

# Visión general de las empresas públicas

## Carlos Cordero d'Aubuisson\* en Centroamérica

DOCUMENTO PREPARADO PARA SER PRESENTADO AL COLOQUIO "LA REPRESENTACION DE LOS INTERESES DE LAS EMPRESAS DEL SECTOR PUBLICO EN AMERICA LATINA, ITALIA Y LOS OTROS PAISES DE LA COMUNIDAD ECONOMICA EUROPEA", ORGANIZADO POR LA OIT, INTERSIND, ASAP y CEEPIT EN TURIN, ITALIA DEL 14 AL 16 DE ABRIL DE 1988.

### Introducción

El presente trabajo tiene como objetivo primordial sistematizar el conocimiento actual sobre las empresas del sector público en Centroamérica, fundamentalmente lo relacionado con su participación en el proceso de desarrollo económico y social de los países que conforman la subregión.

Lo anterior adquiere mayor importancia al analizar la situación coyuntural que favorece el crecimiento de la intervención estatal en la economía de esta región, sobre todo, a partir de la década de los setenta. Es importante señalar que en sus inicios la intervención del Estado se efectuaba en un grado menor que en la actualidad y tenía un carácter diferente que lo mostraba como un Estado gestor del desarrollo. La coyuntura mundial, en la cual están presentes factores tales como el aumento en los precios del petróleo en 1973 y la gran inflación que propicia, tuvo un efecto significativo en las débiles economías de las repúblicas centroamericanas. Esta situación coadyuvó a que el

Estado en estas naciones asumiera un papel más activo con respecto a sus problemas económicos. El propósito que perseguían era el de darle a sus economías un enfoque más adecuado y más acorde con el desafío que representaba la lucha por el logro del desarrollo económico bajo tales condiciones adversas. Es así como algunas de estas naciones se inclinan a una intervención estatal creciente y a la promoción de un cambio en el papel del Estado, que lo convierta, como en el caso de Costa Rica, en un Estado Empresario. La magnitud de esta intervención varía de país a país, pero en general adquiere un carácter de suma importancia en todos ellos. Esto no rechaza el hecho de que con anterioridad a la década de los setenta hubiese ya una Intervención estatal, sino que su propósito es reafirmar que es en tal período cuando esa Intervención es vista en muchos de estos países como la panacea para todos sus problemas económicos y las empresas públicas se esparcen en los diferentes renglones de la economía.

En estos momentos, sin embargo, está sobre el tapete el papel que deberán seguir jugando las empresas públicas en el desarrollo económico centroamericano. Existe una tendencia no necesariamente autónoma, a que el Estado asuma un

\* Economista, Director del Instituto Centroamericano de Administración Pública, ICAP. Colaboraron en la elaboración de esta ponencia Rethelny Figueroa y Braulio Thibaut.

papel más pasivo en la economía y a que el sector privado tenga una participación más activa. El sector privado busca fortalecer su liderazgo económico y así señalar las directrices para el modelo económico establecido. Se demuestra la ineficiencia de la empresa pública y su fracaso al no alcanzar las metas que se había propuesto en sus inicios.

Es necesaria la realización de un estudio más profundo sobre el funcionamiento de las empresas públicas, que no parta únicamente desde la perspectiva de su eficiencia, sino que incluya también aquellos elementos que inciden en lo social y lo político, como son la cuantía y calidad de los bienes y servicios que se ofrecen a la población, y en general el mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos centroamericanos y la consecución de sociedades más justas y equilibradas. La intervención de un Estado que persiga los objetivos antes señalados, puede contribuir a promover la participación de nuevos grupos sociales en la definición de las políticas públicas, que realmente contribuyan al logro del desarrollo económico y social. Esto cobra mayor importancia actualmente ya que nos encontramos en una etapa de crisis económica y social, que agrava la situación de extrema pobreza, lo que amerita una acción inmediata por parte de los gobiernos.

No hay que dejar de señalar al analizar la eficiencia de las empresas públicas que existe una relación entre el sector privado y el sector público, ya que muchas de las medidas tomadas por las empresas públicas han beneficiado al sector privado en detrimento de su propia eficiencia. Además, algunas de las personas que han formado parte del sector privado, entran a

laborar en la empresa pública y responden a los intereses del sector del cual provienen.

