

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.35/L.8
10 de noviembre de 1969

ORIGINAL: INGLES N

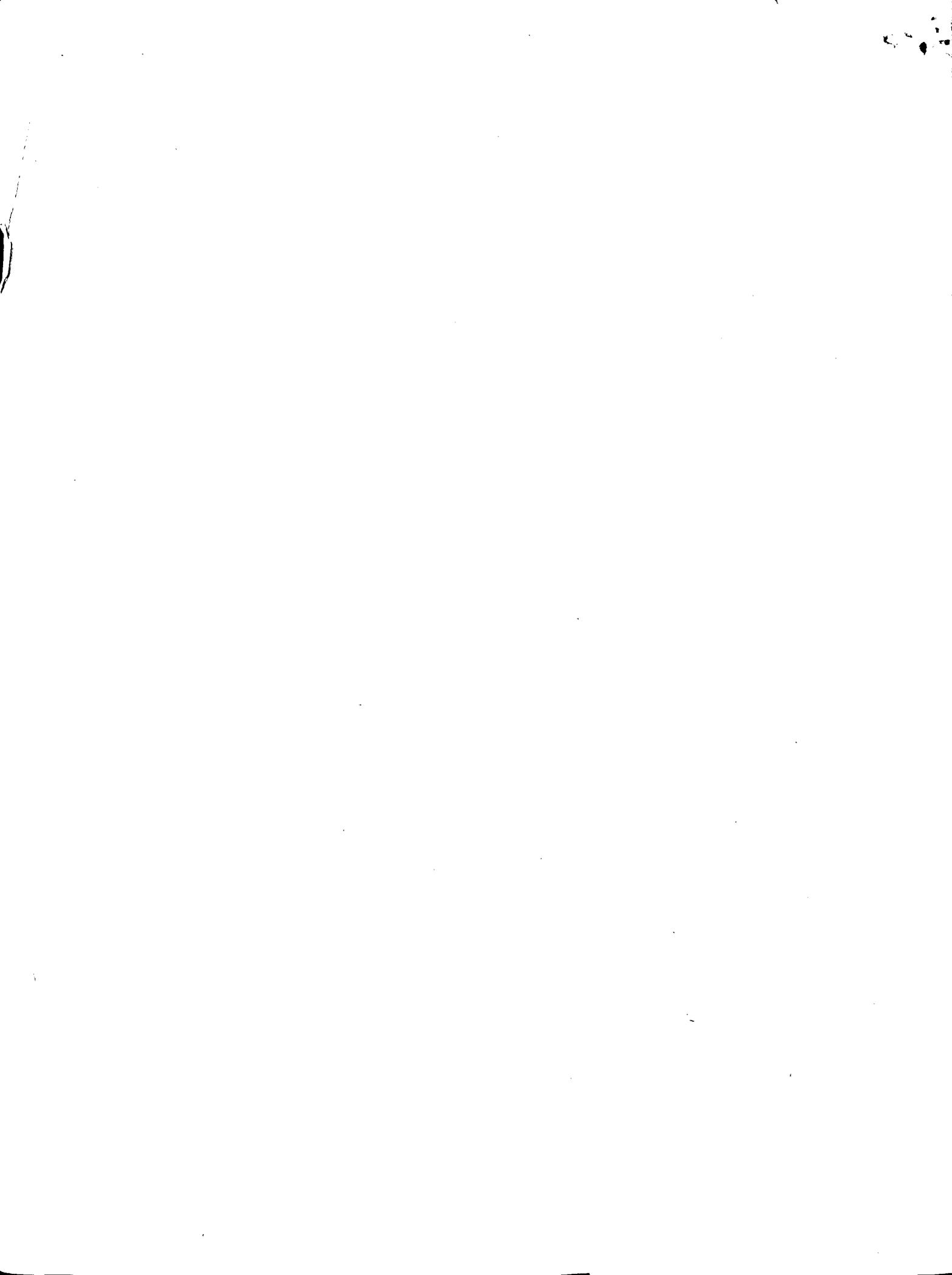
REUNION DE EXPERTOS EN ADMINISTRACION DE
EMPRESAS PUBLICAS EN AMERICA LATINA Y
EL CARIBE

Santiago de Chile, 17 al 22 de noviembre de 1969

BIBLIOTECA NACIONES UNIDAS MEXICO

MEJORAMIENTO DE LA RENTABILIDAD DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN
LOS PAISES EN DESARROLLO

Trabajo presentado por la División de Administración
Pública de las Naciones Unidas



1. En los anales de los países desarrollados de hoy se encuentran ejemplos tempranos de controversias sobre los criterios adecuados para medir el rendimiento efectivo de las empresas públicas o sobre sus indicadores de éxito. Por ejemplo, en las empresas prusianas Seehandlung, su director Christian Von Rother, sostuvo mientras se desempeñó en ese cargo (de 1820 a 1848) que su éxito no debía medirse por las ganancias y pérdidas. Rother deseaba establecer empresas modelo que enseñaran técnicas modernas a la empresa privada, que invirtieran la declinación de industrias obsoletas, como la manufactura de hilo, y que promovieran el desarrollo industrial en las áreas rezagadas del este del Elba. Pero aunque el rendimiento de las empresas Seehandlung se evaluara conforme al criterio de Rother, los resultados serían mixtos. Los resultados de sus fábricas no fueron mejores, y a menudo fueron peores, que los de fábricas privadas comparables; sus tentativas de invertir el curso de la revolución industrial y de alterar los patrones económicos de ubicación se tradujeron en su mayor parte en malas asignaciones de recursos, y sus prejuicios en contra de innovaciones vitales, como las empresas ferroviarias y las compañías anónimas, no ayudaron a acelerar el desarrollo económico prusiano.^{1/}

2. Si se observan las empresas públicas contemporáneas en los países desarrollados de hoy, se palpa la misma sensación de "controversia no resuelta" y de "resultados mixtos" que caracterizaron a este episodio histórico. La medición del rendimiento de las empresas públicas suele plantear el conflicto entre la aplicación exclusiva de criterios de rentabilidad comercial y la aplicación exclusiva de algún criterio de "rentabilidad nacional". Para las empresas privadas, por lo menos desde el punto de vista de los inversionistas privados, la rentabilidad comercial es la

^{1/} W.O. Henderson, The State and the Industrial Revolution in Prussia, capítulo VII.

medida más concluyente del rendimiento, y la administración de la empresa privada normalmente sabe con certeza cuál es el principal criterio de sus accionistas para medir el rendimiento. La rentabilidad comercial constituye una medida de rendimiento de general aceptación y que se aplica ampliamente. Los resultados se miden en términos de ganancias netas deducidos los impuestos y todos los costos (incluso la depreciación), y generalmente se expresan como porcentaje de la rentabilidad anual del capital invertido en acciones. Cuando la función de control de la propiedad es ejercida por los gobiernos, no se acepta con facilidad ni se establece firmemente el criterio de rentabilidad comercial. Prima aquí una variedad de prácticas que no descartan totalmente el criterio de rentabilidad comercial, pero tampoco lo sustentan con decisión. O bien las autoridades supervisoras establecen un conjunto de indicadores de éxito no pecuniarios, o la rentabilidad se ajusta de modo que refleje las diferencias en los costos o beneficios para la economía, lo que disminuye inevitablemente la preocupación de las administraciones por las utilidades. Como consecuencia, entre los administradores de empresas públicas hay gran incertidumbre respecto a lo que se espera de ellos.

3. La actitud de las autoridades supervisoras frente al criterio de rentabilidad comercial suele ser bastante ambivalente. En Ceilán, por ejemplo, se inclinan a dar a las empresas públicas el carácter de servicio de redistribución y bienestar, pero a la vez abominan de los déficit y pretenden que se obtengan superávit. La renuencia a tomar decisiones difíciles, a sustituir el bienestar por la formación de capital y la distribución inmediata por el crecimiento sano, son causa de parálisis, desorientación y falta de dirección, que se filtran a los niveles operativos, perpetuando la incertidumbre y reduciendo la preocupación por las utilidades. Esta preocupación suele ser menor en los administradores de empresas públicas que en las gerencias de las empresas privadas, lo que en parte refleja la ambivalencia de las autoridades públicas.

4. En muchos casos la empresa pública y su rendimiento ha sido y sigue siendo un problema muy polémico alrededor del cual hay una aguda polarización de opiniones, con adeptos y detractores entre quienes la controversia franca

/o encubierta

o encubierta es encarnizada. En el clima de opinión prevaleciente en algunos países, cualquier medición del rendimiento de la empresa pública que permita compararla con la empresa privada seguramente será resistida por dichos adeptos y apoyada por dichos detractores. Las comparaciones de este tipo suelen estar preñadas de distorsiones intencionales o no. Cuando se usan para desacreditar a la empresa pública, los partidarios de ella responden poniendo en duda la validez del criterio de rentabilidad comercial. El poner en duda su validez, restringiendo su aplicación e importancia, bien podría impedir comparaciones desfavorables o polémicas engorrosas.

