controversia entre autonomía y control.

Por lo que se refiere a qué es lo que va a controlar la oficina central, existen dos corrientes de pensamiento:

La primera dice que el control se debe ejercer sobre el cumplimiento de las metas y objetivos señalados a las empresas públicas. En consecuencia se les debe otorgar una amplia autonomía intrasistémica, donde el responsable de la empresa goce de libertad para tomar las medidas que crea pertinentes para su mejor operación. Además el cuerpo directivo de la empresa participa activamente a nivel de su gerencia en los sistemas de control establecidos por el gobierno central; surge así una amplia relación entre ambos y se intensifican los sistemas de coordinación en todos los niveles.

La segunda considera que el control se debe ejercer en todos los niveles de la administración de la empresa, restándole autonomía a las acciones que ésta realiza. En este caso se presenta una lucha entre control y autonomía, la cual en muchas ocasiones ha perjudicado la buena marcha de la empresa. En esta relación control-autonomía se dan una serie de matices, para cada país y para cada empresa, ya que el control se ejerce en forma diferente, según las bases jurídico-nacionales, el tipo de organismo central, los lineamientos jurídicos de cada empresa y los hombres que participan en ella. Este tipo de control adquiere proporciones patológicas cuando se trata de vigilar en una empresa las operaciones poco importantes que realiza.

Sin importar cuál sea el tipo de control que se ejerza, el mecanismo más común utilizado por el gobierno central es poner a las empresas públicas bajo la supervisión de un ministro o secretario de Estado (depende de la organización política del país de que se trate). Este ministro o secretario de Estado realiza las siguientes funciones:

1. Informa rutinariamente al poder legislativo de las actividades de las empresas públicas y a veces informa extraordinariamente si le es solicitado.
2. Actúa en algunos casos como coordinador, siendo responsable de que los programas de las empresas públicas estén armonizados entre sí y enfocados hacia el desarrollo nacional.
3. Es responsable de la aprobación de los campos de: presupuesto, inversiones, precios, préstamos, reforma administrativa y, en especial, del control. Estas ac-

tividades pueden depender de uno o varios ministros o secretarías de Estado.

4. Puede nombrar a uno o varios miembros de la junta directiva, o recomendar —aprobar— el nombramiento de director o gerente general, ejerciendo el control sobre ellos. Puede también presidir, o formar parte de la Junta de Gobierno.
5. Señala las políticas de la empresa pública en relación a los objetivos nacionales, y además controla su cumplimiento.

Lo anterior hace que algunos ministros o secretarios de Estado adquieran un gran poder político y administrativo, que a veces aprovechan para sus fines personales.

Para ejercer un control sobre la empresa pública desde un organismo supervisor, es necesario estar interiorizado de la organización y funcionamiento de aquélla, en forma completa y amplia.

Otra forma de control ejercida sobre las empresas públicas, es a través de las juntas directivas que existen en casi todas ellas. Sin embargo, la realidad ha demostrado que muchas veces el tipo de control que se ejerce es más formal que real. En este aspecto se tendrán que modificar en forma sustancial las funciones que vienen desempeñando las juntas o, en algunos casos, llegar al extremo de considerar que es mejor que desaparezcan y crear otros sistemas.

El tipo de control que más se utiliza por parte de las autoridades superiores es la de *a posteriori*. Este control tiene su utilidad relativa, ya que en muchas ocasiones se aplica cuando no se le puede dar una solución al problema. Dentro de este tipo de control, se encuentran las auditorías contables, las que han traído muy pocos resultados provechosos al país donde se aplican, aunque sí cuantiosas ganancias a los despachos privados de contadores públicos que las llevan a cabo. Estas situaciones se solucionarán en parte cuando se empiece a utilizar un control más racional y se apliquen los métodos y técnicas de la auditoría administrativa en forma integral. Este aspecto será de utilidad para el desarrollo nacional.

Se debe tener conciencia de que no se pueden aplicar de igual forma los sistemas de control a todas las empresas públicas, ya que éstos deben variar según el tamaño, complejidad, objetivos y funciones que desarrolle la empresa.

Es importante hacer notar que generalmente el gobierno central trata de ejercer el control sobre todos los niveles y todas las funciones que cumple cada empresa pública. Sin embargo, dado el tamaño y comple-

alidad de estas empresas, poco es lo que realmente se llega a controlar. De ahí que es aconsejable tomar una parte fundamental de la empresa pública y canalizar hacia ella todos los esfuerzos humanos y materiales, ya que es preferible controlar en forma real una parte de la empresa pública y no en forma vaga y general la totalidad.

Al terminar el análisis de las relaciones entre las empresas públicas y el desarrollo nacional, podemos concluir que estas relaciones tiene características especiales en cada país. Sin embargo existen aspectos comunes en las empresas públicas de todos los países, lo que permite crear una teoría general para su estudio, investigación y diagnóstico, con el fin de aplicar acciones correctivas administrativas sobre ellas.

A nivel mundial es necesario establecer una mayor información integral sobre la organización y el funcionamiento de las empresas públicas, ya que, siendo pocos los datos que se tienen, es muy difícil su estudio.

Una solución a los problemas administrativos de las

empresas públicas, es la aplicación de la teoría de la administración para el desarrollo, y en especial de su parte denominada análisis macroadministrativo de las organizaciones públicas complejas. Esta teoría ha sido desarrollada, a nivel latinoamericano y con posibles aplicaciones mundiales, por Mario Frieiro, estudioso de los problemas de la administración pública.

Por último, sería recomendable que tanto a nivel latinoamericano como en cada país, se fundaran instituciones dedicadas exclusivamente a la investigación de toda la problemática de las empresas públicas. Sabemos de antemano que estas instituciones se encontrarían con dos problemas estructurales básicos que desafortunadamente afectan en forma seria a las empresas públicas. Nos referimos a la baja capacidad administrativa y al alto grado de corrupción que se ha generalizado en todos los niveles.

Estos dos problemas deberán ser atacados a fondo para lograr que las empresas públicas contribuyan al desarrollo nacional en forma más intensa que la actual.