Antes de desarrollar el tema que nos atañe, es necesario establecer un criterio para identificar cuáles son las empresas que podrían incluirse dentro del sector público. En otras palabras, determinar qué elementos deben estar presentes para que se les pueda considerar como una empresa perteneciente a dicho sector.

### El concepto de "empresa pública"

A pesar de que no existe uniformidad de criterio con respecto a qué se entiende por "empresa pública", vamos a mencionar los elementos que, según el criterio del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) permiten identificarla:

Es administrativamente autónoma y descentralizada del gobierno central;

Posee personalidad jurídica de derecho público o derecho privado;

Produce bienes y servicios de naturaleza industrial o comercial;

Obtiene en general una porción sustancial de sus ingresos por medio de las ventas de dichos bienes o servicios;

Está vinculada por transacciones económicas a otros organismos sociales;

Está unida por relaciones de poder (normalmente asimétricas) con el gobierno central, en el contexto de un orden jurídico que asigna al gobierno centralizado una capacidad limitada de condicionar las acciones de las empresas en la medida en que controla, vía propiedad u otros medios, los medios de producción utilizados por ellas.<sup>1</sup>

De esta manera, una empresa pública es un organismo decisorio y descentrali-

1. Jiménez, Wilburg. "Empresas públicas eficaces y eficientes". *Revista Centroamericana de Administración Pública*. San José, Costa Rica: ICAP, 1:64, jul.-dic., 1981.

zado, con personería jurídica, que percibe gran parte de sus ingresos mediante las ventas de bienes y servicios, con una vinculación estrecha pero con cierto grado de autonomía con respecto al gobierno central, el cual ejerce a su vez un control limitado sobre sus acciones.

Es de vital importancia el desarrollo de teorías que hagan factible la comparación del comportamiento de las empresas públicas en diferentes contextos políticos, sociales y económicos, y que permitan tomar en consideración esas mismas diferencias de contexto, las cuales repercuten en el desenvolvimiento y crecimiento particular de las empresas públicas en cada país.

### **Los objetivos y el papel de la empresa pública en el desarrollo económico centroamericano**

Los objetivos que han perseguido los gobiernos con la creación de empresas públicas están íntimamente ligados con las condiciones socio-económicas y políticas de cada país. Por esta razón la presencia estatal adopta rasgos específicos en diferentes períodos durante las últimas décadas. Vemos entonces, que en países como Costa Rica, con una larga tradición democrática, y Panamá y Honduras, que aunque con gobiernos civiles recién electos, han tenido la presencia de regímenes menos represivos que en otros países centroamericanos a través de su historia política, se ha logrado el desarrollo de un

sector privado donde prevalece un pensamiento más progresista, en el caso de Costa Rica, y menos tradicional en los otros dos casos, que ha hecho posible una mayor intervención del Estado en el desarrollo económico. Sin embargo, en Guatemala, donde los mismos regímenes políticos autoritarios han fortalecido el pensamiento tradicional dentro del ámbito económico y social, la intervención estatal enfrenta oposición por estos grupos tradicionales que ven con recelo la "competencia" que les pueda presentar a sus intereses económicos cualquier tipo de intervención estatal.

En general, en el origen de la intervención estatal en el desarrollo económico de los países centroamericanos están presentes las motivaciones y objetivos que se exponen a continuación: la necesidad de proveer la infraestructura económica indispensable para el desarrollo; el desarrollo de sectores o industrias que están más allá de las posibilidades del sector privado; impulsar el desarrollo del sector privado, v. gr. por medio del establecimiento de bancos de fomento; obtener ingresos fiscales; el deseo de administrar sectores básicos de la economía; administrar y controlar los monopolios naturales; introducir un elemento competitivo o "testigo" en sectores en los que predomina el sector privado; desarrollar regiones o sectores atrasados de la economía; incrementar la disponibilidad a precios adecuados de bienes de consumo esenciales; contribuir a la creación de empleos; generar o ahorrar divisas extranjeras.<sup>2</sup>

La intervención estatal tenía en un principio el objetivo de crear la infraestructura que sirviera de apoyo e incentivo al desarrollo del sector privado. En esta etapa el Estado desempeña el papel de gestor del desarrollo económico. En el caso de Costa Rica observamos que sus "...campos de acción se orientan a garantizar una serie de servicios públicos como la electricidad, el agua, el crédito..."<sup>3</sup>

2. Boneo, Horacio. "Las empresas públicas en el proceso de desarrollo". (En OFIPLAN, *Seminario sobre empresas públicas en la planificación para el desarrollo en Centroamérica y el Caribe*. San José, 1981, s.p.).