Indicios de resurgimiento del criterio de la rentabilidad

5. Sin embargo, en varios países en desarrollo las autoridades supervisoras se inclinan cada vez más a aceptar como criterio la rentabilidad comercial. En la India, por ejemplo, al establecerse la planificación del desarrollo se dijo que la empresa pública actuaba "movidada por objetivos básicos de desarrollo". En los días iniciales de la planificación del desarrollo la opinión oficial era contraria al concepto de rentabilidad comercial. Pero últimamente se ha enunciado una doctrina distinta y se ha dicho que las empresas públicas deben generar superávit o utilidades para autofinanciar la ampliación de su capital. Algunos proponentes ^{2/} han señalado que el autofinanciamiento derivado de utilidades retenidas ha contribuido enormemente a la formación de capital en la industria privada de los países desarrollados. Señalan también que las empresas estatales de la Unión Soviética y de otras economías centralmente planificadas se

^{2/} El economista indio R.K.R.V. Rao, uno de los principales proponentes de la nueva doctrina, afirma: "La empresa pública debe funcionar sobre la base de obtener utilidades, entendida no sólo en el sentido de que la empresa pública debe rendir un precio económico ... sino que también debe obtener para la comunidad recursos que permitan financiar parte de la inversión y de los gastos de conservación que hace el Gobierno ... Esto entraña una política de precios y utilidades ... que va en contra de la opinión aceptada." ("Prices, income, wages and profits in a socialist society", Nueva Delhi, 1959, p. 174. (Este documento se presentó en el Seminario de Ooty, realizado del 30 de mayo al 5 de junio de 1959.)

organizan de manera que den una "utilidad" para financiar tasas altas de formación de capital. El abandono de la práctica de trabajar "sin utilidades y sin pérdidas" en las industrias nacionalizadas de Gran Bretaña, junto con el renovado hincapié en las utilidades que se hace en el reciente programa de reforma soviético, han reforzado esta tendencia del pensamiento oficial. El criterio de la rentabilidad se ha transformado al parecer en la doctrina oficial aceptada.^{3/} Ultimamente se ha criticado con frecuencia el rendimiento de las empresas públicas, tanto dentro como fuera del Parlamento, porque ellas no exhibían utilidades financieras.^{4/} Pasando del enunciado del nuevo criterio oficial a su aplicación, algunos organismos de gobierno han sugerido que los servicios estatales de utilidad pública eleven sus precios para obtener una utilidad no inferior a 10%.^{5/}

6. En Ceilán, el Consejo Nacional de Planificación ha apoyado en principio el criterio de rentabilidad,^{6/} pero no lo ha traducido en aplicaciones concretas.^{7/} En Paquistán también está empezando a prevalecer la creencia en los beneficios de utilidades más altas. En los demás países

^{3/} Este criterio fue apoyado en 1959 en el Seminario de Ooty citado antes: "Este Seminario subrayó que ... las empresas públicas deberán ser instrumentos principales para proporcionar al Estado los recursos que necesita para el desarrollo", Ibid, págs. 31 y 32. La Comisión de Planificación vaciló un tiempo antes de tomar posición, pero en el Tercer Plan se pronunció vigorosamente en favor del nuevo criterio. La Comisión instó a lograr utilidades que permitieran "financiar los programas de expansión de estas empresas". (Gobierno de la India, Comisión de Planificación, Tercer Plan Quinquenal, Nueva Delhi, 1961, pág. 97.) El Banco de Reservas de la India ha dejado en claro que apoya los superávits de las empresas públicas como "otra fuente de movilizar el ahorro ... necesario para alcanzar el máximo ritmo de desarrollo sin excesivas tensiones inflacionarias". (Véase el informe del Directorio sobre el ejercicio que terminó el 30 de julio de 1962, pág. 12.)

^{4/} Dirección de Empresas Públicas, Lok Yodyog, diversos números.

^{5/} "Esperamos que esto ha de permitir que las juntas estatales de electricidad retengan para ampliación futura una porción de sus ganancias corrientes que baste para financiar parte apreciable de dicha ampliación". Gobierno de la India, Report on the Energy Survey of India Committee, Nueva Delhi, 1965, pág. 158.

^{6/} "Es de especial importancia ... que estas empresas públicas se fijen el objetivo de obtener superávits adecuados para acrecentar la formación de capital". Ceilán, The Ten Year Plan, pág. 53.

^{7/} Ibid., pág. 419 y siguientes.

del sur de Asia, donde las empresas públicas que el Estado maneja directamente son en su mayoría las de utilidad pública y se rigen por una política de promoción, este punto no se ha discutido, o bien la opinión sigue favoreciendo la política de precios bajos y pocas utilidades.^{8/} En América Latina, las empresas mixtas, incluso aquellas en que el Gobierno es parte mayoritaria, están casi tan regidas por la rentabilidad como la empresa privada. En contraste, las empresas manejadas directamente por el Estado, generalmente las de utilidad pública, siguen aplicando una política de precios bajos y pocas utilidades, y en el mejor de los casos, su rentabilidad es de 4 a 5%. Suele suceder que este tipo de empresas públicas se vea atrapado en un problema de costos y utilidades que coarta su capacidad para formar capital. La política de precios bajos, reforzada por la oposición de los intereses privados a precios más altos y por la dificultad de elevar los precios administrados con el mismo ritmo que el nivel general de precios, se combinan para dificultar un cambio en las prácticas.

7. En la República Árabe Unida, luego de un período en el cual se puso en tela de juicio el fundamento racional de la rentabilidad comercial como indicador válido del rendimiento de las empresas públicas, se ha aceptado éste tácitamente al establecerse un esquema de participación en las utilidades para los trabajadores de esas empresas. Las autoridades supervisoras estimaron que las utilidades de las empresas nacionalizadas son el único medio expedito de mostrar el éxito de la nacionalización, como lo confirma la amplia publicidad dada a las utilidades que obtuvieron las empresas públicas en el período que siguió a la nacionalización. Los que abogaban por descartar el criterio de rentabilidad comercial para reemplazarlo por el de cumplimiento del plan, tuvieron poca o ninguna influencia en las prácticas concretas. El plan, esencialmente un programa de inversión pública, permaneció desvinculado de las operaciones de las empresas públicas, salvo respecto a la asignación de nuevas inversiones. La participación de los trabajadores en las utilidades ha reforzado en cierto sentido la práctica actual del criterio de rentabilidad comercial, que es resabio del sistema

8/ Gunnar Myrdal, Asian Drama, pág. 2107.

anterior a la nacionalización. La continuidad de tales prácticas, reforzada por el interés de los trabajadores en las utilidades y el de las autoridades por hacer lucrativas a las empresas nacionalizadas, en muchos casos ha aminorado bajas en el rendimiento.

Presiones para mejorar la rentabilidad de las empresas

8. Esta tendencia a usar la rentabilidad para medir el rendimiento de las empresas administradas directamente por el Estado, que se observa en varios casos, puede explicarse por un conjunto de influencias que se suman al efecto de demostración de prácticas extranjeras. Evidentemente, el impulso ha venido de los administradores de la hacienda nacional, que se ven enfrentados a la tarea de encontrar recursos adicionales para encarar el gasto público, tanto de desarrollo como de otro tipo, sin recurrir a financiación deficitaria. La preocupación por las crecientes presiones inflacionarias ha ayudado en varios casos a afirmar el criterio de la rentabilidad en los programas de estabilización. La persistente escasez de capital y las limitaciones cada vez más evidentes de métodos optativos para financiar el desarrollo, como alza de los impuestos y colocación de bonos de la deuda pública, han subrayado la necesidad de obtener superávit en las empresas públicas. Bajo la presión creciente que crea el financiamiento del desarrollo y la espiral inflacionaria, la viabilidad económica de empresas públicas persistentemente deficitarias se ha hecho cada vez más dudosa, y en muchos casos, ha llevado en el nivel operativo a una motivación basada en las utilidades que puede no ser menos fuerte que la habitual en las empresas privadas o mixtas.

9. Se ha estimado que la política de rentabilidad para el sector creciente de empresas públicas bajo administración directa del gobierno, excluido el pequeño sector de empresas de utilidad pública que se rige por precios de promoción, forma parte del problema más amplio de la estabilización, ya que las empresas públicas necesariamente contribuyen a la inflación o a la

/deflación obteniendo

deflación obteniendo utilidades o sufriendo pérdidas.^{9/} Sólo tiene un efecto neutro en el ingreso monetario cuando no muestra utilidades ni pérdidas. Todo déficit en que incurre una empresa pública tiene efectos inflacionarios, a menos que se compense deliberadamente en algún otro punto del sistema económico o por medio del ahorro presupuestario. Si algunas empresas obtienen utilidades y otras sufren pérdidas, los efectos pueden anularse entre sí. Si las cuentas consolidadas de las empresas públicas en su conjunto arrojan un déficit, la hacienda pública tiene que compensarlo elevando los impuestos, con el fin de limitar la inflación. Para ilustrar la necesidad de una visión consolidada de la rentabilidad de las empresas para los fines de la estabilización, en el cuadro 1 se clasifican las empresas no sólo según su afiliación ministerial, sino también según sus resultados financieros.

