

LA EMPRESA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA ECONÓMICA¹

Philippa Faucher

Introducción

La empresa pública es una institución característica del capitalismo contemporáneo cuyo estudio está todavía poco desarrollado. Debido a la poca rapidez del ritmo del crecimiento económico en el curso de los últimos años, los Estados deben evaluar sus modos de intervención, y examinar el impacto de las empresas públicas. El análisis que aquí hacemos, tiene el objetivo de estudiar, de la manera más completa y detallada posible, los efectos de los estímulos a la economía que podemos asociar con la existencia de un sector de producción importante del Estado. El tema central del análisis puede enunciarse de la siguiente forma: ¿pueden las empresas públicas servir de instrumento en una estrategia de intervención con vistas al crecimiento?

Como lo indica la política económica en su conjunto, el crecimiento económico es la preocupación principal de los gobiernos, tanto de los países desarrollados como de los subdesarrollados. El concepto de crecimiento económico se refiere a los índices de cambio en la producción de bienes y servicios considerados únicamente dentro de una perspectiva cuantitativa. El concepto de desarrollo, al contrario, incluye todo un arsenal de consideraciones destinadas a medir de manera cualitativa, las condiciones de vida de una población. Así, el estudio sobre el desarrollo de una sociedad deberá considerar, entre otros factores, los de orden demográfico (natalidad, mortalidad y distribución por grupos de edad), la disponibilidad de servicios de salud, el acceso a la educación, la densidad de la red de comunicación, la distribución de ingresos, la propiedad de las empresas y el origen de las inversiones.

A pesar de que hay numerosas reflexiones para concebir modos de desarrollo que no sean sostenidos por el crecimiento, de hecho los gobiernos continúan asociando crecimiento y desarrollo en sus políticas.

El crecimiento económico tiene relación con la organización y el modo de funcionamiento de las sociedades capitalistas. En los países desarrollados el orden social y la estabilidad política dependen, en gran medida, de la capacidad de los empresarios y del Estado, para satisfacer las reivindicaciones de la mayoría y de hacer compartir la ideología, según la cual gracias al progreso -que en nuestros días exige sacrificio- podrían obtenerse beneficios mayores.

El crecimiento económico se presenta de manera crucial para los países subdesarrollados. Para estas sociedades en muchos casos se trata de asegurar la sobrevivencia del pueblo. Esto supone inversiones considerables en infraestructura y equipo. El problema se vuelve más agudo por el ritmo acelerado del crecimiento demográfico.² Así, a pesar de los llamados a la moderación lanzados por el Club de Roma a partir de principios de los años 70, las condiciones objetivas no han cambiado, y la búsqueda del crecimiento continúa siendo un objetivo vital para el conjunto de las sociedades capitalistas.

¿Qué entendemos nosotros por estrategia de intervención? La crisis de 1929 ha tenido consecuencias profundas y durables a nivel de la organización de la producción. Ya se notaba desde principios de siglo, que la intervención del Estado era necesaria para hacer respetar las leyes del mercado (leyes anti-monopolistas). La crisis económica de 1929 y su superación, demuestran la importancia del Estado en la regulación de los ciclos de producción. A partir de la postguerra, el conjunto de países capitalistas adoptaron la forma de gestión monetaria que definimos como Keynesianismo. Se vio rápidamente que si los poderes públicos, estimulando la producción y la inversión, podían disminuir o evitar los períodos críticos de la economía, estos mismos instrumentos podían servir para sostener y estimular el crecimiento. La intervención del Estado, que originalmente era una medida anticíclica de alcance limitado, se hizo rápidamente sistemática, general y permanente. El descubrimiento de los efectos de la intervención del Estado dio paso al nacimiento de la política económica y a su desenlace lógico, la planificación. La estrategia de intervención se sitúa por fuera de la planificación -aunque no es incompatible- y señala más modestamente un esfuerzo (expresado por oposición a una justificación posterior) a través de una organización coherente de diferentes instrumentos de intervención económica para la realización de un objetivo.

Aunque sea relativamente simple, la noción de estrategia de intervención es muy nueva. En efecto, ella representa el resultado de la suma de experiencias realizadas por los diferentes Estados capitalistas en el campo de la

regulación y de la gestión de la actividad productiva. No es sino después de haberse agotado la gama de medios de intervención y su combinación, llegando al límite de la profundización -en el sentido de corregir el mayor número de defectos posibles- y del peso³ -comprendido en términos de cargas financieras- que puede hacerse resaltar la preocupación por la eficacia. Esta se manifiesta, no obstante, como una postura coherente de las modalidades de intervención. Es entonces una cuestión de estrategia de intervención.

Sin embargo, en política económica no se puede concebir la estrategia sin que se haya satisfecho el nivel de saturación de la intervención pública. Esto se refiere a la naturaleza de los hechos económicos, a la gran dificultad de tener que apreciarlos y a la casi imposibilidad de prever y medir con precisión los efectos de una medida. Como toda intervención provoca efectos en parte distorsionados, ella suscita una nueva intervención que a la vez tiene consecuencias inesperadas. Hay que alcanzar, entonces, un cierto nivel de desgaste y una constatación de impotencia para que se manifieste la duda sobre los procedimientos utilizados y para que el conjunto de las políticas sea reconsiderado.⁴

El interés por una estrategia de intervención deriva del impacto de una sucesión de intervenciones provenientes de los poderes públicos. En un primer momento, las medidas se adoptan sobre el empuje de las circunstancias y se ligan a preocupaciones varias. Poco a poco el sistema económico se adapta, y los agentes económicos integran la intervención del Estado en su práctica. Desde entonces, la actividad del Estado se sitúa de repente en el corazón de las actividades de producción y de intercambio.⁵ Se vuelve primordial desde el punto de vista del Estado, ordenar y organizar la intervención pública, o sea concebirla dentro de una estrategia.

