

Empresas públicas y desarrollo económico: la polémica continúa

Guido Pennano

Uno de los temas más controvertidos en los últimos treinta años tanto en el campo de la política económica como en el de la economía política, ha sido el de las empresas públicas (EP'S) y sus posibles efectos e influencias en el desarrollo económico de los países periféricos. Recientemente, el tema ha cobrado una importancia mayor en América Latina debido al continuo y sostenido crecimiento de éste tipo de empresas en los distintos países de la región.¹ Muchas de las empresas más grandes del mundo son públicas; en el plano latinoamericano, las EP'S figuran entre las más grandes de sus respectivos países.

Siguiendo el análisis de Eduardo White, podemos ver que: "La participación sectorial de las EP'S abarca desde los servicios públicos hasta la producción de bienes de consumo. Además de buena parte de la actividad crediticia y financiera; las actividades productivas del Estado comprenden a diversas ramas básicas, como la producción y refinación del petróleo, la siderurgia, la generación y distribución de la energía eléctrica, transporte

aéreo, ferroviario y marítimo. ... las EP'S participan también en la producción de carbón, hierro, cobre, sustancias químicas, maquinaria y equipo de construcción naval. ... también actúan, a veces, con carácter monopolístico, en el área del comercio exterior".²

En este último aspecto, la importancia que han cobrado en los países latinoamericanos es muy notoria.³ Actualmente, representan una parte sustancial y generalmente estratégica de la economía nacional; además, tienen la capacidad de afectar drásticamente los posibles resultados de las políticas nacionales de desarrollo y las políticas de distribución del ingreso en sus respectivas economías.⁴

Estas empresas se perfilan también como un nuevo tipo de actor internacional; diferente al Estado en su función tradicional de administrar y prestar servicios públicos y de las empresas privadas internacionales; pero, manteniendo siempre algunas de las características de ambas organizaciones.

De acuerdo con Horacio Boneo,⁵ en la

actualidad en América Latina, debe haber más de 1,500 **EPS** a las que les corresponde más del 16% de la Inversión Bruta Fija generada en el área. Sectorialmente, vemos que el transporte ferroviario es 100% estatal, el aéreo tiene en promedio una participación del 50%. El sector energía eléctrica, está bajo el control mayoritario del Estado en casi todos los países. En cuanto a la industria siderúrgica y la petroquímica, el Estado controla casi el 100% de la producción total.

Como consecuencia de este proceso de crecimiento de las **EPS**, es que la vieja controversia — empresa pública versus empresa privada— ha cobrado nuevos adeptos y detractores elevando a primer plano la vieja discusión.⁶ Las críticas tradicionales más conocidas están directamente relacionadas con la comparación de los resultados económicos entre éstas y las empresas privadas. Normalmente, se dice que las **EPS** son ineficientes porque no alcanzan los niveles de rentabilidad que logra el sector privado; otra justificación utilizada para demostrar su limitada capacidad es el supuestamente bajo nivel de productividad y el alto grado de burocratización de estas empresas. Se dice también que las **EPS** son los principales agravantes de los déficits fiscales y por lo tanto, las grandes aliadas de la inflación en las economías subdesarrolladas. Se menciona también al "estatismo" como uno de los peligros fundamentales que todo crecimiento de las **EPS** lleva consigo y que es la principal amenaza a la "libertad económica" y a la "libre competencia" del mercado.

Todas estas críticas más los argumentos planteados en favor de las **EPS** que han surgido al calor del debate, no han recibido el tratamiento debido en forma sistemática y ordenada de parte de los investigadores. El interés académico por estudiar esta problemática es relativamente reciente. Existe ya un volumen bastante apreciable de trabajos pero, en su mayoría, son estudios de casos particulares que están en la fase inicial de análisis de la información.⁷ Pretenden establecer hipótesis básicas, que sirvan para sustentar futuras investigaciones más completas y rigurosas.

El objetivo de este artículo es revisar las hipótesis y argumentos más importantes

planteados hasta la fecha y participar en el debate sobre el desarrollo económico de los países del tercer mundo, especialmente para el caso latinoamericano.

Definición y contexto

Un primer problema es definir lo que se entiende por empresa pública. Algunos autores se refieren a las **EPS** como aquellas "instituciones que no gobiernan".⁸ Horacio Boneo cita una definición de la CEPAL en la que se les denomina entes productores y comercializadores de bienes y servicios en los que el sector público (Estado) detente la propiedad total o mayoritaria, directa o indirectamente.⁹ Si hiciéramos un detallado estudio de éstas y otras tantas definiciones, encontraríamos que ellas no cubren un sinnúmero de casos y circunstancias que deberían considerarse.¹⁰ La razón fundamental de esta dificultad radica en que las **EPS** no pueden estar sujetas a una definición determinada y estática. Son entes que han variado, se han modificado y expandido considerablemente a lo largo de los últimos treinta años. El propio proceso de cambio del Estado como institución dentro de la sociedad ha hecho que se hayan visto obligadas a variar, adecuarse y diversificarse de acuerdo a determinadas coyunturas histórico-políticas y a las grandes tendencias de desarrollo de las instituciones sociales. Pretender dar una definición omnicomprensiva sería imposible. A nuestro entender, es más valedero escoger una definición operativa y simple que se ajuste cuanto más se pueda a la realidad actual de las **EPS**. Horacio Boneo sugiere la utilización de una definición bastante generalizada en la actualidad.