Cuadro 1

CUENTA CONSOLIDADA HIPOTETICA DE LAS UTILIDADES DE
 LAS EMPRESAS PUBLICAS

Clasificadas por ministerios	Ministerio	Ministerio	Ministerio	Total
Clasificadas por sus utilidades				
Con pérdidas	-10	-20	-15	-45
Sin utilidades ni pérdidas	0	0	0	0
Con utilidades	8	10	5	23
Total	-2	-10	-10	-22

^{9/} Las empresas públicas hacen circular dinero al pagar por los materiales, salarios, servicios y otros insumos, y lo retiran al cobrar por sus productos y servicios. La norma de que una empresa pública no debe tener utilidades ni pérdidas una vez deducidos los gastos de capital, norma que se adoptó en las etapas iniciales de las industrias nacionalizadas en Gran Bretaña, se basaba en la conveniencia de esos efectos "neutros" en el ingreso monetario. Véase, por ejemplo, Arthur Lewis, "The price policy of public corporations", en Problems of Nationalized Industry, compilado por W.A. Robson, Oxford, 1952, págs. 181 y 182.

10. El déficit neto consolidado de -22 millones en este ejemplo hipotético no representa el efecto inflacionario último de las empresas públicas en su conjunto, porque el ingreso generado inmediatamente de 22 millones se gastará en parte generando una segunda vuelta de ingresos, y así sucesivamente. El coeficiente entre el déficit inicial de 22 millones y los ingresos monetarios finales generados a través de esas ruedas sucesivas de generación y gasto del ingreso es el multiplicador conforme al cual debe ajustarse el déficit inicial.^{10/} Mientras menor sea la propensión a ahorrar, mayor será el efecto multiplicador y mayor la contribución inflacionaria de las empresas públicas deficitarias. Las presiones inflacionarias sobre la producción interna pueden compensarse con una mayor propensión a importar, con lo cual se traslada el problema al balance de pagos. El grado en que esta ampliación del ingreso monetario vaya a parejas con más bienes o precios más altos dependerá de la magnitud de las capacidades ociosas y de la capacidad de expansión de la oferta de productos nacionales, determinará si junto con ampliarse el ingreso monetario se acrecentarán los bienes o subirán los precios. El grado en que la expansión del ingreso monetario afecte a los planes de inversión del sector privado - el llamado factor de aceleración - es otro elemento que debe tomarse en cuenta. Todo esto lleva a una doble conclusión. En primer lugar, un conjunto grande de empresas públicas deficitarias puede ser poderoso motor de la inflación. En segundo lugar, este efecto inflacionario puede predecirse con bastante exactitud, dada una cuenta consolidada y una estimación de los parámetros que entran en juego.

11. Las pruebas disponibles indican la magnitud del efecto inflacionario de empresas públicas que en su conjunto tienen malos rendimientos. Esto es especialmente evidente en las economías inflacionarias de varios países.

^{10/} Supongamos que como resultado del déficit inicial los perceptores de ingreso gastan $\frac{4}{5}$ de ingreso extra; entonces el déficit inicial de 22 millones equivaldrá en la segunda vuelta de creación de ingreso a $22 \left(\frac{4}{5}\right)$ y así sucesivamente. Por último, la ampliación total del ingreso monetario será de 22 multiplicado por $\left(1 + \frac{4}{5} + \left(\frac{4}{5}\right)^2 + \left(\frac{4}{5}\right)^3 + \dots\right)$, que luego de un número infinito de ruedas de gasto, suma $\frac{1}{1-\frac{4}{5}}$, es decir, 5 millones. En este caso el multiplicador es 5.

latinoamericanos. En la Argentina, por ejemplo, se observa claramente que gobiernos sucesivos no han logrado equilibrar sus presupuestos para realizar una política de estabilización. Entre las causas están un sistema tributario ineficaz, empresas públicas muy ineficientes cuyos déficit corrientes y de capital tienen que ser financiados por la Tesorería, y sobrevaluación periódica del tipo de cambio.^{11/}

12. Estas presiones no sólo han puesto en tela de juicio la viabilidad económica de las empresas públicas deficitarias, sino también su viabilidad política en climas turbulentos. Como ejemplo cabe mencionar el caso de Mali. El nuevo régimen, que se ha dedicado a revertir la tendencia a un socialismo irreductible, conservará sin embargo lo que califica de realizaciones exitosas de la revolución. Esto se ha interpretado en la siguiente forma: las empresas estatales que han tenido buenos resultados subsistirán, en tanto que las que tuvieron déficit (que son la mayoría) seguramente sufrirán los efectos del golpe. Aún no se han establecido las directrices generales de la nueva política de Mali. Lo primero que se hará, como se ha anunciado, es diagnosticar las causas básicas de los problemas económicos y financieros de Mali. Muchos funcionarios culpan ahora a las organizaciones gubernamentales de distribución, estrictamente controladas, de no haber podido aumentar las exportaciones y los ingresos en divisas de los principales cultivos de exportación del país, entre ellos el cacahuete, especialmente después de la devaluación. El Monopolio Estatal del Tabaco, que ha tenido utilidades satisfactorias en los últimos años, seguirá funcionando, pero es incierto el futuro de algunas otras empresas estatales, como las de transportes, las de fabricación de muebles y una compañía encargada del cultivo y la comercialización del arroz.

^{11/} Geoffrey Maynard y Willy Van Rijckeghem, "Stabilization policy in an inflationary economy: Argentina", en Development Policy - Theory and Practice, compilado por G.F. Papanek, Harvard University Press, 1968, pág. 230.

Algunos problemas que no se han resuelto

13. Sin embargo, el uso de las utilidades como criterio para medir resultados sigue coartado por cierta suspicacia respecto a su legitimidad, por ciertas ambigüedades y concepciones erradas de su papel. A veces se hace hincapié en la diferencia que existe entre tomar las utilidades como criterio para medir los resultados de una empresa en marcha, y hacer de las utilidades un motivo de actividad económica.^{12/} Otras veces, las utilidades sirven también como motivación parcial para los administradores y para decidir nuevas inversiones. En Yugoslavia, por ejemplo, donde las nuevas inversiones son examinadas por un sistema bancario autónomo que se rige por el criterio de rentabilidad potencial, las utilidades tienen gran importancia en las decisiones operativas y de inversión. A lo mismo tienden las nuevas prácticas soviéticas. Las utilidades, en sentido más o menos comercial, no sólo están adquiriendo importancia entre las metas de las empresas, sino que además se atribuye gran importancia a la coherencia de estas metas con los incentivos económicos.^{13/} Abandonando el antiguo concepto de que las empresas deben trabajar bajo órdenes centrales basadas en las exigencias del plan, el nuevo sistema de administración debe ajustarse al siguiente principio: "Lo que es más provechoso para la economía nacional debe ser provechoso para la empresa y sus obreros." Pese a que las posibilidades de conciliar ambas cosas es mayor en un sistema de planificación mandatoria que en uno de planificación indicativa y no surgen espontáneamente, se han robustecido la importancia de las utilidades y los incentivos basados en ellas. Como requisito previo se considera necesario establecer un sistema

^{12/} Joan Robinson, que sostiene la importancia de esta distinción, hace notar sin embargo que ella ha sido rechazada en las prácticas chinas actuales, por creerse que las primeras llevan inevitablemente a las segundas. Véase The Cultural Revolution, Penguin Books, Baltimore, pág. 13.

^{13/} Véase un examen más elaborado de esta posición y del cambio en las prácticas soviéticas actuales en L.M. Gatovsky, Some problems of the use of material incentives in industrial enterprises, documento presentado en una conferencia celebrada por la Asociación Económica Internacional en Plovdiv, Bulgaria (MacMillan, Londres, 1968, págs. 219 a 234.

de contabilidad de costos basado en las utilidades, así como modificaciones de precios con miras a los mercados. Una constelación de incentivos basados en las utilidades, que van desde fondos de estímulo para las empresas hasta bonificaciones, primas y créditos, han de crear una considerable motivación para obtener utilidades en las empresas.

14. El sistema de planificación de las utilidades como el que está surgiendo ahora en la Unión Soviética aunque se aparta radicalmente de la planificación física de cada empresa por instrucciones centrales y de los precios administrados, todavía presenta diferencias de importancia con el sistema de rentabilidad comercial regulada. Sin embargo, no es exagerado afirmar que está en marcha una considerable convergencia hacia la rentabilidad comercial y la planificación de las utilidades en sistemas de operación de empresas públicas que siguen diferenciándose en diversos aspectos, y especialmente en la importancia que les atribuyen. Al parecer son raros los participantes en el debate contemporáneo que se polarizan. Serían pocos los que apoyarían un sistema basado exclusivamente en la rentabilidad comercial y que redujera a las autoridades supervisoras al papel casi pasivo de un simple inversionista, excepto tal vez en las empresas mixtas donde los intereses estatales no son dominantes. Y pocos desearían para las empresas públicas de los países en desarrollo, aunque tengan sistemas cuasi socializados, la noción ya descartada de la fijación centralizada de metas para cada empresa. Entre otras cosas, esto exigiría una capacidad central de planificación comparable a la de la Unión Soviética. Para pasar de un sistema de programación de las inversiones, cuya bondad deja mucho que desear, a un sistema de planificación completa de la producción, habría que mejorar marcadamente la capacidad de planificación de las autoridades supervisoras, lo que no se logra con frecuencia.^{14/}

^{14/} Por ejemplo, Gustav F. Papanek, como participante y observador íntimo de la experiencia de planificación en el Paquistán, observa que en 1954 "el gobierno tenía sólo uno o dos economistas con preparación moderna avanzada. La Comisión de Planificación estaba dominada por funcionarios públicos capaces pero con poca formación sistemática en economía ... A fines del decenio de 1960, en cambio, la Comisión de Planificación y sus réplicas provinciales tienen tres o cuatro veces más economistas calificados que 15 años antes. La labor de estos organismos está dominada por profesionales". ("The economist as policy adviser in the less developed world", International Development Review, marzo de 1969, Vol. XI, N° 1, pág. 8).