Por coherencia de intervención no sugerimos que pueda o que deba existir una armonización perfecta de las políticas públicas. El término estrategia en el sentido en que nosotros lo utilizamos, sugiere que es deseable que los poderes públicos racionalicen, es decir sometan el conjunto de instrumentos de intervención a un examen global, y aseguren que los medios y la manera en que ellos los utilizan estén en relación con los objetivos propuestos. Esta exigencia de racionalidad no elimina todas las contradicciones que se pueden encontrar en el vasto conjunto de la política económica. En fin, subrayamos que una organización social no sabría ser coherente o incoherente en términos absolutos. Este examen no podría considerarse si no adoptáramos el punto de vista de un actor en función de su interés y del objetivo que él persigue. Queda claro que nuestro análisis se sitúa desde el punto de vista de los dirigentes gubernamentales, en relación inmediata con el objetivo primordial del crecimiento del que ya habíamos hablado.

El Estado dispone de un gran número de instrumentos de intervención. Pensemos en la política monetaria, en la política fiscal, en las tarifas aduaneras, en las subvenciones, en préstamos y en la reglamentación. Conjuntamente a la tendencia de profundizar la intervención del Estado, a la cual habíamos hecho mención, constatamos una tendencia a la ampliación del papel del Estado. Recordemos que al principio la función económica del Estado se concebía, como paliativo de las debilidades coyunturales de un mercado en dificultad. Para estimular el crecimiento, los poderes públicos agrandaron rápidamente su acción, sustituyendo sus reglamentos por las leyes del mercado. El Estado fue llevado así, a ocupar el lugar del sector privado para asegurar el crecimiento que estaba limitado por factores estructurales.⁶ La inversión pública en la producción responde, ya sea a la existencia de bloqueos y a la existencia de estrangulamientos, o al hecho de que la iniciativa privada es insuficiente para realizar, según los poderes públicos, el potencial de crecimiento de una economía (tesis de espacios vacíos oficialmente propuesta por los dirigentes brasileños). Fue a raíz de esto que nació y se desarrolló el sector público.

En este estudio cabe entonces presentar y evaluar primero, las diferentes tesis que se proponen para explicar la creación de las empresas públicas, siendo éstas abordadas globalmente con referencia prioritaria en dirección de las economías desarrolladas. Algunas especificaciones serán destacadas oportunamente, para tener en cuenta la particularidad de los países subdesarrollados.

En segundo lugar se analiza el problema de la gestión de las empresas públicas, distinguiendo entre economía pública y economía privada. En tercer término, debemos interrogarnos sobre la empresa pública en cuanto a instrumento de crecimiento económico. ¿Las presiones políticas y organizacionales que pesan sobre la gestión del capital público son compatibles con una necesaria coherencia de intervención? Como conclusión establecemos que los problemas identificados prohíben concebir al sector público, desde el punto de vista de los dirigentes políticos, como un conjunto coherente y que limitan la inserción de las empresas del Estado en una estrategia de intervención.

1. Las Empresas Públicas: Un Esfuerzo de Clarificación

Las empresas públicas se sitúan bajo un gran número de fórmulas jurídicas diferentes que dificulta llegar a una definición que satisfaga todas las situaciones.⁷ El criterio de propiedad, exclusiva o mayoritaria, es ciertamente el más preciso. Incluso también en el caso de una participación minoritaria, existe una tendencia que considera al Estado como asociado "preponderante" en la empresa. El poder del Estado sobrepasa la proporción del capital de la empresa que ha suscrito. Aquí interviene la noción de control. El Estado ejerce el control cuando ha definido las orientaciones de la empresa y cuando

tiene el poder de nombrar administradores.⁸ Formulamos entonces tres criterios para definir una empresa pública: 1) Que el Estado participe del capital de la empresa; 2) que el Estado posea el poder de definir las grandes orientaciones de la empresa; y 3) que el Estado tenga la autoridad de nombrar administradores del consejo de administración.

1.1 Criterios de Nacionalización Generalmente Mencionadas

El examen del *dossier* muestra que existe un gran número de criterios para explicar la creación de las empresas públicas. Las razones que se aducen son, alternativamente, de naturaleza económica, política o sociológica. Ellas varían indiferentemente según las ramas de la industria y el momento -en el proceso de desarrollo y la historia política- de la nacionalización. Hemos reunido varios criterios diversos y cuestionables que pueden servir, ya sea para justificar y explicar, como para demostrar las razones por las cuales se ha recurrido a la nacionalización. De manera ilustrativa revisaremos brevemente cuáles son los criterios de nacionalización que generalmente son mencionados.

a) **El interés general.**⁹ Este criterio es indefinido y a la vez es el más sistemáticamente invocado. El Estado, al presentarse como árbitro de los intereses particulares pretende, realizar el interés general por medio de la nacionalización.¹⁰

b) **El monopolio natural.** Este argumento es parte de las pretendidas -entre las más difundidas- evidencias, no demostradas y fuertemente cuestionables.¹¹ Indica que es socialmente preferible -menos costoso- que ciertas actividades, por su naturaleza, sean enteramente confiadas a monopolios públicos. Estas actividades generalmente requieren una importante inmovilización de capitales. La producción y la distribución de electricidad, los servicios ferroviarios y las comunicaciones, pertenecen a esta categoría. En las situaciones donde el modesto tamaño del mercado no permite más de una unidad de producción, este argumento es utilizado para justificar otros monopolios; por ejemplo en los sectores de la siderurgia y petroquímica.

c) **La falta de capitales y la actitud del sector privado ante el riesgo.**¹² Este criterio es utilizado por los países subdesarrollados en el área de los sectores de base: las "industrias industrializantes" (siderurgia, petroquímica). En los países desarrollados este criterio vale sobre todo para los nuevos sectores de fuerte intensidad de capital (aeroespacial, nuclear).