Según ésta, se puede "definir a una empresa como pública en la medida en que el Gobierno Central u otras empresas públicas ejerzan el control efectivo de la empresa por la vía de la designación de sus directivos",¹¹ y del establecimiento de los lineamientos básicos de la política y la estrategia. Además agrega: "Lo más frecuente es encontrar un conjunto de objetivos de carácter no lucrativo, que van desde el desarrollo o fomento de determinadas actividades o regiones, hasta el propiciar y fomentar el desarrollo social, cultural y profesional de los trabajadores de la empresa".¹²

Esta definición, como dice su autor, adolece de un conjunto de limitaciones; especialmente en lo que se refiere a la relación **EPS** con el Estado que es fundamental. La relación entre el Estado y las **EPS** predetermina las funciones, el desarrollo y las posibilidades de crecimiento de las empresas del gobierno. Esto nos lleva a concluir que el Estado ha sido el elemento que ha determinado la creación y evolución de las **EPS** como un instrumento más a su alcance para dirigir e impulsar el proceso de desarrollo económico de acuerdo a los intereses que el propio Estado ha representado en el tiempo. Es dentro de este contexto que se tienen que analizar las **EPS**.

Sin embargo, hay que aclarar que la relación Estado-**EP's** no necesariamente responde a un proceso lógico, claro y coherente en el plano ideológico y político. Como dice muy bien Fernando Rezende: "El aumento y diversificación de la actividad empresarial del gobierno se debe ... a una actitud pragmática encaminada a resolver problemas específicos de política económica en determinadas etapas del proceso de crecimiento...".¹³ Rezende cita el caso del Brasil en el que: "... el actual predominio del Estado en la economía no es consecuencia de un esquema cuidadosamente concebido. Según él, obedece en gran parte a numerosas circunstancias coyunturales que, en su mayoría, obligaron al Estado a intervenir de manera creciente en el sistema económico del país. Tales circunstancias van desde la reacción ante las crisis económicas internacionales o el deseo de controlar las actividades del capital extranjero —principalmente en el sector servicios de utilidad pública— hasta la necesidad de explotar los propios recursos naturales, o la firme aspiración de industrializar rápidamente al país para sacarlo del atraso".¹⁴

Aldo Solari nos presenta una dinámica muy similar para el caso del Uruguay.¹⁵ En dicho país, el proceso de formación de **EPS** se inició aún antes que el resto de países latinoamericanos. El radicalismo uruguayo hizo uso del Estado con la finalidad específica de jugar de arbitro entre los distintos grupos sociales; cumpliendo además, un importante papel en cuanto a la generación de nuevas fuentes de trabajo, ingreso, etc.; convirtién-

dose en promotor de la justicia social.

En el caso del Perú, Argentina, Colombia, etc., el proceso fue muy similar.¹⁶ En realidad, para entender el surgimiento y el papel desempeñado por las **EPS** en el proceso de desarrollo no podemos desligarnos del rol asumido por el Estado como ente propulsor y director del proceso de desarrollo, y de los "inquilinos" de turno que copando el aparato estatal han diseñado distintas y a veces contradictorias políticas de participación estatal.

Surgimiento de las empresas públicas y el papel del Estado

Las **EPS** surgieron en América Latina dentro del marco del modelo de desarrollo Jiaccia afuera. El liberalismo económico que estuvo siempre detrás del modelo primario exportador no contemplaba en absoluto la posibilidad del desarrollo de la actividad estatal. No hay que olvidar que, para los componentes de la alianza política que sustentaba dicha estrategia económica —la oligarquía tradicional y su contraparte, el capital extranjero—, toda posible intervención estatal era negativa. No importaba que dicha intervención fuese a través de simples políticas impositivas o que pretendiera desarrollar ciertas actividades fiscalizadoras, en cualquier caso, sus beneficios extraordinarios hubieran enfrentado ciertas limitaciones; lo cual era inaceptable.

Durante este período, la mayoría de las estructuras estatales latinoamericanas estaban caracterizadas por niveles reducidos de autonomía y gran debilidad. La situación general de dependencia se tradujo en la dependencia específica del Estado respecto de un número limitado de actores internos y externos. La necesidad cada vez mayor de recursos económicos que tenía el Estado para mantener el crecimiento del empleo público, ante la presión de los distintos sectores urbanos que pugnaban por ser incorporados a la burocracia estatal, a fin de lograr un mínimo nivel de vida y tentar suerte vía corrupción o padrinazgo político, aumentó más todavía la dependencia del Estado respecto de ese número limitado de fuentes internas y externas de ingresos. De esta forma, el gobierno estaba bajo la presión y el control de la élite local y sus distintos aliados del exterior; lo

cual les otorgaba la capacidad de modelar la política pública del país, de acuerdo con sus propios intereses. Así, las primeras **EPS** que surgieron en América Latina fueron los llamados **ESTANCOS**. Los casos más comunes de este tipo de estancos (monopolios estatales) fueron: el de la sal, el de licores, de tabaco, de juegos de azar, etc. La finalidad de esta medida no era otra que la de facilitar ingresos al gobierno. De esta forma se evitaba tener que recurrir a políticas impositivas y se aprovechaba de las características especiales de los productos sujetos a monopolio estatal. Productos que sin ser de primera necesidad eran bastante inelásticos a elevaciones en el precio, permitiendo obtener extra beneficios para el sector público y así cubrir sus crecientes necesidades fiscales.