15. Entre los dos polos, sin embargo, subsisten diferencias reales de realce o de supuestos. Además de diferencias de principio respecto a la legitimidad o ilegitimidad de apropiarse de las utilidades en calidad de ingreso personal, especialmente si se trata de las asociadas a algún elemento de monopolio en los mercados de productos o factores o con la explotación de los consumidores y de los trabajadores, existen diferencias de orden práctico. Se relacionan con la supuesta probabilidad de divergencias entre la rentabilidad de la empresa y la rentabilidad nacional; con las posibilidades de medir esta última; con la capacidad supuesta de las autoridades supervisoras para coordinar el interés nacional, o con la supuesta correspondencia entre las preferencias de los planificadores y el interés público. Estos supuestos, generalmente más implícitos que explícitos, pueden incluir los siguientes: aceptar el mecanismo de mercado, y no el proceso administrativo, como regulador de las operaciones de las empresas, y reconocer la conveniencia y viabilidad del principio de soberanía de los consumidores, opuesto a la del partido o los planificadores. Puede haber diferencias paralelas relativas a la conciliación de los intereses de las empresas con los intereses nacionales, mediante intervenciones deliberadas del gobierno; a la medida en que el plan de operaciones de la empresa permite ajustar su capacidad a las exigencias del plan o de las prioridades por las autoridades centrales; a las obligaciones sociales frente a la rentabilidad comercial (cuál debe ser la regla y cuál la excepción). En suma, si no se enfrenta realmente la ambivalencia subyacente, los supuestos tácitos, las prioridades ambiguas y el deseo de obtener lo mejor de ambos mundos, la administración de las empresas seguirán perplejas ante el desleimiento de las motivaciones y los conflictos de objetivos. En una u otra forma, seguramente persistirá el dilema de Rother.

16. En realidad, sería errado inferir de la evolución de las opiniones, de las presiones de la situación y de las enunciaciones de doctrinas oficiales en diversos países desarrollados que se ha resuelto el problema de medir los resultados. Las autoridades supervisoras tal vez expresen verbalmente su preocupación por las utilidades y hagan hincapié en la rentabilidad como criterio; pero en su acción se observan discrepancias. Su mayor preocupación

/suele ser

suele ser mantener bajos los precios para apaciguar al público consumidor ^{15/} o a grupos de intereses privados, ampliar el empleo, tranquilizar a los gremios, y lograr un conjunto de metas que reducen las utilidades pero que son atractivos desde el punto de vista político. En algunas circunstancias, tal vez se llegue a basar la evaluación en la rentabilidad por omisión más que por intento, debido a la falta de informaciones para aplicar criterios optativos. Fuera de los objetivos generales incorporados al estatuto de las empresas públicas, que habitualmente no describe indicadores operativos, la información de que disponen normalmente las autoridades supervisoras proviene en su mayor parte de las prácticas contables convencionales.

Prácticas corrientes y rentabilidad

17. La aceptación verbal del criterio de la rentabilidad puede ir unida a la falta de fijación sistemática de metas pecuniarias. O bien no hay una noción rigurosa del costo real del capital que sirva para establecer metas significativas en materia de utilidades, o bien se propugna el establecimiento general de una tasa de 10 o 12%, digamos, sin tomar en cuenta la capacidad de las distintas empresas, sus años de funcionamiento, su etapa de crecimiento y otras consideraciones afines. En la mayoría de los casos, no hay aún planificación de las utilidades por empresas basada tanto en la planificación de la factibilidad como en la capacidad de la empresa. Incluso cuando se ha fijado una tasa general para las utilidades, el comportamiento típico de las empresas públicas suele ser principalmente el de procurar que las utilidades del año en curso no sean inferiores a las del año anterior. La falta de prácticas de planificación de las utilidades se hace evidente en la importancia que dan las autoridades supervisoras a la comparación con las utilidades del año anterior para evaluar a los administradores; de aquí que la gestión administrativa suela no juzgarse por lo que se podría haber hecho, sino más bien en relación con lo que se hizo antes.

^{15/} En Filipinas, como en varios otros países, las políticas de precios de las empresas estatales generalmente tienen elementos de subsidio al consumidor, porque los precios son más bajos que los que hubieran surgido si las transacciones hubiesen sido efectuadas por comerciantes privados. (Naciones Unidas, CEPALO, State Trading in Countries of Asia and the Far East Region, Nueva York, 1964, pág. 5.)

18. Este comportamiento se ve reforzado por las deficiencias de los incentivos actuales. La vulnerabilidad de las empresas deficitarias ante presiones e intrusiones indebidas y la amenaza que esto significa para su viabilidad orgánica, o más bien, para la permanencia en el cargo de sus administradores, pueden motivar a la empresa para no tener pérdidas o para obtener un pequeño margen de utilidad, como muestran los registros de rentabilidad. Más allá de ese punto crítico suele observarse mucho letargo en materia de utilidades. El sistema de fijación de metas, como vimos antes, tampoco ayuda a obtener resultados que vayan más allá de no exhibir utilidades más bajas que en años anteriores, y generalmente no hay fuertes incentivos financieros que impulsen a la administración a obtener utilidades marcadamente superiores a las del año anterior. La hostilidad reprimida hacia la rentabilidad como criterio para juzgar el rendimiento de las empresas, incluso cuando ha sido adoptado oficialmente, se observa en especial en la actitud ante los incentivos pecuniarios para los administradores.^{16/} La actitud negativa ante los incentivos pecuniarios ha sido expresada en la forma siguiente por la Comisión India de Reforma Administrativa:^{17/} "El tamaño de las pérdidas cumulativas y anuales en que han incurrido varias empresas públicas son motivo de preocupación ... Hay muchas razones para este estado de cosas; la principal se refiere a la organización y administración. Las empresas públicas deben trabajar con espíritu público. La administración y la fuerza de trabajo tienen que comprender que las empresas públicas son de propiedad del pueblo, que deben trabajar por el bien común y que deben evitar el lucro personal, los fines egoístas y los intereses seccionales."^{18/} En realidad, a falta

^{16/} En algunos casos la opinión oficial favorece los incentivos pecuniarios para los obreros más que aquéllos para los administradores.

^{17/} Carta enviada al Primer Ministro por la Comisión, acompañando su informe sobre las empresas públicas (Report on Public Sector Undertakings).

^{18/} La Comisión sigue diciendo: "Manteniendo este punto de vista, la Comisión ha formulado recomendaciones para mejorar la eficiencia administrativa y las relaciones industriales. Las empresas públicas tienen que trabajar sobre la base de principios comerciales ..." Aunque la Comisión hizo no menos de 63 recomendaciones distintas, ninguna se refería a incentivos destinados a la administración. Para comparar esto con las prácticas soviéticas, véase L.M. Gatovsky, op. cit. 219 a 234.

de incentivos pecuniarios adecuados, todo mejoramiento apreciable en las utilidades con respecto a años anteriores puede establecer un estándar difícil de superar en el futuro, riesgo que sólo algunos pocos administradores empeñados en realizar algo estarían dispuestos a correr.

19. La virtual destrucción del interés por obtener utilidades que aún pudieran tener los administradores se completa con una tercera deficiencia de las prácticas actuales: el método para disponer de las utilidades. Con frecuencia la empresa debe entregar todas sus utilidades a las autoridades centrales, sin retener fondos para ampliarse, investigar, desarrollarse, financiar incentivos o con otros fines autónomos, de modo que para tales fines las empresas lucrativas dependen casi tan totalmente como las deficitarias de las asignaciones presupuestarias del gobierno central. Aún más, es posible que la liquidez de las empresas lucrativas se vea castigada porque las utilidades devengadas no son dinero en caja. Los efectos desalentadores de esta práctica se han observado repetidamente. Sólo aparecer como empresa deficitaria resulta más desmoralizante para la administración que lograr utilidades y perder todo control sobre su uso. Al permitir que la empresa retenga una porción apreciable de sus utilidades para financiar su ampliación, las autoridades supervisoras estarán creando un mecanismo de asignación de inversiones para ampliación, conforme a la rentabilidad probada de las distintas empresas. Y simultáneamente, refuerzan la autonomía "adquirida" de las empresas lucrativas.