d) **El salvamento de las ramas no rentables.**¹³ En el escenario relacionado con este argumento, el Estado no puede tomar una empresa a su cargo, si está amenazada con la quiebra. Es el caso de las empresas que han adquirido una deuda con el Estado y que se encuentran después en la incapacidad de cumplir con el compromiso.¹⁴ En una versión más política del mismo análisis,

el Estado interviene si la rama amenazada se juzga esencial para la economía de una región,¹⁵ o el número de obreros desempleados representa una amenaza hacia el orden social.¹⁶

e) **Los sectores dominantes y las "industrias motrices"**. El Estado, preocupado por estimular el crecimiento, puede decidir nacionalizar -o crear, si se da el caso- una industria, ya sea a causa de su importancia en la economía nacional (recursos naturales, o bien para asegurar que el conjunto de la economía aprovechará los "efectos de entrenamiento" que están asociados con ciertos sectores o finalmente, para garantizar una presencia nacional -exclusiva o no- en un sector que se juzga estratégico (aeronáutico, de informática, nuclear).

f) **La soberanía nacional.**¹⁷ El deseo de autonomía nacional y de defensa del territorio sirven como excusa para justificar la creación de empresas públicas. En tales circunstancias el Estado se apropia no solamente de las ramas consideradas como estratégicas (energía, siderurgia, transportes, comunicaciones, etc.), sino que nacionaliza también las empresas extranjeras que las reivindicaciones y la soberanía le indiquen.

g) **La preferencia de agencias de financiamiento.** En los países subdesarrollados, numerosos proyectos de inversiones han estado a cargo del Estado, ya que esta solución constituye el único medio para obtener financiamiento de las grandes instituciones internacionales como el Banco Mundial y los diferentes bancos regionales. Dado que los gobiernos de los países que reciben ayuda dudaban que las empresas privadas pudieran garantizar los préstamos de las agencias internacionales de financiamiento, como les era exigido, éstas a partir de 1967, prefirieron hacer préstamos a las empresas públicas.¹⁸

h) **La nacionalización como técnica administrativa.**¹⁹ El recurso a la creación de una empresa pública, puede derivar de la necesidad de hacer excepción de las reglas administrativas en vigencia. Dado el régimen administrativo particular al cual están sometidas las empresas del Estado, esta forma jurídica permite escaparse de ciertos controles (ministeriales, judiciales, parlamentarios), lo cual presenta algunas ventajas para ciertas funciones.

i) **El proceso de diversificación de actividades de las empresas públicas.** Este argumento hace referencia a la dinámica propia del sector público. Así, por el proceso familiar de la integración vertical y/o horizontal, la empresa, crea filiales con propósitos de rentabilidad y/o de crecimiento, adaptándose en esto a las leyes del mercado.

j) **Los factores políticos y sociales.** Reagrupamos en esta categoría el conjunto de acontecimientos históricos que llevaron a la creación de empresas del Estado. Sobre este particular recordemos que en la primera postguerra, la

más importante moda de nacionalización fue decidida por los gobiernos centrados en los intereses populares, socialistas o social-demócratas, para acabar con los “abusos del capitalismo”.²⁰ También hoy, como lo subraya la elección del socialista François Mitterrand a la presidencia de Francia, los programas de los partidos socialistas y comunistas en Europa prevén varias nacionalizaciones.

Esta lista no tiene más pretensiones que la de presentar un resumen de los criterios de nacionalización generalmente propuestos. No tiene ninguna pretensión de ser exhaustiva. Otros autores, en cambio, proponen su propia nomenclatura atribuyendo, en forma arbitraria, más o menos importancia a las “causas” ideológicas, políticas, económicas o administrativas.²¹ Según nosotros ese acercamiento no es satisfactorio, por dos razones: en primer lugar, porque todos estos criterios son teóricamente insatisfactorios o empíricamente cuestionables. Ello es particularmente cierto en el caso de los “monopolios naturales”, de las “industrias motrices”, de la “falta de capital” y del “interés general”. En segundo lugar, porque es significativo que ninguno de los criterios mencionados da explicación satisfactoria, de la nacionalización o de la creación de una empresa pública. Lo mismo puede decirse para todo intento que consistiera en combinar varios de estos criterios. Por esta razón compartimos nuestra inquietud con la posición de Lionel Monnier:

“(. . .) Se ve claramente que las empresas públicas se encuentran situadas en el corazón de un haz causal ya que ellas admiten como ‘causas’ un conjunto de fenómenos, que considerándolos asiladamente, encuentran en la apropiación pública sólo una de sus posibilidades de solución.”²²

1.2 Proposición de Cuatro Ejes de Factores Causales

El examen del surgimiento de las empresas del Estado debe, entonces, insertarse en un cuadro de análisis que permita dar cuenta, tanto de la articulación de los criterios políticos y del contexto social y administrativo, como de los hechos económicos. Por lo tanto, inspirándonos en el análisis de Niosi (1980), proponemos identificar cuatro ejes (haz) de factores causales.

a) Pensamos, en primer lugar, que es importante privilegiar los factores políticos de nacionalización. La creación de una empresa pública supone de parte del Estado la afirmación de una voluntad política de actuar con el fin de orientar el desarrollo económico. Esta expresión política debe encontrar su origen y debe ser sostenida por una clase. Una de las causas profundas de la creación de empresas de Estado descansa sobre la estructura de clase, es decir sobre “el nivel de desarrollo, de conciencia y de organización de cada clase y fracción de clase” sobre la escena nacional.²³

Es así como tradicionalmente en Europa la reivindicación para las nacionalizaciones fue conducida por las organizaciones sindicales y los gobiernos social-demócratas. Constatamos igualmente que las nacionalizaciones pueden coincidir con el surgimiento de una burguesía local o nacional que se sirve del Estado para reforzar su participación en la economía. Es también lo que se produjo en Brasil²⁴ y en México, e igualmente es la interpretación propuesta para reforzar las estructuras estatales canadienses durante los años 70.²⁵

b) La expresión política de una voluntad de afirmación nacional será tanto más fuerte en cuanto la economía esté envuelta en un proceso de desarrollo dependiente y tardío.²⁶ La creación de empresas públicas no tiene como objetivo solamente estimular el crecimiento sino también sensibilizar a la población de la necesidad de controlar nacionalmente los sectores productivos. El grado de desarrollo de la economía nacional es entonces un segundo criterio importante que contribuye a explicar el recurso a las nacionalizaciones.