3. Vega, Mylena. CODESA: "Políticas institucionales y luchas por el poder (1974-1984)". *Revista Centroamericana de Administración Pública*. San José, Costa Rica: ICAP, 7:69, jun.-dic., 1984.

A partir de la década de los setenta, vemos sin embargo, cómo el papel del Estado toma un rumbo diferente, cubriendo otros campos para el desarrollo económico del país.

Podría decirse que la creciente intervención estatal que se suscitó durante esos años fue consecuencia de la crisis económica mundial que se produjo por el aumento de los precios del petróleo. Ante la "prudencia" de los inversionistas del sector privado al tratar de evitar riesgos y ante la necesidad urgente de promover un desarrollo económico que aminorara el creciente deterioro social de la región, se plantea la alternativa del Estado Empresario. O sea, que es la crisis de los años setenta, la que "...obligó a los estados centroamericanos de asumir una posición más activa en cuanto al papel que deberían desempeñar en el desarrollo económico de cada país".<sup>4</sup> De esta manera, se podría afirmar que la década de los setenta marca una nueva etapa respecto al papel que desempeña el Estado en Centroamérica.

Si analizamos los casos concretos, vemos, por ejemplo, que en Panamá a mediados de la década de los setenta, el gobierno en su Plan Nacional de Desarrollo "...incorpora en forma abierta el papel central del Estado en los esfuerzos por resolver los obstáculos interpuestos al

desarrollo".<sup>5</sup> Ciertos autores coinciden en que algunos de los objetivos que perseguía el Estado panameño al intervenir en las actividades productivas eran: soslayar el agotamiento de la burguesía nacional y debilitar y desestabilizar a los grupos tradicionalmente dominantes, los cuales, según ellos, se cumplieron.<sup>6</sup> Este aspecto relacionado con las motivaciones que condujeron al sector público a incrementar su intervención en la economía, puede ser de utilidad para realizar comparaciones en los contextos políticos, sociales y económicos en que se produce el crecimiento de la intervención estatal. El caso de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) en Costa Rica constituyen un caso ilustrativo de la acción interventora del Estado. Con su creación, se genera un incremento acelerado del sector de empresas públicas en los años setenta, y se convierte Costa Rica en el país donde se le dio mayor importancia al Estado como promotor del desarrollo económico. El propósito que llevó a la fundación de dicha corporación fue, "...promover el desarrollo económico del país mediante el fortalecimiento de las empresas privadas costarricenses dentro del régimen de economía mixta".<sup>7</sup> CODESA se perfiló como una matriz de empresas estatales, que cuenta en la actualidad con quince subsidiarias y participa en otras veintiuna empresas.<sup>8</sup> Su justificación radica en la falta de incentivos para el empresario privado por la escasez de recursos financieros y esta es la razón de su creación como un instituto de financiación, para facilitar la labor del empresario. Su propósito de mantener a la empresa como pública hasta que los riesgos disminuyeran y la empresa estuviera arraigada en el mercado, para luego trasladarla al sector privado,<sup>9</sup> cumplía con el fin de fortalecer la empresa privada. Otro de sus objetivos era diversificar la propiedad privada.

En otras palabras, era una forma de servir al sector privado y a la vez inyectar

4. Gandásegui, Marco A. "Las empresas públicas en Panamá". (En: OFIPLAN, *Seminario sobre empresas públicas en la planificación para el desarrollo en Centroamérica y el Caribe*. San José, Costa Rica, 1981, p. 28.