20. Otra deficiencia en las prácticas actuales es la falta de directrices claras sobre las situaciones y oportunidades en que la medición de las utilidades puede ser un indicador útil del rendimiento, y aquellas en que puede no serlo. Tal como están las cosas, la medición de las utilidades puede permitir a las autoridades supervisoras efectuar un control global simple del rendimiento de una empresa, que es fácil de realizar. Desde el punto de vista administrativo, tal vez otros indicadores más sensibles, menos burdos y quizá más pertinentes, resulten menos viables y prácticos que el de la rentabilidad comercial. Sin embargo, existen casos en que la validez de la rentabilidad como medida del rendimiento real es dudosa. Así sucede especialmente cuando: i) falta competencia externa e interna;

/ii) los

ii) los precios son administrados; iii) los precios no reflejan las escaseces ni los costos de oportunidad reales, y iv) las utilidades dependen de factores fortuitos más que de la administración. En algunos casos la rentabilidad resulta absurda como indicador de éxito, de modo que es preciso aplicar otro criterio más adecuado.

Un ejemplo

21. Para ilustrar la influencia de estos factores, cabe citar aquí el caso de los monopolios estatales turcos (TEKEL). La TEKEL, que es la más antigua de las empresas productoras del Gobierno de Turquía, tiene el monopolio de las ventas de tabaco, sal y té, y de la importación de café. Produce todas las bebidas alcohólicas del país, salvo algunos vinos, y fabrica y vende cerillas compitiendo con varias empresas privadas. Las operaciones más importantes de la TEKEL se refieren al tabaco: lo compra a los agricultores, lo elabora y manipula, organiza sus exportaciones, fabrica todos los productos tabacaleros de Turquía, vende al por mayor y exporta los productos terminados. Estas operaciones envuelven tres funciones básicas: estabilización del precio de los productos, producción y comercialización, y recaudación de impuestos sobre este consumo. El Gobierno central exige de la TEKEL que estabilice el precio del tabaco pagado a los agricultores, lo que la empresa hace comprando a precios fijados por el Gobierno aproximadamente la mitad de las cosechas de tabaco de Turquía. Así, las compras de tabaco de la TEKEL tienen dos fines: abastecerse y estabilizar los precios a los productores. Al parecer, esto último hace que la TEKEL suela terminar en posesión de cantidades mayores de tabaco turco de calidad inferior que si sus compras tuviesen como único objeto satisfacer sus propias necesidades de producción.

22. En 1963, la TEKEL tuvo utilidades de 762 millones de libras turcas sobre un volumen de ventas de 1 720 millones, y declaró activos totales

de 3 370 millones,^{19/} lo que indica una utilidad levemente superior a 22% sobre los activos totales. Sin embargo, la significación de esta cifra desde el punto de vista del rendimiento suscita algunas interrogantes. Por una parte, la utilidad debe ajustarse considerando el costo del programa de estabilización de precios que no se toma en cuenta.^{20/} El precio que la TEKEL paga por el tabaco entra en su totalidad en el costo de ventas de la TEKEL, sin hacer diferencia entre las compras normales de tabaco y el componente del costo derivado de la necesidad de mantener los precios. En otras palabras, el costo de la estabilización del precio del tabaco desaparece completamente en el costo de los bienes vendidos por la TEKEL y nadie en Turquía conoce el costo real para el Gobierno del programa de mantención de precios.^{21/} Igual confusión de propósitos se encuentra en la venta de los productos del tabaco. El precio de venta al por mayor de los cigarrillos incluye en principio tres elementos: el costo de producción

19/ Ventas y utilidades por productos en 1963:

Producto	Ventas (miles de libras turcas)	Utilidades o pérdidas (miles de libras turcas)
Tabaco	870 071	336 315
Bebidas alcohólicas	412 737	235 724
Sal	16 557	(1 941)
Explosivos	11	(16)
Té	407 080	171 357
Cerillas	26 112	1 170
Café	29 916	19 401
<u>Total</u>	<u>1 762 484</u>	<u>762 010</u>

Fuente: TEKEL, 1963 Bilançosu, Estambul, 1964, cuadro 7/1a.

20/ Lee J. Seidler, The Function of Accounting in Economic Development.

21/ Institute of Public Administration for Turkey and the Middle East, Organizations and Functions of the Central Government of Turkey, Ankara, 1965, pág. 201.

de la TEKEL, sus utilidades y los impuestos sobre el consumo. El total de lo que corresponde a impuestos y utilidades se entrega al gobierno central.^{22/} En realidad, la distinción entre los impuestos y las utilidades monopolistas es muy arbitraria, y sólo se ha hecho recientemente para dar justificación política a los aumentos de precios de los cigarrillos. Para el Gobierno de Turquía el impuesto y la utilidad constituyen una misma cosa. Además, el monto de la contribución total de la TEKEL al ingreso fiscal a través de utilidades e impuestos no deriva simplemente de las operaciones de la empresa. La magnitud del aporte es fijado de antemano por el presupuesto gubernamental, y la TEKEL debe ajustar sus operaciones, y principalmente sus precios de venta, para alcanzar la meta fijada con un margen amplio, dada la demanda relativamente inelástica de cigarrillos.^{23/}

23. Por lo tanto, es difícil decir dónde comienza la capacidad de obtener utilidades de la TEKEL y dónde termina el poder de tributación del Gobierno de Turquía. Tampoco se puede saber cuánto de las utilidades potenciales de la TEKEL absorbe el programa de estabilización de precios, cuánto de las utilidades devengadas resultan del poder monopolista de la TEKEL y cuánto de ellas derivan del aporte de la administración a través de reducciones de costos, productos más lucrativos o adquisiciones eficientes. Cabe notar que la administración de la TEKEL casi no tiene control sobre el precio que paga por el tabaco, principal rubro de sus costos, ni sobre la cantidad de tabaco que debe comprar. Para la administración de la TEKEL éste es un rubro de costo esencialmente incontrolable, pese a ser el que determina sus costos. La TEKEL puede variar los precios de las distintas marcas de cigarrillos, pero el nivel global de precios de venta es fijado por el gobierno central.

^{22/} Cabe señalar que las utilidades monopolistas, cuya fuente principal es el tabaco, constituyen aproximadamente 9% del ingreso gubernamental total de Turquía. Véase United States Internal Revenue Service, USAID, Report on Tax Administration in Turkey, 1964.

^{23/} Sobre la base de algunos datos muy limitados obtenidos de la TEKEL, parece ser que las ventas de algunas marcas responden bastante a los cambios de precios, pero que las ventas totales de cigarrillos de todas marcas son relativamente inelásticas ante los cambios globales de precios de la TEKEL. Esta es la estructura de la demanda que parece lógica respecto de los cigarrillos. Véase Lee J. Seidler, op. cit., nota de la página 300.

En otras palabras, los factores determinantes de la rentabilidad de la TEKEL, medida por su sistema de contabilidad, no dependen de la administración, de modo que las utilidades registradas no pueden servir como medida razonable del aporte de la administración o de la eficiencia interna de sus operaciones, y sólo revelan cuánto aportarán las remesas netas de la TEKEL al gobierno. Los resultados de su función de empresa productiva son virtualmente desconocidos para las autoridades supervisoras.

24. En tanto que la TEKEL puede no ser representativa de las empresas públicas de los países en desarrollo, su caso no es atípico. En Turquía, como en otros países en desarrollo, las utilidades de muchas empresas estatales suelen ser directamente proporcionales a la cantidad de divisas que pongan a su disposición las autoridades supervisoras. Y no sólo su rentabilidad puede depender en gran medida y en varios sentidos de la acción gubernamental, sino que también sus metas en materia de utilidades pueden contraponerse a las metas de las autoridades supervisoras. Dentro de una tendencia general a ahorrar divisas, puede suceder que las distintas empresas traten de maximizar su absorción de divisas, en tanto que las autoridades centrales procuran minimizar las asignaciones de divisas. Los administradores de las empresas públicas se ven envueltos entonces en un conflicto de papeles. Como servidores públicos identificados con su gobierno, deben minimizar la utilización de divisas; como administradores de empresas que ostensiblemente procuran obtener utilidades, se hallan identificados con las metas de su organización y generalmente pueden maximizar sus utilidades absorbiendo mayor cantidad de divisas. Puesto que las asignaciones de divisas sujetas a un sistema de controles directos se basan principalmente en las capacidades existentes, una manera de acrecentar el derecho a divisas de la empresa es ampliar la capacidad. Se crea así una fuerte tendencia a acrecentar la capacidad ya subutilizada en la economía en su conjunto. Sin embargo, esto puede ser sólo una de las facetas del conflicto de papeles que encaran los administradores de empresas públicas en su papel al dirigir empresas que deben ser lucrativas, como se verá más adelante.