c) El análisis global que proponemos, debe tener en cuenta un tercer factor que es el de las condiciones generales de desarrollo de la economía mundial. La acrecentada competencia internacional pone en dificultad sectores tradicionales en la mayor parte de las economías desarrolladas (como por ejemplo el textil, el de calzado, el de construcción naval y automovilística).²⁷ Estas ramas de industrias, antes consideradas como los pilares de la economía, que generalmente emplean un gran número de trabajadores, experimentan la dificultad de modernizarse y piden la ayuda del Estado. Esta ayuda puede llegar hasta encargarse íntegramente del sector. La reciente aparición (en el curso de los años 60) de nuevas ramas de industria con fuerte crecimiento, incitó a muchos Estados a crear empresas públicas con el fin de garantizar a la economía nacional un espacio competitivo sobre estos nuevos mercados. El compromiso del Estado con estos sectores fue necesario ya que las condiciones de competencia eran difíciles. En efecto, las sumas a reunir eran considerables y la rentabilidad de la inversión parecía menos elevada que otras soluciones alternativas más accesibles en el mercado. Es por eso que los gobiernos francés y canadiense son propietarios y administradores de su programa nuclear respectivo.

d) Como cuarto conjunto de factores, para explicar la creación de empresas públicas, nos queda la dinámica administrativa. Nos parece, en efecto, que los Estados modernos, profundizando considerablemente su campo de intervención, han permitido que aumente la economía de gestión de los aparatos burocráticos y que en su seno se desarrollen relaciones de poder. Existe una tendencia general de las organizaciones de querer ir más allá de su compromiso original. Las empresas públicas, con su estatuto jurídico y administrativo particular, poseen un vasto campo de iniciativa que tienen tendencia a utilizar. La empresa del Estado, como aparato del Estado y a la

vez como organización responsable de la producción de bienes y servicios, reúne las condiciones favorables que le permiten interpretar su compromiso (a menudo redactado en términos muy generales) de manera muy liberal. La autonomía que acompaña la función de gerencia permite a las empresas públicas entre otras cosas, crear filiales. Este proceso nos parece suficientemente general para que lo consideremos el cuarto eje de explicación del porqué se recurre a las nacionalizaciones.

El análisis global de los criterios de nacionalización comprende, entonces, cuatro ejes: la estructura de clase, el carácter dependiente de la economía, las modificaciones de la competencia internacional y la dinámica administrativa. El conjunto de estos ejes forma la estructura causal del análisis de las nacionalizaciones y ellos no podrían ser considerados separadamente. Es decir, que cada nacionalización corresponde a una combinación particular de los factores cubiertos por esos ejes. Por consiguiente la ausencia de empresas públicas o la imposibilidad de un intento de nacionalización se explicará por la ausencia de una o varias de las condiciones enunciadas.

2. Economía Pública y Economía Privada

¿Qué es lo que distingue la economía pública, es decir el conjunto del capital productivo controlado por el Estado, del sector privado? Si hay una diferencia de naturaleza que distinga la economía pública, ¿se manifiesta ésta por un funcionamiento específico?, ¿cuáles son los límites y las consecuencias de esta especificidad? Este es el conjunto de preguntas a las cuales vale la pena dedicarse.

2.1 Condicionamientos y Especificidad de las Empresas Públicas como Aparatos Productivos

Podemos distinguir tres tipos de condicionamientos que actúan sobre la empresa pública y que determinan a la vez su especificidad como aparato productivo con respecto al sector privado y como organización estatal con relación a la administración pública. En primer lugar, la empresa pública es un agente económico comprometido dentro de un proceso de producción, lo que supone el financiamiento, la producción y la comercialización. Para cada una de estas operaciones existe un mercado. En todas las etapas del proceso de producción, la empresa pública entra en contacto con el sector privado y se ve confrontada, de manera más directa y sistemática que los otros aparatos del Estado, a las leyes económicas que rigen los mercados.²⁸ En segundo lugar, como pertenece al Estado, la empresa pública posee los medios de contrarrestar la influencia del mercado sobre su modo de gestión. El Estado posee, al menos en teoría, el poder de intervenir en todos los momentos del proceso de producción y de decidir sobre las inversiones, el financiamiento,

los procedimientos de fabricación, el reclutamiento, el precio de venta, etc. Cada intervención puede servir para un objetivo específico y constituye, entonces, como lo vamos a ver, un instrumento de política económica. En tercer lugar, la empresa pública es ella misma una organización que posee sus objetivos, su modo de funcionamiento o sus redes de poder. Esta dimensión tiende a mediatizar la influencia conjugada del mercado y del Estado.

La especificidad de la empresa pública lleva a la confrontación de las leyes económicas y de las opciones políticas, y maniobra en el espacio incierto que separa el interés del capital del "interés general". Esta especificidad se confunde con la autonomía del Estado²⁹ y viene del hecho que sólo el Estado posee el poder de imponer (de negociar), en el campo de la producción, sus objetivos a las leyes del mercado: "Los objetivos que persigue el Estado en calidad de agente económico, se distinguen de los agentes privados en que ellos no están determinados por el mercado, sino que derivan de las opciones políticas definidas por el Estado en tanto que poder público. Esta autonomía de las economías privadas y públicas en cuanto a la determinación de sus respectivos objetivos, deriva de una actitud específica que presenta el Estado-agente económico, de utilizar el condicionamiento de fuerza que proviene de su naturaleza conjunta de Estado-poder público".³⁰

Si el poder político se puede manifestar en todas las operaciones de gestión haciendo de la empresa pública un instrumento de su política económica, la actividad del sector público no podría ser entonces juzgada sobre su rentabilidad sino sobre su contribución, directa o indirecta, al desarrollo general.