Otro tipo de empresa que surgió en ese período fue la típica entidad estatal de fomento, que no tenía otra función que la de apoyar las actividades de los sectores productivos tradicionales. La aparición de Bancos Agrarios, Mineros, de Promoción Industrial son comunes en esa época. Los reducidos recursos del Estado eran canalizados a través de este tipo de empresas públicas hacia los poderosos sectores económicos tradicionales.

La gran depresión de los años 30 —obligó al Estado a hacerse cargo de una serie de empresas con graves problemas económicos —más la crisis del modelo primario exportador,¹⁷ dieron cabida al surgimiento de un nuevo movimiento nacionalista-populista en América Latina. Los planteamientos básicos del populismo eran: Afirmar la independencia económica nacional, el anti-imperialismo, la ruptura de las estructuras locales semi-feudales, la promoción de la justicia social, etc.

La institución por excelencia que debía de encargarse de esta tarea era el Estado. El objetivo de este movimiento político consistía en *tomar* el Estado y usarlo para promover esos nuevos objetivos. El populismo estaba orientado hacia un sistema en el que el Estado controlaba los recursos naturales para asegurar su reinversión en el país y su posterior distribución equitativa. El populismo rechazó la posición ideológica propugnada por el liberalismo y arguyó que uno de los problemas fundamentales de Latinoamérica

ca, era justamente la incapacidad de sus Estados para limitar la influencia de actores externos y dirigir la actividad económica local de manera tal que promueva el desarrollo económico de amplia base. Esta incapacidad tenía sus raíces en la debilidad y reducida autonomía del Estado que, a su vez, estaba enraizada en la dependencia económica externa y el control oligárquico local.

Es así que las dirigencias populistas buscaron controlar el Estado y usarlo para: a/ Minar el poder de la oligarquía local; b/ Reestructurar las relaciones económicas externas; c/ Intervenir en la economía para sobreponerse al modelo de exportación orientado hacia afuera, estimulando la diversificación económica, básicamente por intermedio de la estrategia de sustitución de importaciones.

En cierta forma, el verdadero problema consistía en "apropiarse" del Estado y crear una base económica que lo hiciera capaz de actuar como un factor autónomo, que configurase tanto su medio ambiente interno como externo, en vez de ser un instrumento más o menos pasivo reflejando el tira y afloja de los estímulos y las presiones de los grupos sociales.¹⁸ Es dentro de este nuevo esquema de participación del Estado en la economía que se debe ubicar el posterior desarrollo de las **EPS**. El Estado se convirtió en el principal gestor y acelerador del desarrollo económico; por lo tanto, un nuevo tipo de **EP** tomó fuerza.

Se dejó la vieja idea de los estancos y las instituciones de fomento para pasar a actividades directamente productivas. Naturalmente que el proceso de crecimiento de la participación del Estado en la economía durante este segundo período no ha sido continuo ni organizado. Este proceso ha estado sujeto a los sucesivos cambios de orientación y de objetivos que el tradicional vaivén político de golpes, cambios de gobierno y confrontaciones de los distintos grupos de interés producen en Latinoamérica, además de las típicas marchas y contramarchas a que nos han tenido acostumbrados los gobiernos reformista-populistas a causa de sus tan conocidas limitaciones y contradicciones internas.¹⁹

Razones del surgimiento de las EP's
Las **EPS** tuvieron una doble finalidad en es-

te segundo período de desarrollo que se basó en la sustitución de importaciones y "el desarrollo hacia adentro". Fue el instrumento más importante en el plano económico con el que contó la alianza populista para contrarrestar el poderío de la oligarquía tradicional. Por otro lado, facilitó el surgimiento de un sector empresarial nacional que no tenía los recursos propios para llevar adelante sus proyectos empresariales. Además, permitió —por el tipo de actividad estatal, normalmente: cemento, siderurgia, fertilizantes, etc.— el surgimiento de actividades productivas colaterales privadas, controladas por elementos empresariales ligados al grupo político nacional que dirigía el movimiento populista encumbrado en el gobierno. Los gobiernos de Belaúnde y Velasco en Perú, de Paz en Bolivia, de Perón en Argentina, de Figueres en Costa Rica, etc. son un claro ejemplo de esta dinámica. F. Rezende demuestra un proceso similar para el Brasil.²⁰ Del mismo modo, Aldo Solari dice que el nacimiento de las **EPS** modernas —en el Uruguay— está directamente asociado con el establecimiento y consolidación de un estado fuerte e integrado a sectores específicos de la burguesía local.²¹ Los argumentos que se han utilizado para justificar este crecimiento de la participación estatal en la economía, especialmente a través de las **EPS**, es muy amplio.

Las razones esgrimidas por los distintos gobiernos y en los distintos países, han variado mucho. Horacio Boneo ha tratado de establecer lo que serían "ciertas tendencias" observables en la región en lo referente a la formación de **EPS**. Parafraseando a Boneo, podemos decir que, una de las primeras causas de esta expansión ha sido el intento por controlar los sectores básicos de servicios, sectores que en su mayoría fueron desarrollados por el capital extranjero. La cercanía de las fechas de vencimiento y el consiguiente deterioro de la calidad de los servicios creó la situación propicia para la nacionalización de la empresa como única solución razonable al problema.