Modificación de los precios contra precios de cuenta

25. Para que la rentabilidad sirva como criterio para evaluar los resultados reales es preciso que se cumplan ciertos requisitos previos. Además de impulsar y mantener algún grado de competencia real cuando sea posible, es preciso resolver el problema de los precios distorsionados. Para hacerlo se suelen requerir reformas radicales, como las siguientes: devaluación; eliminación de controles y liberalización de las importaciones; aflojamiento de los controles directos sobre las decisiones relativas a los precios, la producción y las inversiones; asignación de divisas mediante licitaciones y no por decisión administrativa; eliminación de los precios administrados y de los subsidios cruzados; despido de trabajadores superfluos; eliminación de las empresas persistentemente no lucrativas cuya estructura de costos no pueda ajustarse ni siquiera mediante una reorganización profunda; paso de los controles directos a los indirectos; reemplazo del proteccionismo por la competencia reguladora con importaciones y proveedores extranjeros; hincapié en los costos comparativos y la viabilidad de los mercados para los nuevos proyectos de inversión pública; preferencia por las importaciones de conservación frente a las nuevas inversiones mientras haya capacidad ociosa; refuerzo de los mecanismos de precios, y eliminación de los subsidios en todas sus formas.^{24/} Evidentemente, estas medidas significarán un período de ajuste difícil que amenazará la viabilidad de muchas empresas de bajo rendimiento, como se ha visto en los países que han intentado aplicarlas, impulsados generalmente por severos déficit de divisas más que por la necesidad de mejorar el rendimiento de las empresas públicas. Pero las reformas requeridas en los precios pueden ir unidas a esas reformas económicas amplias.

^{24/} Por ejemplo, si el tipo de cambio está sobrevaluado, las importaciones de bienes de capital resultan subvencionadas aunque paguen derechos aduaneros. Lo mismo sucede con los componentes, materiales y partes que se importan. Además de tener efectos distorsionadores en los precios y causar los subsidios implícitos consiguientes, esta sobrevaluación puede inducir a las empresas públicas a adoptar un comportamiento poco propicio para ahorrar divisas.

26. En lugar de reformas radicales de precios que no siempre son factibles o cuyo efecto correctivo quizá sea dudoso o demasiado caro en relación con los beneficios anticipados, lo que se puede hacer es mantener precios incorrectos pero usar precios de cuenta, es decir, precios hipotéticos que se calculan suponiendo equilibrio entre oferta y demanda, para comprobar la rentabilidad real de las empresas públicas.^{25/} Se han ideado diversos tipos de precios de cuenta para usarlos con diferentes propósitos.^{26/}

Algunos precios de cuenta se usan como base para decisiones administrativas en el plano central o en el plano operativo; otros sirven exclusivamente para registrar propósitos o como unidades contables; otros para hacer algún tipo de evaluación que puede usarse o no como base de decisiones, y otros para regir los pagos de incentivos, las transacciones entre empresas, etc. Cualquiera sea su propósito, los precios de cuenta son instrumentos polémicos y un sustituto discutido de la modificación de los precios. Algunos críticos dirían que son indeterminados o por lo menos arbitrarios.^{27/} Su concepto mismo implica un raciocinio circular: son precios hipotéticos destinados a orientar la acción de política, y a la vez dependen mucho de dicha acción. Así, los precios de cuenta para el tabaco que adquiere la TEKEL, en el ejemplo citado, diferirán si el gobierno desea o no desea mantener los precios de los productores. Se plantea en seguida el problema del equilibrio: ¿en qué momento? Una posibilidad podría ser la de relacionar los precios hipotéticos con las escaseces actuales, otra tomar en cuenta el efecto del desarrollo en el tiempo.

^{25/} Jan Tinbergen define los precios de cuenta como los que corresponden a "valores intrínsecos". A su vez, el valor intrínseco se define como el precio que igualaría la oferta y la demanda de algún factor o producto si prevaleciera el equilibrio pleno. Véase de este autor The Design of Development, Johns Hopkins Press, Baltimore, 1958, págs. 39 y algunas siguientes.

^{26/} Véase Maurice Dobb, Welfare Economics and the Economics of Socialism, Cambridge University Press, Cambridge, 1969, págs. 136 a 138.

^{27/} Véase por ejemplo Gunnar Myrdal, Asian Drama, op.cit., apéndice 5, págs. 2034 a 2039.

27. En realidad, hay dificultades prácticas para determinar precios de cuenta útiles y aplicarlos a países con desequilibrios fundamentales como los existentes en la mayoría de los países en desarrollo. En el mejor de los casos, suelen ser simples conjeturas difíciles de verificar o validar,^{28/} que introducen muchos elementos subjetivos y de indefinición e incertidumbre al evaluar los resultados financieros. Sin ellos, la medición de las utilidades podría no tener sentido, pero con ellos puede ser muy arbitraria. Los partidarios de los precios de cuenta suelen mostrar mucha ambivalencia al referirse a la relación entre los precios de cuenta y la reforma de los precios. De una parte, suelen considerarlos un arbitrio para verificar la "realidad" del rendimiento, sin suponer necesariamente que estos precios "correctos" deban establecerse en el mercado. En las economías mixtas, sin embargo, no cabe esperar que los empresarios privados hagan sus cálculos sin tomar en cuenta los precios reales, a menos que se vean obligados por controles directos. Y también será extremadamente difícil lograr que las empresas públicas basen sus cálculos y su comportamiento en precios hipotéticos y no en los precios reales que determinan sus costos e ingresos. Los empresarios privados y públicos estarán más dispuestos a comportarse como lo requieren los precios de cuenta si se puede hacer que estos precios adquieran realidad para ellos; por lo tanto, los proponentes de los precios de cuenta pueden insistir en que se traduzcan en precios reales mediante medidas de política, con el fin de influir en el comportamiento de las empresas.^{29/}

28. El problema reside en que, o bien los precios hipotéticos correctos se traducen en precios reales, o probablemente han de ser ineficaces para influir en el comportamiento de la administración. El problema sigue

^{28/} Al respecto Jan Tinbergen afirma que aunque no sea posible hacer una estimación racional de los precios de cuenta, pueden ser útiles para realizar una serie de cálculos optativos utilizando conjeturas sobre ellos. Ibid., pág. 86.

^{29/} "Esto puede hacerse con ciertos tipos de subsidios y ciertos tipos de impuestos, tendientes a estimular el uso de factores abundantes y desalentar el uso de factores escasos." Ibid. pág. 41. "Los préstamos que hace el gobierno a ... las empresas estatales... podrían otorgarse con un tipo de interés más alto que el moderado con que obtiene préstamos el propio gobierno, basándose en el principio de que el precio de cuenta del capital justifica esta diferencia." Ibid., pág. 54.

girando entonces en torno a la factibilidad de las reformas de precios requeridas para que la rentabilidad adquiriera significado y eficacia como criterio. En cuanto a la fuerza de trabajo, tal vez sea menos viable bajar los salarios a su valor intrínseco o precio de mercado correcto, que elevar los tipos de interés o de cambio a sus precios de cuenta, del mismo modo, los precios de algunos productos son más fáciles de elevar que otros. Este dilema no tiene salida fácil. Tal vez sea inevitable combinar reformas de precios factibles con el uso parcial de los precios de cuenta y la aplicación selectiva del criterio de la rentabilidad en conjunción con otros indicadores pertinentes; y tal vez también haya que idear indicadores especiales para las distintas empresas. Pero todo esto no hará que la tarea de medir los resultados de las empresas públicas sea menos ardua que antes para las autoridades supervisoras.

El comportamiento de las autoridades supervisoras

29. No sólo sigue sin resolverse el problema de la medición y persiste el dilema de Rother, sino que también se plantea el problema de los rendimientos deficientes. El comportamiento de las propias autoridades supervisoras puede agravar esa deficiencia, pues influye en el funcionamiento de la empresa, y por consiguiente, en los resultados concretos. Estas influencias, de las cuales las autoridades supervisoras están más o menos conscientes, pueden impulsar el éxito de la empresa, pero que con más frecuencia obstaculizan su rendimiento. Sus intervenciones directas o indirectas influyen en el comportamiento de las empresas públicas y sus resultados, de diversas maneras que no se pueden explorar plenamente de antemano.

30. Suele suceder que las autoridades supervisoras se pronuncien por la rentabilidad como criterio, pero continúen imponiendo a las empresas públicas metas que reducen las utilidades. Datos concretos sobre diversas situaciones han revelado que las lamentaciones de los administradores de las empresas públicas suelen girar en torno a los objetivos contrapuestos que deben alcanzar. Se espera de ellos que a la vez "trabajen conforme a principios comerciales", pero que manejen las empresas para "el bien común".^{30/} Simultáneamente, las empresas se consideran unidades independientes

^{30/} Estos fueron los términos empleados por la Comisión India de Reforma Administrativa, Ibid., pág. i.

cuyo comportamiento responde al mercado, pero que debe estar en "conformidad con la política y objetivos de desarrollo".^{31/} Concretamente, suele esperarse de ellas que obtengan utilidades, pero se les pide que adopten una política de precios bajos, que incurran en costos que no tienen las empresas privadas, que compitan con el sector privado para contratar administradores pero que se adhieren a las normas de la administración pública, que mejoren los salarios y soporten los costos de crecientes prestaciones sociales, que proporcionen más empleo, que actúen como empleadores ejemplares pero que reduzcan el costo de la mano de obra por unidad, que compitan eficazmente con empresas privadas nacionales y extranjeras, que acrecienten los ingresos de exportación, que ahorren divisas, que soporten la carga de subsidios cruzados, que contribuyan al desarrollo regional y de la comunidad, que generen fondos adecuados para el financiamiento interno, que entreguen los superávits a la Tesorería, etc.