Si podemos afirmar que el capital público escapa a los criterios de valorización que caracterizan el modo de gestión del capital privado y se distingue de éste por su facultad de no rentabilidad, es equivocado creer que el capital público dispone de mayores reservas estratégicas. En efecto, la capacidad de captación de recursos por el Estado está generalmente limitada con relación a sus obligaciones. Esto significa, para las inversiones importantes, que el Estado no se comprometerá hasta que no estime que el proyecto es susceptible de ser rentable -en sentido amplio-, o bien autorizará a la empresa pública a buscar financiamiento privado, resignándose a perder en parte el control sobre la empresa.

El criterio de no rentabilidad del capital público se aplica entonces de forma relativa. El Estado no busca obtener de su inversión la tasa de ganancia del mercado. Cuando renuncia a las exigencias de rentabilidad máxima, el Estado asegura al capital público una gran flexibilidad de aplicación. Esta flexibilidad hace del Estado la principal fuente de financiamiento para los programas de inversión más ambiciosos. El capital público tiene entonces una capacidad que rebasa el capital privado, ya que "en la óptica de la maxi-

mización de sus ganancias debería, al contrario, limitar su endeudamiento al nivel en el cual las cargas financieras consecutivas comienzan a disminuir sus beneficios".³¹

2.2 Gestión de la Empresa Pública y Principales Objetivos de Aplicación

Como ya lo hemos mencionado, la ambición de los gobiernos es utilizar los poderes de los que disponen para llevar a las empresas públicas a adoptar modos de funcionamiento que sirvan y contribuyan a la realización de objetivos económicos globales. Veamos rápidamente cuáles son los principales objetivos a los cuales se puede aplicar la gestión de la empresa pública y eventualmente, una evaluación del impacto de estas medidas.

2.2.1 La Fijación de Precios

La última arma en la lucha anti-inflacionaria que aplican la mayor parte de los gobiernos occidentales, es el congelamiento de precios y de salarios. La utilización de esta medida tiene como efecto provocar un aflojamiento y desorganizar el conjunto del mercado. Como es políticamente muy delicado el control de los precios del sector privado, el gobierno intenta, limitando el aumento de precios en las empresas que posee, obtener un efecto indirecto y de disminuir la tendencia al alza por la estimulación más que por la presión. Son generalmente las empresas públicas las que pagan el costo de este género de operaciones, y esta política se revela a menudo, ineficaz.³²

La fijación de precios puede servir para otros objetivos además de la lucha anti-inflacionaria. Así el Estado puede elegir, por su política de precios, subvencionar indirectamente al sector privado. Por ejemplo, un gobierno puede decidir vender su acero por debajo del precio internacional (y eventualmente debajo del precio de producción) para aventajar a los grandes consumidores de acero (industria naval, productores de automóviles). Este género de subvención es frecuente de parte de las empresas públicas de servicios como las de producción de energía eléctrica o del transporte ferroviario.

Esta práctica se lleva a cabo para estimular la actividad del sector privado y se justifica por los efectos que trae sobre la inversión, la producción y la exportación y que deben, para que la medida sea considerada socialmente rentable, sobrepasar el costo de la subvención. El mismo mecanismo de fijación de precios puede servir como medida social; pensemos, por ejemplo, en las tarifas especiales para personas mayores que utilizan los transportes públicos.

2.2.2 La Política de Compra

El consumo público de bienes y servicios es uno de los mercados más grandes: representa, en Francia, alrededor del 10 por ciento del producto interno bruto.³³ Un mercado de tal importancia puede servir para acciones de política económica de carácter coyuntural o estructural. La intervención pública se puede ejercer escogiendo el producto, por el método de selección del proveedor y por el precio establecido para el producto. Dada la especificidad de los pedidos del Estado, es muy difícil fijar un precio de mercado, y por lo tanto identificar una transferencia (¿cuál es el precio de un uniforme de soldado, de una ojiva nuclear?). La discriminación se hace comúnmente por elección del proveedor, y el monto de la subvención por la determinación del margen de beneficio.

El Estado impone frecuentemente dos tipos de limitaciones en la selección de sus proveedores. Para defender la balanza comercial el Estado impone restricciones a las importaciones, reservando el mercado público a los productores locales. Por otra parte, con el fin de estimular la producción nacional, el gobierno puede establecer discriminaciones en función de la nacionalidad de la empresa y favorecer la empresa nacional con relación a las firmas extranjeras.

2.2.3 La Política de Empleo

La intervención del Estado puede ser examinada con respecto a la protección del empleo y a la situación de creación de empleos. El mantenimiento del empleo puede ser un criterio de nacionalización y se manifiesta frecuentemente tomando a cargo las industrias en declinio. En lo que concierne la creación de nuevos empleos, la empresa del Estado no dispone de ventajas particulares sobre el sector privado.