La nacionalización de los bienes de ciertas familias "todopoderosas" como los Trujillo en la República Dominicana, las propiedades de Juan Vicente Gómez en Venezuela, las empresas de la familia Prado en el Perú,

las empresas de Somoza en Nicaragua, etc., han sido otra fuente de impulso para nuevas **EPS**. La nacionalización de la explotación de recursos naturales no renovables es otro factor explicativo común del surgimiento de las **EPS** en Latinoamérica.

Ultimamente se está produciendo con repetida frecuencia la incorporación al Estado de empresas privadas en quiebra o en grave situación financiera con la finalidad básica de mantener fuentes de trabajo ya establecidas. Hay ciertas estatizaciones a las que se le han atribuido motivos puramente ideológico-políticos como el caso de las efectuadas durante el gobierno de Allende en Chile y también durante Velasco en Perú, pero estos casos en América Latina, son los menos.²²

Es muy común en América Latina el utilizar el concepto de "estado pionero" para justificar la creación de **EPS**. En estos casos, el Estado participa en actividades productivas que por *diversas razones* no resultan suficientemente atractivas para el sector privado. Más allá de estos argumentos podemos considerar otra serie de razones por las que el Estado impulsa la creación de las **EPS**. Por ejemplo, para estimular a las empresas del sector privado; para proporcionar ciertos servicios sociales y culturales que son dejados al margen por la actividad privada; para reducir desequilibrios regionales y sectoriales; para fomentar la creación de empleos; para aumentar las fuentes de ingreso del gobierno; para lograr una mayor autonomía nacional y reducir la dependencia de la economía con relación a empresas e intereses internacionales; para eliminar posibles monopolios privados, especialmente en el caso de los servicios públicos. La canalización y acumulación de capitales es otra función importante asignada a las **EPS**.

Otra justificación importante para explicar la expansión de la actividad estatal, es la necesidad que existe en los países subdesarrollados de corregir las distorsiones del mercado. No hay que olvidar que la estructura de mercado más común que se encuentra en estos países es el oligopolio o el monopolio especialmente en el sector secundario —industria, manufactura, etc.—. La participación del Estado a través de las **EPS** es decisiva en la medida que el mercado no es el

mejor instrumento para canalizar, distribuir y asignar los recursos, en economías donde existe una desmedida concentración de la riqueza. El ingreso proveniente de esa riqueza está superconcentrado en un reducido porcentaje de la población. Este hecho, prácticamente elimina o reduce al mínimo las "extraordinarias virtudes" de libre concurrencia y máxima eficiencia que la interacción entre oferta y demanda normalmente supondría en una economía homogénea y desarrollada.

Eduardo White plantea otra razón muy importante referente a la importación de tecnología y el financiamiento externo.²³ Este úpo de actividades está cada vez más bajo el control de las **EPS**; en la medida que su tamaño e importancia amplían las posibilidades de establecer tratos más igualitarios con instituciones del exterior. Lo mismo sucede, según White, con el comercio exterior. Las **EPS** al ser importantes importadoras nacionales están en capacidad de negociar la apertura de mercados externos para la exportación como contraparte de la actividad importadora. El rol desempeñado por las **EPS** como entes creadores y forjadores de las nuevas tecnocracias latinoamericanas —asignando recursos para capacitación y facilidades para adquirir experiencia en el manejo de la "cosa pública"— es también muy significativa.

Finalmente, tenemos que considerar que el mejor elemento de participación que tiene el Estado en una economía subdesarrollada no es el conjunto de instrumentos de política económica —llámense fiscal, arancelaria, monetaria, etc.—. Con ellas puede y debe controlarse el sector privado nacional —moderno y capitalista— pero el resto de la economía no podría ser afectada por estos mecanismos de política; además, cualquiera de las frecuentes distorsiones del mercado reducen la efectividad de este tipo de instrumental, por tanto, las **EPS** quedan como el mejor elemento de participación directa que tienen los Estados sobre el proceso económico, especialmente para canalizar y coordinar esfuerzos y recursos en el marco de la planificación del desarrollo. No hay que desconocer tampoco que hay razones puramente políticas en la creación de las **EPS**, a raíz de presiones emanadas de ciertos grupos o clientelas políticas, para que el gobierno atienda exi-

gencias específicas de estos sectores.