5. Gandásegui, Marco A. *Op. cit.*, p. 29.

6. Gandásegui, Marco A. *Op. cit.*, p. 38.

7. Ramírez, Edwin. "Las empresas públicas en el desarrollo". *Revista Centroamericana de Administración Pública*. San José, Costa Rica: ICAP, 7:29, jun.-dic., 1984.

8. Ramírez, Edwin. *Op. cit.*, p. 29.

9. Fernández Chávez, Flory; Babbar Nischel, Goverdhan y Arce Gutiérrez, Eduardo. "El papel del sector público costarricense en el desarrollo". En: OFIPLAN, *Seminario sobre empresas públicas en la planificación para el desarrollo en Centroamérica y el Caribe*. San José, Costa Rica, 1981, p. 146.

dinamismo a la economía en momentos en que el sector privado estaba en actitud de cautela.

En Panamá, también en Honduras y otros países del área, la inversión pública presenta como uno de sus objetivos, un aspecto de carácter social: mejorar la distribución del ingreso. Este es un fin que debe tomarse en cuenta cuando se debate el papel del Estado en la economía.

El Estado, representado en las empresas públicas, tiene como objetivo principal "...incrementar los beneficios netos de una comunidad entera..."<sup>10</sup> y siendo Centroamérica una región donde las desigualdades económicas y sociales están a la orden del día, los resultados de la empresa pública deben medirse considerando ese contexto, para llegar a conclusiones más justas en cuanto a su funcionamiento.

En Honduras se crean empresas públicas como la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR) y la Corporación Hondureña del Banano (COHBANA), así como una serie de empresas mixtas, la mayoría subsidiarias de la Corporación Nacional de Inversiones (CONADI). La Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR) ha tenido un papel muy significativo, ya que se relaciona con uno de los objetivos que persigue la participación activa del Estado en este país: racionalizar la explotación de los recursos naturales. En esta década se crea el mayor número de empresas públicas no financieras, por lo tanto, la coyuntura económica de la época permite

también que en Honduras el Estado asuma un papel más importante en su economía. Según opinión de algunos autores, los acontecimientos acaecidos en este período dan lugar a que se consolide "...en el poder una nueva corriente con visos reformistas y que creó importantes modificaciones en la estructura económica y social del país".<sup>11</sup>

En Panamá se incluye en el Plan Nacional de Desarrollo un programa de inversiones del sector público en el cual se estipulaba que el gobierno, por medio de las empresas estatales, invertiría 720 millones de balboas (equivalente a dólares) entre 1976 y 1980.<sup>12</sup> A principios de la década el Estado panameño compara la Compañía de Fuerza y Luz y la Compañía Cítricos de Chiriquí, y apareció un número significativo de empresas estatales, mientras el sector privado se mantenía en un papel conservador.

Por otro lado, si analizamos las empresas públicas en Guatemala, a pesar de que aquí también se produjo un crecimiento en este sector, se han presentado altibajos en el desenvolvimiento de las empresas públicas. El desarrollo del sector de empresas públicas se ha efectuado dentro de un contexto político donde se origina una pugna entre las posiciones más conservadoras que se oponen a todo tipo de intervención estatal en lo económico los ultraliberales y los que propugnan que el Estado debe jugar un papel más activo para coadyuvar al desarrollo económico (la tendencia más desarrollista). En este sentido puede hacerse una comparación con el caso de Costa Rica, donde el Estado toma la iniciativa de desarrollar un sector de empresas públicas amplio, como se refleja con la creación de CODESA, pero esa participación se da dentro de un contexto político y económico donde no encuentra una oposición de los grupos hegemónicos. Más bien, se entendía que serviría de apoyo a los inversionistas privados. La lucha estaba

10. Pira, Lars. "La búsqueda del óptimo de Pareto en la producción de bienes y servicios públicos: problemas y alternativas". *Revista Centroamericana de Administración Pública*. San José, Costa Rica: ICAP, 4:114, ene.-jun., 1983.

11. Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación Económica, Honduras. Informe sobre la planificación de empresas públicas de Honduras. En: OFIPLAN, *Seminario sobre empresas públicas en la planificación para el desarrollo en Centroamérica y el Caribe*. San José, Costa Rica, 1981, p. 22.