31. Los principales problemas del administrador de empresa pública suelen surgir de los muchos papeles contrapuestos que debe desempeñar con recursos presupuestarios limitados y enfrentado a continuos estrangulamientos, escaseces y limitaciones. Estos papeles contrapuestos, cuyos efectos en el comportamiento de las empresas se ilustran en el cuadro II, continúan poniendo a prueba la capacidad de las autoridades supervisoras para hacer tomar decisiones difíciles, para establecer claramente prioridades de objetivos, para comprender el efecto que tiene en los resultados el afán de lograr lo mejor de ambos mundos, y para limitar su constante propensión a trocar las utilidades por una plétora de metas que hacen

^{31/} Nótese, por ejemplo, las palabras del Primer Plan Quinquenal de Turquía:

"En sus actividades económicas, el Estado actúa como empresario, financiando sus empresas con los ingresos provenientes de los bienes y servicios proporcionados."

"Es preciso que las empresas sean consideradas unidades independientes y que los precios que cobren por los bienes y servicios producidos correspondan a los precios corrientes de mercado."

"Como las empresas son de propiedad estatal, las decisiones globales que se toman en los niveles superiores deben provenir de un órgano central que garantice su conformidad con la política y objetivos de desarrollo." (Véase First Five Year Development Plan, 1963-1967, preparado por la Organización de Planificación del Estado, 1963, pág. 77.)

/difícil obtenerlas.

difícil obtenerlas. Por atrayentes que parezcan esas metas o por fuertes que sean las presiones, queda en pie el hecho de que, como lo indica la experiencia en el terreno, para que la supervisión sea eficiente debe comprender los dilemas que encaran los administradores, debe prestar auténtica ayuda y debe intervenir para moderar las presiones contrapuestas que suelen pesar sobre el que se halla en la línea de fuego. (Véase el cuadro 2.)

32. Como el comportamiento de las autoridades supervisoras tal vez ponga frecuentemente al administrador operativo frente a presiones contrapuestas, quizá influya en su capacidad para encararlas. La actitud de dichas autoridades determina en gran medida el grado en que ciertas funciones se "internalizan", o "externalizan" es decir, se desarrollan dentro o fuera de la empresa. Su comportamiento puede reducir al administrador al papel unilateral de un ejecutivo de producción u operación, sin desarrollar su capacidad de comercialización, financiamiento y administración de las inversiones. Las autoridades supervisoras pueden influir en el aprendizaje por el cual el administrador adquiere capacidad para superar los problemas de producción que suelen presentarse en empresas incipientes que tratan de implantar nuevos sistemas productivos. La interacción con autoridades supervisoras da al administrador "capacitación en autonomía" e influye enormemente en el ánimo de los que trabajan en el nivel operativo. Más que cualquier otro vehículo de desarrollo administrativo, merece consideración especial la relación de la autoridad supervisora con el administrador, como sugieren las experiencias en el terreno. Si la autoridad supervisora no aprecia debidamente el papel del administrador, sus dificultades y dilemas, y si lo ayuda poco, puede coartar más que facilitar su perfeccionamiento. Cuando el administrador operativo carga con más culpa que la debida por las deficiencias en el rendimiento y sirve de víctima propiciatoria, es comprensible que se sienta trabajando en un ambiente hostil, y que lo exprese así. Una estructura de relaciones personales que pueda considerarse propicia para el perfeccionamiento de la administración de las empresas públicas probablemente cree menos suspicacias y hostilidad reprimida que las observadas en el terreno.

Cuadro 2

Papel	Medida de éxito	Comportamiento esperado
1. Gerente comercial	La máxima utilidad de corto plazo consecuen- te con la supervivencia a largo plazo	Preocupación por las utilidades.
2. Funcionario público	Máxima conformidad con las normas de servicio público y civil	Preocupación por el in- terés público y las di- rectrices públicas, cualquiera sean sus efec- tos en las utilidades.
3. Promotor del bien- estar de los consu- midores	Precios bajos	Márgenes bajos de utilidad compensados por grandes ventas, si es posible.
4. Empleador ejemplar	Buenos salarios, altas prestaciones complemen- tarias, nada de despi- dos masivos ni de huel- gas, aceptación de las demandas de los trabaja- dores y de su partici- pación	Relaciones laborales pater- nalistas, apaciguamiento de los sindicatos cuando es necesario, actitud in- dulgente en materia de disciplina, actitud acom- odaticia frente al exceso de mano de obra, y un esti- lo de administración que incluya la participación.
5. Ahorrador de divisas	Demandas mínimas de divisas	Sacrificio de oportuni- dades lucrativas con el fin de ahorrar divisas.
6. Promotor de expor- taciones	Máxima contribución al producto de la expor- tación	Sacrificio de oportuni- dades lucrativas seguras en el mercado interno en áreas de mayores ganancias en divisas.
7. Competidor eficiente	Capacidad de competir reguladoramente en el mercado interno y de encarar la competencia internacional en los mercados de exportación	Operaciones de bajo costo y gran eficiencia.

/Cuadro 2 (Concl.)

Cuadro 2 (Concl.)

Papel	Medida de éxito	Comportamiento esperado
8. Promotor del desarrollo de la comunidad	Identificación con los intereses de la comunidad local en la que trabaja	Preferencia por dar empleo a la mano de obra local más que a la nacional, participación en las actividades de desarrollo de la comunidad local, y apoyo a los intereses locales cuando éstos se oponen a los intereses de la empresa o nacionales.
9. Miembro de un liderazgo orientado al desarrollo	Identificación con las autoridades centrales y el interés "nacional"	Prioridad al interés nacional y apoyo al punto de vista de la autoridad central cuando se contraponen a los intereses locales y seccionales.

Influencia en el comportamiento de las empresas

33. Las observaciones en el terreno sugieren con cierta fuerza que el comportamiento del administrador es una "respuesta condicionada" a la actitud y el estilo de intervención de la autoridad supervisora. Todo indica que los administradores de empresas públicas tienden a "satisfacer" a los organismos superiores. Pero incluso cuando se les ordena trabajar conforme a "principios comerciales" o adoptar modalidades comerciales de trabajo, no hay pruebas concretas de que se resuelva suficientemente el conflicto básico de objetivos señalado antes como para permitirles trabajar con el solo fin de maximizar las utilidades. Sólo en cierta medida pueden reforzarse mutuamente ambas metas. Si la reducción de las utilidades expone a la administración de la empresa a presiones externas, molestias e intrusiones, la administración tenderá a alcanzar una "utilidad" que satisfaga a la autoridad supervisora, pero sólo con el objeto de apaciguarla y de precaverse de cualquier amago contra la autonomía de la empresa y la seguridad del cargo.

34. Al parecer, la eliminación de los déficit es el medio más eficaz para que la administración de una empresa pública obtenga, salvaguarde y defienda un grado razonable de autonomía operativa y desvirtúe cuanto amenaza a dicha autonomía, a la posición de la administración, y ocasionalmente a la viabilidad de la empresa. Esto se hace más evidente si se considera lo vulnerables que son las empresas deficitarias ante estas amenazas e intrusiones, que si se examina la suerte de las empresas lucrativas. El "no caer en déficit" o "mejorar las utilidades del año anterior" son hechos visibles que las autoridades supervisoras reconocen. Como se dijo antes, la medición convencional del rendimiento puede ponerse en tela de juicio, especialmente a falta de una reforma de precios, de uso adecuado de los precios de cuenta, o de ambas cosas a la vez. Tampoco es prueba concluyente de que una empresa pública esté contribuyendo al desarrollo, ni excluye la posibilidad de una divergencia entre lo que es "útil para la empresa" y lo que es "útil para el Estado", en contraposición al juicio de Liberman.^{32/} Pero puede tener importancia como resultado satisfactorio para las autoridades supervisoras y como medio de librar a las empresas de ciertas presiones.

35. En este sentido, las dos metas (obtener utilidades y satisfacer a las autoridades supervisoras) pueden ser congruentes y reforzarse mutuamente. Más allá de evitar los déficit o mantener el mismo nivel de utilidades del año anterior, todo el comportamiento de las empresas públicas en materia de rendimiento parece ser muy vago y depender de un conjunto variable de fuerzas que promueven o carcomen las utilidades de cada empresa. En general, la motivación de la gestión administrativa sigue siendo la de satisfacer a la autoridad supervisora, salvaguardar la autonomía de la empresa, asegurar su viabilidad, asegurarse la permanencia en los cargos, ascender y ganarse aprobación. Esta reseña parece ajustarse más a la realidad empírica que el decir que la administración de las empresas procura maximizar la rentabilidad o cumplir con las metas del plan, según el sistema vigente.

^{32/} En opinión de Yevsei G. Liberman, lo que es útil para el Estado debe ser útil para la fábrica, y a la inversa, lo que es útil para la fábrica debe serlo para el Estado.

Al juzgar por las observaciones en el terreno y por casos conocidos, esto parece más bien una racionalización de la realidad que una interpretación válida de ella. Y contrariamente a lo que afirma la Comisión India de Reforma Administrativa, no hay nada de siniestro, inmoral o inherentemente antisocial en tomar en cuenta la estructura de la motivación de los administradores.