Como se puede ver, existe una multiplicidad de razones y objetivos detrás de las **EPS**. Desafortunadamente muchos de estos objetivos son contradictorios unos con otros y son la principal causa de los problemas de las **EPS** que tantas críticas han recibido en la última década, como señalábamos al principio de este ensayo. Los factores esgrimidos en pro y en contra de las fcp's dentro del plano general de la controversia, han llegado a niveles sumamente sofisticados. El origen de la controversia es muy antiguo y los argumentos se han repetido una multiplicidad de veces en distintos países y momentos. El trabajo de A. Solari y R. Franco nd§ presenta un resumen muy interesante de los argumentos utilizados en Uruguay contra el desarrollo de la actividad del Estado, que posteriormente han sido esgrimidos a lo largo de toda América Latina.²⁴ Según estos autores, "los argumentos de los opositores. . . van desde los referentes a la concepción de la naturaleza del Estado y de la sociedad a aquellos más específicamente relativos a las **EPS**. Sin embargo, la distinción resulta menos nítida, como consecuencia de que muchas veces nos se niega tanto la concepción general del papel del Estado, como la cuestión de que amplíe sus actividades a las empresas públicas. A su vez, esto puede ocurrir, en proporciones variables, como consecuencia de una falta de claridad ideológica o de una táctica política consistente en no atacar frontalmente la prosecución de los fines sociales, centrándose en la falta de capacidad del Estado de realizarlo por determinados medios".²⁵

Se arguye la ineficiencia del Estado como uno de los principales motivos. Es muy común escuchar aquello de que "... aún en países y naciones más adelantadas que las nuestras y en las que se procede con otro rigorismo, la explotación por cuenta del Estado siempre implica un mayor gasto y reditúa un menor beneficio que cuando la explotación se realiza por cuenta de las empresas particulares. . .".²⁶ Este tipo de crítica pone en una situación muy difícil a los proponentes de la actividad estatal. Pero no hay que olvidar que no es propósito del Estado el desarrollar una función que tenga al lucro como objetivo final. El Estado, tal como dicen

Solari y Franco, no busca el lucro ni los fines fiscales, "sólo lo mueven a asumir esas tareas los ya referidos fines sociales". Ello, en cierto modo, "abre la puerta al argumento de la ineficiencia, para la cual no queda otra salida que afirmar que si bien los fines no son de lucro, igualmente la empresa pública puede ser eficaz. A veces, puede afirmarse que es tan eficaz y rentable como la privada; otras solamente que no implica ningún desperdicio de recursos".²⁷

Esto autores también citan "otro argumento de los opositores —menos esgrimido pero importante— ..se refiere a la naturaleza del orden social. Es el referido a la libertad económica, llamada también— muchas veces *libertad de contratación*, garantizada por la Constitución de la República y que el Estado no podría cercenar en ningún caso, según unos, o sólo pagando las debidas indemnizaciones, según otros".²⁸ Lo central es que en el desarrollo de estos argumentos aparece el tema de la libertad económica como elemento base de la libertad política.

Otro aspecto muy común entre los detractores de las **EPS** es el de recurrir al anecdotario sobre el mal funcionamiento de alguna institución estatal específica o al deshonesto comportamiento de algún funcionario público determinado. También se aduce en forma repetida, que el verdadero objeto de las **EPS** es el de cobijar a los partidos políticos y promover el clientelismo electoral.

Aclarando el debate

Como se puede ver fácilmente, los argumentos utilizados a favor y en contra de las **EPS** están fuertemente impregnados de una gran carga político-ideológica que está directamente ligada a los intereses particulares de los diversos grupos que participan en la polémica. Esto hace que se pierdan de vista un conjunto de factores muy importantes, que podrían explicar el desarrollo y comportamiento de las **EPS** dentro de un marco de mayor eficiencia y que sería sumamente favorable para el desarrollo económico nacional si se tomara en cuenta.

Uno de los problemas básicos, quizá el más importante según Rezende, que se tiene que tener presente para comprender la potencial contribución que pueden hacer las **EPS**

en el plano social y económico de sus respectivos países, si se solucionara adecuadamente, es el de "la naturaleza no planificada del incremento de la actividad del gobierno".²⁹

Al no haber un plan nacional de desarrollo coherente —primero y aplicable después— cualquier intento de coordinación de esfuerzos y recursos cae en el vacío. ¿Cómo se puede entender el surgimiento de una **EP** o el crecimiento de otra, si no se tiene una idea clara de la labor y la contribución que esas nuevas entidades públicas tienen que brindar dentro de un plan de desarrollo...? Es dentro de este esquema de no planificación y franca desorganización ¿el aparato estatal que las **EPS** en los países latinoamericanos *tienen* que desarrollar sus funciones y cumplir sus objetivos. Además, si hiciéramos, una revisión simple de los objetivos de las **EPS** en los países latinoamericanos observaríamos que estas empresas normalmente tienen asignados objetivos múltiples que muchas veces son ambiguos, y contradictorios. Otro hecho sumamente común es el encontrar **EPS** que habiendo sido constituidas para cumplir metas específicas; se encuentran ambas enfrentando el mismo problema sin siquiera saberlo con el consiguiente desperdicio de recursos y duplicación de esfuerzos. Este problema no es responsabilidad de las **EPS**. Al contrario, es un típico problema que surge a raíz de la falta de planificación de la actividad del Estado. A esta situación hay que añadirle el que casi siempre se espera que las **EPS** funcionen como un elemento más del sistema de mercado, pero muchas veces son forzadas a trabajar dentro del sistema de precios administrados que normalmente están basados en criterios puramente políticos. Este marcado énfasis en rentabilidad y maximización que se le quiere dar a los objetivos de las **EPS** hoy en día, va contra la esencia misma de estas instituciones, que es la de ser correctoras de las desviaciones del mercado, en favor del interés social. Es totalmente infantil, pues, pensar, y exigir, que todas las **EPS** sean rentables bajo los mismos criterios de rentabilidad y fines de lucro que tienen las empresas privadas.