12. Gandásegui, Marco A. *Op. cit.*, p. 41.

planteada en relación con cuáles serían los grupos que detentarían el poder en las empresas públicas.

A pesar de la renuencia de los grupos económicos conservadores, se crean las empresas públicas en Guatemala y en la década de los setenta adquieren mayor importancia en la economía guatemalteca. La creación de estas empresas tiene como fin primordial invertir en aquellas actividades que a pesar de ser necesarias para el desarrollo del país, no hay inversionistas privados dispuestos a arriesgarse a realizar este tipo de acciones que no garantizan grandes utilidades en comparación con el riesgo que conllevan.

Un caso ilustrativo de las empresas públicas en Guatemala es la creación del Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA) en 1971, que ha tenido una función estabilizadora de precios respecto a los granos básicos (frijol, maíz, arroz y sorgo) aunque, "...el ámbito ideológico de capitalismo liberal en que tuvo su origen, le permitió una participación marginal muy limitada en el mercado..."<sup>13</sup>

Un recuento del crecimiento de la intervención estatal por medio de las empresas públicas en Centroamérica, nos lleva a remitirnos al caso de Costa Rica para observar con más detenimiento, en qué medida participan las empresas públicas en el sector económico de este país centroamericano.

### **Descripción de las empresas públicas: un caso ilustrativo**

La intervención estatal ocasionada por las instituciones descentralizadas tiene

13. Gutiérrez Luna, Carlos E. "Situación y perspectivas de las empresas públicas en Guatemala". En: OFIPLAN, *Seminario sobre empresas públicas en la planificación para el desarrollo en Centroamérica y el Caribe*. San José, Costa Rica, 1981, p. 11.

14. Gutiérrez Luna, Carlos E. *Op. cit.*, p. 4.

15. Ramírez, Edwin. *Op. cit.*, p. 21.

una mayor presencia en Costa Rica, en comparación con los demás países del área centroamericana. Esta es una de las razones por la cual hemos seleccionado las empresas públicas costarricenses como un caso ilustrativo de Centroamérica, además de que se facilita su estudio, ya que aquí se efectúa una clasificación de las empresas públicas independientemente del sector descentralizado, no como sucede en el resto de los países del área los cuales las incluyen dentro de tal sector. Esto dificulta el estudio de las empresas públicas, ya que no puede llegar a conocerse con exactitud su incidencia en la economía de estas naciones; sin embargo, varios autores han efectuado clasificaciones de las que podrían considerarse como empresas públicas, como en el caso de Guatemala.<sup>14</sup>

Las circunstancias que dan al Estado costarricense características de Estado Empresario tienen su origen en etapas anteriores del desarrollo económico, donde se dan ciertas condiciones políticas, económicas y sociales que influyen en la creación de empresas públicas. Estas aunque en un principio no tienen importancia cuantitativa, si tienen importancia cualitativa, como fue la fundación en 1924, de la segunda empresa pública de Costa Rica: el Banco Nacional de Seguros, creado por el Decreto Legislativo Número 12, el cual a su vez establece el monopolio de los seguros a favor del Estado.<sup>15</sup>

La creación de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA) en 1970, como matriz de empresas, contribuye a que surjan en el país una serie de empresas subsidiarias y otras empresas, y de este modo se amplía la participación estatal en el sector económico.

Uno de los objetivos de CODESA es otorgar financiamiento a sus compañías subsidiarias, a compañías afiliadas y a otras. El financiamiento otorgado por esta Corporación a estas compañías, aumentó de 1.791.065 en 1978, a 3.673.033

colones en 1981,<sup>16</sup> y el que otorgó independientemente a sus subsidiarias alcanzó la cifra de 230.7 millones de colones en préstamos aprobados y de 2.822.5 millones de colones en préstamos readecuados.<sup>17</sup> Sin embargo, vemos por otra parte que de 1977 a 1983, las utilidades o pérdidas obtenidas por las subsidiarias de esta Corporación, muestran un saldo negativo,<sup>18</sup> a pesar de que en el período de 1982 a 1984, les fue otorgado el 62.4 por ciento de los préstamos concedidos por CODESA durante esa época. El 23.6 por ciento se les otorgó a instituciones públicas y el otro 14.0 por ciento restante, al sector privado.<sup>19</sup> Lo anterior da una idea del porqué de la supuesta ineficiencia de las empresas públicas. El sector de empresas públicas se ha convertido en un apoyo financiero para el sector privado, en el cual se pierden sus utilidades, y se transforman en "lacrás" económicas. A pesar de este papel de apoyo que han desempeñado, se han convertido actualmente en el blanco de los que se oponen a la intervención estatal.