Al contrario, los estudios muestran que las empresas del Estado tienen tendencia a privilegiar, en sus inversiones, la tecnología más intensiva en capital, y, por este mismo hecho, obtener un impacto limitado sobre la creación de empleos. Esta distorsión tiene varias causas:

a) Las empresas públicas están fuertemente representadas en las industrias donde el nivel de concentración es el más alto. Como ellas tienen que poder competir con un pequeño número de grandes firmas, las empresas del Estado no tienen otra elección que la de invertir en la tecnología más avanzada, que, habitualmente, es también la más intensiva en capital.

b) La inversión pública se encuentra, en gran parte, en sectores que se caracterizan por una fuerte intensidad de capital (extracción minera, producción hidroeléctrica, etc.).

c) Las empresas públicas tienen tendencia a subestimar el costo real del capital. Este factor es importante y explica una buena parte de la distorsión constatada. Las empresas del Estado aprovechan las ventajas que contribuyen a disminuir el costo del capital: i) la garantía del Estado permite obtener una tasa de interés más ventajosa; ii) el Estado no tiene exigencias de ganancia para el capital que invierte; iii) una tasa de cambio subvalorada (lo que es frecuente en los países subdesarrollados) tiene por efecto subvencionar, de manera indirecta, la importación de bienes de capital.³⁴

d) Los administradores de las empresas públicas buscan minimizar los riesgos en el caso de una inversión importante. En lo referente a la tecnología, tienen tendencia a preferir un método costoso, complejo pero experimentado, a una técnica más intensiva en trabajo pero que no ofrece las mismas garantías de eficacia. La formación de los administradores -frecuentemente ingenieros que aprecian la sofisticación tecnológica- acentúa la preferencia por las inversiones costosas.

e) Por último, para los países subdesarrollados, las condiciones impuestas a los beneficiarios de la ayuda pública y del financiamiento internacional, acentúan la tendencia en favor de una fuerte intensidad de capital en las inversiones públicas.³⁵

2.2.4 Política hacia el Capital Extranjero

El capital público puede servir como instrumento de nacionalización de la economía. La nacionalización de una empresa extranjera se produce, ya sea para asegurar el control nacional sobre un sector considerado como estratégico (la energía), ya sea porque esta industria genera, por su exportación, una masa importante de divisas que son indispensables para el desarrollo del país (caso del cobre en Chile y Perú, del estaño en Bolivia, de la bauxita en Jamaica). El Estado también se dedica a la creación de nuevas empresas a fin de asegurar una presencia nacional y de competir con las firmas extranjeras que dominan un sector.

En el curso de los últimos años han sido creadas empresas que asocian el Estado a un *partner* extranjero. Una de las experiencias más evidentes en este campo es la de la implantación de una industria petroquímica en Brasil.³⁶ En teoría, este género de asociaciones presenta numerosas ventajas. El Estado puede controlar el desarrollo de la industria y asegurarse que se conforme a los objetivos nacionales. Por su lado, la empresa extranjera ve en su asociación con el Estado un medio para obtener ventajas (subvención, crédito, reserva de mercado) disminuyendo el riesgo político inherente a las operaciones en el extranjero.³⁷

2.2.5 La Política de Desarrollo Regional

El desarrollo regional es ciertamente uno de los objetivos mencionados para justificar la intervención gubernamental. La empresa pública puede ser llevada a descentralizar sus actividades en las regiones periféricas de una economía, a fin de impulsar la creación de polos de crecimiento. La situación italiana es ejemplar en lo que a esto concierne: según una ley que data de 1957, el Instituto para la Reconstrucción Industrial (IRI) debe dirigir el 40 por ciento del total de sus inversiones hacia el sur del país y hasta el 60 por ciento de sus inversiones en nuevas industrias.³⁸

La principal preocupación de la regionalización de las actividades productivas se acompaña generalmente de una voluntad de integración. Así, el desarrollo regional es concebido en función de filiales de producción.³⁹ Por su intención, el Estado pretende jugar un papel motor, ya para la valorización de los recursos naturales, ya para hacerse cargo de las actividades de transformación y de fabricación.⁴⁰ Esta operación, que tiene como objetivo "prolongar" las filiales de producción, es concebida en forma de maximizar el efecto que tendría sobre la producción local, teniendo como consecuencia la disminución de la contribución de los proveedores del exterior. Una intervención de este tipo requiere un grado más elevado de planificación, (es decir, de concertación) en la que el Estado se haga cargo de la producción de nivel estratégico en la filial.

Hemos tratado de mostrar en esta segunda parte de qué manera la gestión del capital público, responde a presiones específicas. Así, la empresa pública puede perseguir simultáneamente objetivos muy diferentes (por ejemplo sostener el empleo y sostener el sector privado al mismo tiempo). Estos objetivos son específicos para cada empresa, pueden ser complementarios como también pueden ser contradictorios. El sentido colectivo de la intervención del Estado, tal como se ejerce a través de las empresas públicas en esta etapa, queda indeterminado.

Las empresas públicas poseen ventajas importantes que les permiten considerar inversiones que están fuera del alcance del sector privado. Como ellas están exoneradas de muchas obligaciones (impuestos), aprovechan al máximo la ayuda disponible (subvenciones, préstamos a intereses preferenciales) además de gozar de otras ventajas inestimables (situación de monopolio o reserva de mercado), la empresa pública aparece cada vez más, no solamente para los países subdesarrollados sino también para un gran número de países capitalistas avanzados (entre los cuales está Canadá), como un instrumento privilegiado de crecimiento económico. Después de haber examinado con atención las posibilidades que presenta la empresa del Estado, tratemos de ver si los diferentes objetivos identificados pueden ser coherentes en el cuadro de una política de crecimiento, que se apoya en las empresas públicas.

3. La Empresa Pública como Instrumento de Crecimiento

La empresa pública es un agente económico y, como tal, está sometida al conjunto de leyes de funcionamiento que definen una economía contemporánea. También se ha hecho de la empresa pública un agente político, asignándole un cierto número de funciones de carácter social (redistribución de ingresos, defensa del empleo, desarrollo regional). Las dos funciones no se concilian fácilmente y a menudo resultan contradictorias para la empresa.

En ésta última parte queremos examinar si, tras las preferencias expresadas a nivel de la firma, la acción de las empresas públicas encuentra su lógica a nivel del conjunto de la economía. Se trata de verificar si el espacio observado entre la economía privada y la economía pública puede aprovecharse para la definición de una estrategia de intervención y, en fin, en qué medida el capital público puede pretender una cierta coherencia.