El objetivo central que se les está imponiendo a las **EPS** en Latinoamérica en la década de los 80's, es el de la eficiencia.

Eficiencia medida puramente en términos de rentabilidad económica. La estrategia que tienen que seguir las EP: y el sector estatal en general para cumplir con este objetivo "primordial" genera la necesidad de una mayor diversificación de la participación directa del Estado en la producción de bienes y servicios. Este hecho entra en directa contradicción con los objetivos de aquellos sectores que abogan por una drástica limitación de las actividades empresariales del Estado.

La necesidad de satisfacer el objetivo de eficiencia empresarial, contribuye a alejar a la producción pública del importante objetivo de proporcionar servicios sociales. Rezende dice que "... la búsqueda de rentabilidad y de auto-financiamiento, dificulta el aumento de la oferta de algunos servicios públicos esenciales, cuya producción se atribuye cada vez más a las EP'S...".³⁰ ocasionando otra limitación grave para su normal funcionamiento. Al mismo tiempo, esta preocupación microeconómica sobre la eficiencia y rentabilidad empresariales unida al problema continuo de escasez de recursos financieros de las EP'S en Latinoamérica induce a este tipo de organizaciones, a adoptar tecnologías que tienen un alto coeficiente capital/producto. Específicamente se puede ver este proceso en el sector servicios urbanos y sociales, que es justamente donde las posibilidades tecnológicas fácilmente permitirían satisfacer el objetivo de elevar el nivel de empleo del factor trabajo, especialmente en las zonas urbanas.

Este proceso de "privatización" de las EP'S a raíz del "deseo exagerado" de querer hacerlas "eficientes" igualando eficiencia a rentabilidad es un fenómeno común en toda Latinoamérica. Si al mismo tiempo observáramos el tipo de producción de las EP'S veríamos que esencialmente se está dirigiendo cada vez más a la producción de insumos industriales básicos. La política de precios establecida por estas empresas tiene como objetivo fomentar el desarrollo industrial del país, vía precios preferenciales y administrados. De esta forma el Estado, a través de sus EP'S, está subvencionando al sector industrial privado que utiliza aquellos insumos industriales y que no es precisamente el sector más necesitado del amparo estatal. Por tanto, la impresión que han querido difundir ciertos

grupos económicos acerca de que las economías de ciertos países latinoamericanos están excesivamente estatizadas, es totalmente falsa.³¹ Además, los argumentos utilizados para criticar el papel de las EP'S no reflejan la verdadera realidad del problema.

Una posible alternativa

Uno de los principales puntos débiles en la coordinación entre el rol de las EP'S y los planes nacionales ha sido la naturaleza misma del sistema de planificación. Esta descoordinación la encontramos claramente manifiesta en los casos de Perú, Brasil, Argentina, Uruguay, aunque bien sabemos que es una característica común a la mayoría de los países subdesarrollados.³² Como bien dice Faqir Muhamad,³³ la influencia de la escuela keynesiana ha hecho que la planificación nacional se concentre en aspectos macroeconómicos y en ciertos proyectos especiales de desarrollo. Muy pocas veces se le ha brindado suficiente atención a los aspectos microeconómicos tales como producción, organización, etc., especialmente a nivel de las EP'S.

El fracaso demostrado hasta hoy por las políticas keynesianas —para asegurar una mayor eficiencia económica, una mayor justicia social y un nivel adecuado de empleo— a través de sus tradicionales políticas de gasto público, planificación indicativa y control de precios combinados con los tradicionales instrumentos de política fiscal a nivel macroeconómico han abierto las puertas para que se puedan desarrollar nuevas alternativas y estrategias de desarrollo.³⁴ Dentro de estos nuevos posibles esquemas es que se deben tratar de establecer las relaciones EP'S vis-a-vis planificación nacional.

El nexo que debe existir entre la planificación nacional y las EP'S tiene que ser muy claro y específico. La planificación nacional debe estar en manos del gobierno central pero la implementación efectiva de esas políticas requiere autonomía y descentralización para las EP'S. Este punto adquiere vital importancia para el caso de aquellas corporaciones gubernamentales que no están físicamente localizadas en los principales centros urbanos. Estas instituciones descentralizadas deberían tener la capacidad suficiente para elaborar y ajustar sus planes operativos de

desarrollo al Plan Nacional y el Plan Nacional debería absorber los microplanes de cada una de estas instituciones y ajustarlos dentro de la coherencia y racionalidad de la estrategia de desarrollo elegida por el gobierno. Al mismo tiempo, sería ideal poder reducir los distintos objetivos impuestos a las EP'S a un número específico, manejable y evaluable, teniendo especial cuidado en satisfacer las necesidades de los grupos y regiones socialmente más necesitados. Además, dentro de un plan nacional de desarrollo viable con metas claras y específicas, y con criterios concretos acerca del papel que debe desempeñar el Estado en la economía y el desarrollo nacional. No hay que olvidar que "la falta de una acción coordinada de las EP'S también

hace más difícil alcanzar objetivos puramente económicos de estabilización y crecimiento".³⁵ Sin mencionar la gravedad que tendrían estos problemas en el caso de lograr un cambio drástico y una reorganización del patrón de acumulación tradicional si se le sustituye por uno de corte socialista en el que la participación del Estado se convierte en fundamental.