Otro aspecto de las empresas públicas que es importante señalar, es el empleo que generan. En 1970, las empresas públicas en Costa Rica empleaban ocho mil setecientos setenta y siete personas, mientras que en 1975, el número de personas empleadas aumentó a dieciséis mil setecientos ochenta y tres.<sup>20</sup> Estas cifras ofrecen una idea del crecimiento de las empresas públicas y de la importancia que va adquiriendo en la generación del empleo.

En relación con la intervención del complejo de empresas públicas en la eco-

nomía vistas dentro del sector público de Costa Rica, es importante señalar que del total de las exportaciones de Costa Rica a México en 1981, el sesenta y seis por ciento fueron comercializadas por el sector público de Costa Rica y en 1982, el setenta y ocho por ciento de esas exportaciones también fueron comercializadas por dicho sector,<sup>21</sup> lo que refleja una participación creciente y positiva de este sector en el renglón de las exportaciones, que constituye uno de los aspectos que contribuyen al crecimiento de la economía.

### Política de personal de las empresas públicas

Centroamérica carece de una política general, no sólo con respecto al papel que deben jugar las empresas públicas en el proceso de desarrollo, sino también en cuanto a su funcionamiento interno.

No existe una política general de personal; cada empresa tiene reglamentos propios que definen su funcionamiento interno. Dichas empresas conceden una serie de privilegios a los trabajadores que las hacen ser más atractivas que el resto del sector público.

Su misma condición jurídica y su autonomía relativa del gobierno central les permiten ofrecer mejores condiciones laborales a sus trabajadores. En materia de salarios, por ejemplo, llevan una política de salarios propia, y tienen la facultad para ofrecer salarios más a tono con los del mercado de trabajo y así reclutar personal más calificado que el contratado por las demás entidades del sector público que carecen de autonomía.

En materia de organización laboral son más permisivos que el gobierno central, firman convenios colectivos con sus trabajadores. Si bien se permite la organización laboral, es prohibida la huelga. Los conflictos laborales se dirimen por vía de la negociación.

16. Vega, Mylena. *Op. cit.*, p. 75.

17. Vega, Mylena. *Op. cit.*, p. 86.

18. Vega, Mylena. *Op. cit.*, p. 87.

19. Vega, Mylena. *Op. cit.*, p. 89.

20. Ramírez, Edwin. *Op. cit.*, p. 41.

21. Fuentes, Juan Alberto. *La participación directa del sector público en el comercio de Costa Rica con México y Venezuela*. Inédito, 1986. (Proximamente va a ser publicado por FLACSO).

En las empresas públicas se utilizan en mayor medida, técnicas para administración de personal, para reclutamiento y selección de personal y para clasificación y valorización de puestos; asimismo generalmente se utilizan técnicas modernas para capacitación de personal. Pero, en la mayoría de los países centroamericanos se produce una elevada rotación de personal que repercute negativamente en el desempeño de las empresas públicas.

Aunque existe una política definida de capacitación de los cuadros dirigentes de nivel medio y alto en el ámbito nacional en los países del Istmo centroamericano, las empresas públicas aprovechan actividades de capacitación externa (fuera de la empresa), preferentemente desarro-

lladas en el nivel nacional por empresas privadas o en el exterior, las realizadas por organismos internacionales con becas para seminarios y cursos cortos de especialización. Entre 1976-1980, mediante un programa BID-ICAP, se desarrolló un curso de capacitación de nivel medio y alto con cobertura para toda la región centroamericana, en el cual participaron aproximadamente doscientos funcionarios de los seis países del Istmo centroamericano.

No obstante estas deficiencias generales, existen algunas empresas públicas que realizan actividades internas de capacitación gerencial de nivel medio en áreas específicas de la administración. □