3.1 Estrategia para el Crecimiento y Coherencia de Intervención

La importancia de la Intervención del gobierno en la gestión de la empresa pública depende del grado de adecuación de la prestación de acuerdo a los objetivos planteados. A medida que estos objetivos sean logrados satisfactoriamente, el gobierno tendrá interés en no intervenir demasiado en la gestión de la empresa. Es lo que pasa con la Renault, primer exportador francés, en donde es muy significativa la débil ingerencia de los poderes públicos.⁴¹

La ingerencia del Estado es muchas veces pesada y sistemática en las empresas donde los resultados quedan fuera del objetivo buscado: se habla constantemente de planes de reorganización de la siderurgia.⁴² También ocurre que la empresa es sacrificada para provecho de objetivos sociales y políticos o sirve simplemente de "muleta" para el sector privado.

Estas diferentes situaciones ilustran el desfase entre la economía pública y la privada. Es esta distancia la que permite concebir un margen de maniobra, y por lo tanto el ejercicio de una voluntad y la definición de una estrategia. No se puede concebir la intervención del Estado como enteramente determinada por los intereses económicos dominantes. Este análisis no toma en cuenta todas las relaciones entre clases y fracciones de clases y la mediación política que acompaña necesariamente toda decisión. No podemos hablar de estrategia cuando la intervención del Estado quiere solamente estimular el crecimiento sin que factores de orden cualitativos den una orientación sobre el modelo de desarrollo deseado. Toda decisión de inversión supone una elección, orientada por las presiones económicas y guiada según las relaciones de fuerza entre clases y fracciones de clase, ellas mismas insertadas en un proceso político donde se manifiesta la autonomía relativa del Estado. En

resumen, un análisis exclusivamente económico de las políticas públicas se revela singularmente pobre con respecto a la abundancia de factores políticos que pueden influenciar la decisión.

Una estrategia de crecimiento supone entonces que el Estado tenga una cierta posibilidad de escoger las orientaciones y las prioridades del proceso de producción. Una estrategia supone el establecimiento de normas y de criterios que introducen una *discriminación* en las modalidades de intervención. La discriminación implica que se consideren ciertas actividades, ciertas empresas y ciertas regiones, con respecto a otras que no se consideran. El concepto de discriminación excluye las políticas generales, como la lucha contra la inflación, por ejemplo, en la definición de una estrategia.⁴³

Como ejemplos de objetivos de intervención discriminatoria que sean pertinentes con la actividad de las empresas públicas, podemos mencionar las medidas en el campo del capital extranjero, la designación de sectores prioritarios para la inversión pública, las políticas de desarrollo regional, etc. Una estrategia está compuesta de un conjunto de objetivos.

Surge inmediatamente la pregunta de la coherencia en las medidas puestas en práctica para la realización de la estrategia anunciada. Esta pregunta comporta tres niveles: el de la articulación entre los objetivos, el de los medios de intervención y el de los aparatos a cargo de la realización de estas políticas. La incoherencia se puede manifestar tanto entre los niveles como al interior de cada uno de ellos.

Es frecuente que la enunciación de la política general de un gobierno sea contradictoria. La lógica del discurso debe entonces estar situada ya sea en el nivel político ya en el nivel del proceso económico. Es por eso que tenemos que distinguir los objetivos que pueden ser prioritarios y, en este caso, pasar del nivel teórico general al nivel del análisis de las realizaciones. En tal distinción aparecerá, por ejemplo, que un país subdesarrollado y dependiente no puede, dadas las relaciones de dominación que define la división internacional del trabajo, equiparse en los sectores decisivos exigiendo de los *partnes* extranjeros una tasa elevada de nacionalización de la producción. Las inversiones de infraestructura son muchas veces incompatibles con el nacionalismo económico. El examen de las realizaciones nos permitirá entonces distinguir en el discurso lo que constituye el objetivo prioritario.

A los objetivos identificados deben corresponder los medios de su realización. Es una vez más el problema que pueden encontrar ciertos países subdesarrollados. Por ejemplo, la participación de grandes agencias internacionales de financiamiento limita necesariamente la contribución de los productores nacionales.

En fin, la toma de decisiones y la función de operacionalización de la estrategia, tienen que ser delegadas a una administración competente, cuya jurisdicción corresponde al objetivo y a los medios para ponerse en práctica. Surge aquí la pregunta del doble control político y administrativo de las empresas públicas. Este aspecto es fundamental, porque, muy a menudo, es la misma estrategia la que puede ponerse en discusión. Es menos bajo el aspecto de control y más bajo el de los límites que se estiman necesarios para la autonomía de gestión de las empresas públicas, que este problema debe ser abordado, a fin de evitar lo que Lionel Monnier define con el término de "deriva estratégica".⁴⁴

3.2 Relaciones Políticas y Estrategia de Crecimiento

Ya hemos mencionado que el objetivo del crecimiento económico se impone a nivel político como objetivo prioritario. Esto supone que se opera todo un trabajo de mediación entre intereses competitivos así como un esfuerzo de conciliación destinado a precisar las modalidades de la distribución de los costos y de los beneficios a corto y a largo plazo. Las presiones económicas y, en particular, la gran movilidad de capitales, al igual que las presiones de orden político y más precisamente la coyuntura electoral, regulan la realización de proyectos de desarrollo. La intervención del Estado tiende a generalizarse. Ya no se trata de sostener el crecimiento sino de maximizarlo. Con relación a esto, serán favorecidos los proyectos a corto plazo y de fuerte rentabilidad.

Como toda decisión política, la intervención económica del Estado será buscada, tolerada, o encontrará una fuerte oposición, según la composición de la estructura social y el dinamismo de la iniciativa económica nacional. Una burguesía débil buscará la ayuda del Estado y querrá asociarse a sus proyectos. Una burguesía más dinámica deseará que el capital público asuma una parte de sus costos de inversión con capital público, pero se resistirá a todo control del Estado sobre la actividad productiva. Una burguesía en crisis presionará para que el Estado asuma los sectores no rentables para recuperar su capital y orientarlo hacia actividades más lucrativas. Cada situación vista puede ser característica de una economía. No obstante es más probable que el conjunto de estas posiciones se contrapongan. Es entonces cuando interviene la mediación necesaria del Estado entre las diferentes clases y fracciones de clase.