No hay que pasar por alto tampoco los tremendos efectos negativos que tienen las tradicionales luchas de poder de las burocracias gubernamentales sobre los niveles de eficiencia de las EP'S. Una demarcación concreta y clara de los fines y objetivos de estas empresas reduciría fuertemente el impacto de este problema tan generalizado.

Las EP's en la década de los 80's: a manera de conclusión

De acuerdo con las tendencias predominantes entre los actuales grupos de poder, las EP'S ya no son tan "peligrosas" para los intereses del sector privado como lo fueron antes en los períodos populistas. Un primer elemento "tranquilizador" en favor de esta posición es la aceptación casi generalizada de las metas de eficiencia-rentabilidad que las EP'S supeuestamente deben tener. La aceptación y generalización de este tipo de metas, acerca a este tipo de entidades al mundo del sector privado. Es más, las convierte en defensoras de las reglas de juego establecidas por ese sector que son las que más favorecen al capital privado. Además, hay un elemento mu-

cho más importante que se tiene que tener en mente para poder aventurarse a predecir los rasgos más saltantes del futuro desenvolvimiento de estas instituciones. Me refiero al "nuevo" modelo de desarrollo que se está imponiendo en forma vigorosa en la mayoría de los países latinoamericanos. Este nuevo modelo ha recibido distintas denominaciones, Si nos limitamos al plano económico solamente, vamos a tener que familiarizarnos con conceptos tales como: promoción de exportaciones, exportaciones no tradicionales, exportación de manufacturas, sustitución de exportaciones, o simplemente modelo "Taiwán". Esto, por supuesto, implicaría descuidar la contraparte política de esta nueva forma de acumulación de capital.

El concepto más preciso que toma en cuenta los factores socio-políticos que corren simultáneamente a la estrategia económica, ha sido planteado en forma brillante por Cardoso y posteriormente por Evans, cuando se refieren al "Desarrollo Asociado o Dependiente"³⁶ haciendo referencia al caso del Brasil, A esta "solución" alternativa, también se ha denominado "modelo de triple participación". Consiste en la "asociación tripartita entre el capital privado nacional, el capital estatal y el capital extranjero, para desarrollar los sectores industriales más modernos que no sólo requieren de un elevado volumen de capital inicial sino también de tecnologías más complejas"³⁷ y tienen como objetivo satisfacer la demanda de países desarrollados a través de la "conveniente" colaboración del capital extranjero (i.e. compañía multinacional), Uno de los aspectos más interesantes de esta modalidad es el abandono del patrón tradicional de distribución de funciones entre la empresa estatal y las empresas privadas nacionales y extranjeras a través de la especialización de determinados productos. De esta manera, el aumento de la participación estatal o de la empresa extranjera en algunos sectores no entraña que vayan a desaparecer gradualmente de ellos las empresas privadas nacionales. Por el contrario, estas empresas podrían participar en sectores más modernos donde la complejidad tecnológica y el volumen de capital requeridos constituyen usualmente fuertes barreras al ingreso de grupos nacionales".³⁸

De acuerdo con este modelo se entiende que ciertas partes de la periferia, ya no se identifican con el simple modelo primario exportador. Después del fracaso de la sustitución de importaciones, las élites de estos países han logrado acumular cierta capacidad industrial con un nivel de diversificación bastante elevado. Esta nueva alternativa de "desarrollo" mejor llamada de modernización o simplemente de crecimiento industrial, es esencialmente excluyente. Esto se debe a que sólo participan del manejo del modelo, y por ende de los beneficios del mismo, aquellos grupos que conforman la alianza tripartita. En el plano nacional, los beneficiarios del modelo son: el sector estatal; vale decir, los altos miembros del gobierno y sus tecnocracias —en su mayoría altas capas militares—, más los elementos de la burguesía nacional, que funcionan como la contraparte privada nativa del modelo.

Como bien se puede suponer, una de las principales funciones del Estado en este tipo de sistema —fuera de facilitar el camino legal para su funcionamiento— es el de mantener controlados y "en orden" a todos los otros grupos de la sociedad que han sido excluidos de la alianza y que, además, tienen asignado parte sustancial del costo mismo del

proceso de acumulación; proceso que hipotéticamente, en un futuro determinado, permitirá ampliar el acceso a los beneficios de la industrialización, a otros sectores de la sociedad. De acuerdo con esto, vemos que la contraparte política de este "nuevo" modelo es en sí misma, anti-democrática. La alternativa democrática no puede funcionar dentro del sistema que el esquema de "desarrollo dependiente" implica. Al contrario, la contraparte lógica de este esquema económico es el típico gobierno autoritario-corporativista que se ha hecho tan conocido en Latinoamérica a mediados de los 70's.

Es dentro de este nuevo esquema que están desarrollándose las EP': en América Latina. Nuevamente, el Estado y ahora sus empresas se encuentran al servicio de las élites. Aquella vieja frase de "socialismo para los ricos y capitalismo para los pobres", sigue en vigencia. Con este esquema de promoción da exportaciones se sigue produciendo lo que no se consume y se consume lo que no se produce. Estas contradicciones esenciales son las que delimitarán el campo de acción y el futuro comportamiento del Estado y sus empresas en el desarrollo de los pueblos de América Latina en la próxima década.