36. Por otra parte, las autoridades supervisoras, como se ha observado, siguen encarando básicamente el conflicto entre la meta que representan las utilidades y otras muchas metas que impiden obtenerlas. A medida que el administrador va captando esta bifurcación o contraposición de objetivos, van surgiendo las incongruencias.^{33/} Movidos principalmente por la "necesidad de aprobación", los administradores tienden a ceñirse a los deseos de la autoridad de que depende. Cuando perciben señales mixtas, como suele suceder, su dilema estriba en minimizar el peligro de verse desaprobados encontrando un equilibrio entre el rendimiento económico y los resultados que no dependen del rendimiento, o entre la rentabilidad y los objetivos que minan las utilidades. Se inclinarán hacia uno u otro camino según como interpreten las preferencias de las autoridades supervisoras: para ello evaluarán la preocupación de dichas autoridades por el rendimiento económico, su tolerancia de rendimientos ineficientes y los valores que asignan a ciertos resultados ajenos a los rendimientos.

37. Al tratar de equilibrarse, el administrador compara su interpretación de las preferencias de las autoridades supervisoras con la capacidad de la empresa, sus limitaciones presupuestarias, la rigidez de las metas de rentabilidad que se le han fijado y la latitud con que puede medir los resultados financieros. Al planificar las utilidades, elige quedar entre el extremo de alcanzar utilidades máximas y el de atraerse la desaprobación de las autoridades supervisoras. Las posibles combinaciones de resultados dependerán en parte de la capacidad de la empresa para obtener utilidades. Así, las empresas más lucrativas soportarán

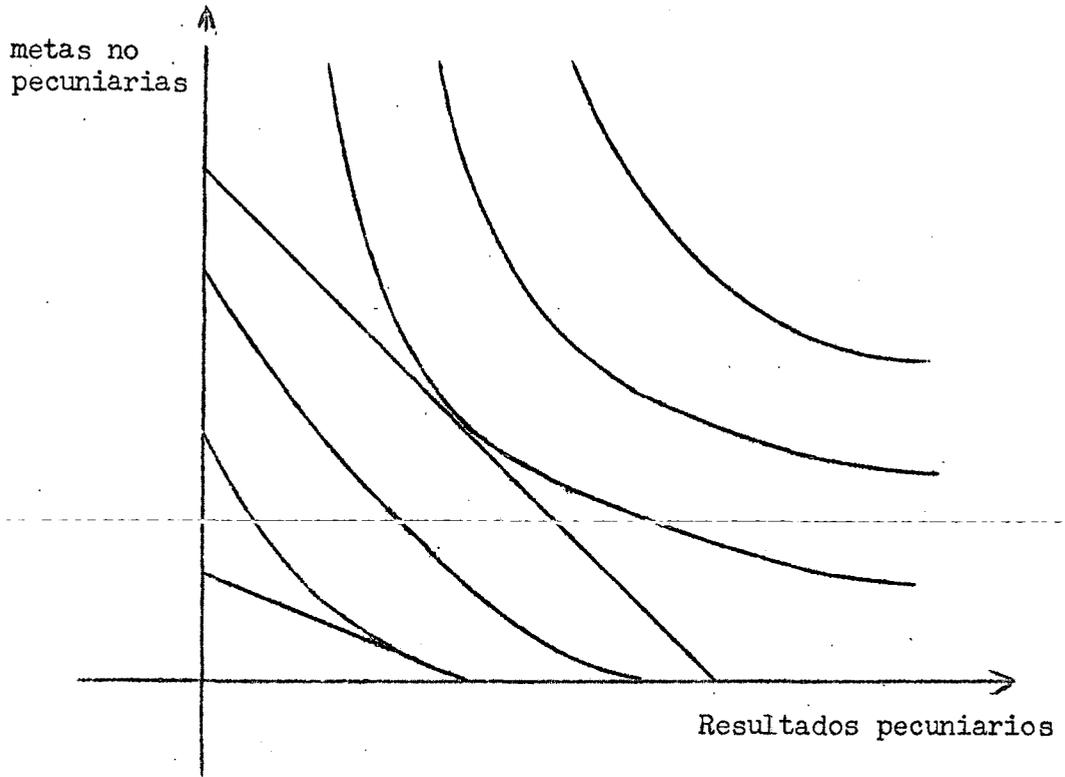
^{33/} Típico de esta bifurcación es el incidente que relata un administrador africano, cuyo ministro lo censuró por quejarse de escasez de personal cuando había tantos guerrilleros que clamaban por trabajo.

mejor las presiones para hacerlas adoptar metas no lucrativas que satisfagan a las autoridades supervisoras. La TEKEL, con un poder monopolista implícito, una línea de producción múltiple, una demanda inelástica de cigarrillos y revestida del poder tributario del Gobierno de Turquía, tiene suficiente capacidad de lucro como para satisfacer las necesidades de ingreso del Tesoro y para aceptar ciertas metas no lucrativas preferidas por las autoridades, como el programa de estabilización de precios y generosas prestaciones sociales para sus trabajadores. Las empresas cuyas utilidades dependen principalmente de su presupuesto en divisas y que deben entrar en la competencia burocrática por divisas limitadas, difícilmente pueden alcanzar utilidades satisfactorias, y no pueden ceñirse mucho a las metas no lucrativas que favorecen las autoridades supervisoras.

38. Estas circunstancias contrastantes pueden representarse gráficamente en un diagrama elemental como el que aparece en el gráfico I. El esquema de preferencias muestra las preferencias de las autoridades supervisoras en cuanto a la rentabilidad y a ciertas metas no lucrativas descritas en el cuadro 2. La tarea de llegar a una combinación óptima de resultados que satisfaga a las autoridades supervisoras en el plano de la rentabilidad y de los resultados no financieros se deja al administrador. La limitación presupuestaria de la empresa con escasa capacidad para obtener utilidades es HL, que se optimiza con utilidades OL y un modesto conjunto OH de metas no pecuniarias. Una empresa con alta capacidad para obtener utilidades, cuyo conjunto de utilidades potenciales sean superiores al nivel habitual, indicada por la limitación presupuestaria JK, troca las utilidades por más metas no pecuniarias, optimizándose en M. La diferencia entre las dos empresas, por lo tanto, no se muestra tanto en las diferencias entre sus utilidades respectivas como en sus diferentes capacidades para aceptar metas no pecuniarias, proporcionar "bienes gratuitos" y generar beneficios no pecuniarios que no figuran en sus declaraciones de ingresos.

/Gráfico I

Gráfico I



39. Las dos empresas hipotéticas descritas en el gráfico anterior pueden tener el mismo grado de viabilidad económica en términos de su capacidad para satisfacer las expectativas de las autoridades supervisoras en materia de utilidades. Pero pueden tener características muy diferentes en el plano de la viabilidad política, es decir, de su capacidad para satisfacer expectativas no pecuniarias de las autoridades supervisoras. En el juego constante entre la administración y la autoridad supervisora, estas influencias y presiones opuestas pesan simultáneamente sobre el comportamiento de la empresa.^{34/} Al tratar de mantener estas influencias y presiones contrapuestas en algún tipo de equilibrio, el comportamiento de la empresa constituye un ejercicio de contrapunto. Las que tienen mejor rendimiento tienden a emerger de este ejercicio con un conjunto equilibrado de resultados que es satisfactorio para las autoridades supervisoras y que a la vez toma en cuenta las metas de la empresa y las del personal de administración. Por el contrario, las empresas de bajo rendimiento tienden a verse abrumadas por presiones e influencias contradictorias.

40. Algunas de las características del sistema de empresas públicas pueden hacer muy exigente este ejercicio de contrapunto y acrecentar las posibilidades de resultados muy deficientes y dar margen a una curva dispersa y asimétrica. Mientras mayor sea la indiferencia de las autoridades supervisoras frente a la rentabilidad y mayor su preocupación por las metas no pecuniarias, menor será la preocupación por las utilidades en el plano operativo y mayor la inclinación a las metas no pecuniarias. Asimismo, mientras menos rígidas sean las metas de rentabilidad fijadas a las empresas públicas, mayor será el número de metas que debilitan las utilidades, y mientras mayor sea el poder discusional de la administración para registrar utilidades, mayor será la tendencia a favorecer

^{34/} Esto es lo que el Profesor Neil W. Chamberlain denomina concepto de "contrapunto económico", por el cual la firma comercial está "sujeta continuamente a dos presiones que deben mantenerse en alguna suerte de equilibrio". Véase su obra Enterprise and Environment, The Firm in Time and Place, McGraw-Hill, Nueva York, 1968, págs. 9 y 10, también 211 y 212.

las metas no pecuniarias. A mayor "necesidad de aprobación", en contraposición a la "necesidad de realización", corresponderá mayor tendencia de la administración a reemplazar el rendimiento pecuniario, lo que es aún más importante, mientras más vulnerable a la politización sea el proceso administrativo en el plano operacional y mientras más importancia se dé a las metas no pecuniarias, mayor será la tendencia a trocar las utilidades por metas no pecuniarias.