Notas bibliográficas

1/ Ver: CEPAL, "Las Empresas Públicas en América Latina: su significación actual y potencial en el proceso de desarrollo", Nueva York, Naciones Unidas, Boletín Económico para América Latina, Vol. XVI, N° 1, Primer Semestre de 1971.

2/ WHITE, E., La Acción Internacional de las Empresas Públicas en América Latina, Fundación Getulio Vargas, 1976, p. 5.

3/ BOLOÑA, Carlos, "Las importaciones del Estado: aspectos teóricos y el caso peruano, 1971-1976", Apuntes, Año IV, N° 8, 1978.

4/ MUHAMMAD, F., "Public Enterprise and National Development in the 1980's: An Agenda for Research and Action", Nueva York, Naciones Unidas, mimeo (s.f.).

5/ BONEO, Horacio, Las Empresas Estatales en América Latina (versión preliminar), CEPAL, Seminario sobre el proceso de planificación en Amé-

rica Latina y las Empresas Públicas, Lima, 28 a 30 de Agosto 1978.

6/ Ver los artículos de Armando Arancibia y Wilson Pérez, además los de Jorge Schvarzer, Rolando Cordeva y Alberto Couriel en Economía de América Latina, publicación del CIDE-México, semestre N° 3, Setiembre 1979.

7/ El artículo de Armando Arancibia y Wilson Pérez, op. cit., es uno de los primeros intentos exitosos por ir más allá.

8/ Ver: JIMENEZ NIETO, I., citado en Horacio Boneo, op. cit., p. 9.

9/ BONEO, H., op. cit., p. 11.

10/ BONEO, H. op. cit., pp. 8, 15 y ss.

11/ Op. cit., p. 8.

12/ Op. cit., p. 15

13/ REZENDE, F., Las Empresas Públicas en la Economía Brasileira, CEPAL, Seminario sobre el

proceso de planificación en América Latina y las Empresas Públicas, Lima, 28 a 30 de Agosto 1978, P. 1.

14/ Op. cit., pp. 1 y 2.

15/ SOLARI, A. y FRANCO, R., La Inserción de la Empresa Pública en el Aparato Estatal Uruguayo, CEPAL, Seminario sobre el proceso de planificación en América Latina y las Empresas Públicas, Lima, 28 a 30 de Agosto 1978, pp. 5 a 8.

16/ Siempre que al Estado le tocó jugar el rol de arbitro entre los distintos grupos de poder económico-sociales podemos ver que su participación en la economía sufrió un drástico incremento. Consejo Empresario Argentino, Las Empresas Públicas en la Economía Argentina, Buenos Aires, Argentina, Diciembre de 1976. FIGUEROA, L., Empresas del Estado en el Perú (una primera aproximación para su análisis) CIEPA, Lima, Agosto de 1978.

17/ CARDOSO, F. H., y FALETTO, E., Dependencia y desarrollo en América Latina, Buenos Aires, Argentina, siglo XXI, 1971, Cap. 2.

18/ MALLOY, J. "Autoritarismo y Corporativismo en América Latina: el modelo vigente", Estudios Andinos, N° 13, 1977.

19/ PENNANO, Guido, "Reflexiones acerca de las Crisis Económicas en el Perú" en: Guido Pennano (ed), Crónica de un Colapso Económico, Universidad del Pacífico, 1980.

20/ REZENDE, F., op. cit., pp. 4, 5 y 6.

21/ SOLARI, A. y FRANCO, R. op. cit., pp. 5 y ss.

22/ BONEO, H., op. cit., pp. 61-68.

23/ WHITE, E., op. cit., pp. 15 y ss.

24/ SOLARI, A. y FRANCO, R., op. cit., Cap. 2.

25/ Op. cit., p. 14.

26/ Op. cit., p. 14.

27/ Op. cit., p. 15.

28/ Op. cit., p. 15.

29/ REZENDE, F. op. cit., pp. 4 y ss.

30/ Op. cit., p. 12.

31/ Estos intentos los hemos visto tomar fuerza en Argentina, Uruguay, Perú, Bolivia, Chile, Brasil, etc., variando sólo en matiz y época.

32/ FIGUEROA, L., op. cit., pp. 22 y ss.; REZENDE, op. cit., pp. 12 y ss.; Consejo Empresario Argentino, op. cit., pp. 50 y ss.; SOLARI, A. y FRANCO, R., op. cit., pp. 93 y ss.

33/ MUHAMMAD, F., op. cit., p. 11.

34/ Me refiero a los intentos de desarrollo regional, los proyectos de desarrollo agrario, la planificación de base micro a nivel valle o subregión. Los proyectos de desarrollo agro-industriales de corte integral incorporando áreas complementarias dentro de un mismo proyecto. El desafortunado intento peruano del PIAR es un caso concreto.

35/ REZENDE, F., op. cit., p. 18.

36/ CARDOSO, Fernando Henrique, "Las Contradicciones del Desarrollo Asociado" en Desarrollo Económico, Vol. 14, N° 53, Abril, Junio 1974 y EVANS, Peter.

37/ REZENDE, F., op. cit., p. 30.

38/ Ver cita número 11 de TAVARES y DICK en REZENDE, F., op. cit., p. 30.