La empresa pública no parece ser un instrumento particularmente sensible a las demandas populares. Ella no tiene tendencia a crear un gran número de empleos. Por lo mismo, una nacionalización es raramente la consecuencia de una movilización popular auténtica. Una manifestación colectiva de inspiración nacionalista generalmente apoya el proyecto de una fracción de la burguesía o de un sector del Estado (las fuerzas armadas, por ejemplo) en favor de un modelo de desarrollo.⁴⁵ El resultado, entonces, es

que la empresa pública es un aparato del Estado nacido de las relaciones sociales entre las diferentes fracciones de la burguesía y de su expresión política. Más que los otros instrumentos de política económica, la empresa del Estado responde a los intereses de la clase dirigente, mediatizados por el sistema político y las instancias burocráticas.

La naturaleza del sistema político modifica el modo de gestión de los aparatos del Estado en general y de las empresas públicas en particular. En un sistema político abierto, los controles se ejercen por las diferentes instancias de poder que son el gobierno y las asambleas elegidas. Estos controles son potencialmente importantes aunque a menudo no se utilicen eficazmente y se consideren frecuentemente insuficientes.⁴⁶ En un sistema político cerrado, es decir que se caracteriza por la exclusión de la mayoría de la población y por las reglas extremadamente restrictivas de acceso a la influencia, la ausencia de control confiere a los aparatos públicos un mayor margen de autonomía.

Por lo tanto en un régimen autoritario (marcado por una fuerte centralización de poder en el seno del ejecutivo) podemos asistir a la multiplicación de las redes de poder y de influencia, dado que cada agencia gubernamental sirve como lugar de acceso a una clientela privilegiada. Hay una multiplicación de lugares de poder y se nota una verdadera eclosión del Estado que aumenta la resistencia a toda tentativa de regular coherentemente las políticas públicas. Podemos, en consecuencia establecer una relación directa entre los poderes discrecionales que posee un Estado y la autonomía de gestión de las empresas públicas.

3.3 Estrategia de Empresas y Coherencia de Intervención

La empresa pública está entonces, sometida a presiones económicas y a la vez políticas. Es igualmente una organización que, a este título, desarrolla sus propias reglas de gestión y tiende a definir y a perseguir objetivos que le son propios.

Numerosos autores se inclinan sobre los factores organizacionales e incluso psicológicos que afectan el funcionamiento y la rentabilidad de las empresas. Los economistas han tratado de identificar el costo asociado a la indispensable difusión de la autoridad en el seno de la organización (se trata de la cuestión de la relación director-agente).⁴⁷

La autonomía asociada a la función de gerencia (*Managerial Discretion*)⁴⁸ puede llevar a los administradores de empresas a perseguir objetivos que les son particulares:

*“La discreción administrativa (. . .), se define como la habilidad de los administradores de escoger y perseguir objetivos y estrategias que difieren de los propios”.*⁴⁹

Sin embargo perseguir objetivos contradictorios debilita necesariamente la coherencia de la organización.

El problema de la autonomía de gestión se aplica a todas las organizaciones y no es específico para las empresas públicas. Las investigaciones actuales son todavía muy preliminares para que se pueda concluir que la autonomía de los administradores de las empresas públicas es más importante que de la que disponen los gestores del sector privado.⁵⁰ No obstante, podemos afirmar que la relación "director-agente" es particular en el caso de la empresa pública, donde el propietario es el Estado y su interés no puede ser reducido a la maximización de la ganancia. De igual manera, el interés económico no es el factor que motiva a los administradores públicos. El análisis que sigue no toma en cuenta la preferencia de los administradores, sino que trata de precisar la autonomía asociada a la función de gerencia específica a las empresas públicas.

La empresa del Estado busca dos objetivos conjuntos: como toda empresa quiere asegurar lo mejor posible su desarrollo, y como todo aparato de Estado quiere acrecentar su autonomía de gestión.⁵¹ Sus objetivos constituyen globalmente lo que podemos llamar la estrategia de empresa:

"En respuesta a las directivas muy débiles y frecuentemente inseguras de los poderes públicos, asistimos casi "naturalmente" a la emergencia de estrategias de empresas cuyo objetivo consiste en subrayar las indeterminaciones que deja subsistir el plan del Estado (. . .). La firma accede a una vida propia y tiende a liberar sus propios criterios de gestión, que no son excepcionalmente los de la maximización de la ganancia o del interés general".⁵²

Es decir, que la empresa del Estado no suscribe enteramente ni los objetivos políticos ni los económicos que le son asignados.

Si la empresa pública aceptara plenamente la lógica de su función económica, no nos encontraríamos con tantas empresas deficitarias. Por otra parte, las empresas del Estado no parecen aceptar de buena gana ser consideradas como un servicio a la colectividad, su papel social les parece una presión a la cual hay que resistirse. En fin, no podemos rendir cuenta de la lógica de la gestión de la empresa pública si no es invocando el carácter ambivalente de la institución, es decir, recalcando su doble pertenencia al sector privado y al sector público. No podemos quedar satisfechos de un análisis que concluye en el carácter indeterminado del papel y del comportamiento social, económico y político de las empresas públicas.

La lógica de la gestión pública puede ser comprendida si la burocracia es reconocida como un lugar de poder. Al papel social que el gobierno quiere

que ellos jueguen, los administradores de la empresa pública oponen una exigencia de autonomía. Al objetivo de crecimiento que le es asignado al capital público, la burocracia prefiere la estabilidad.⁵³ Los administradores de las empresas del Estado se apropian y utilizan el espacio identificado entre la economía pública y la privada como campo de maniobra para contrastar, tanto la influencia del sector privado, como los controles burocráticos del gobierno. Este espacio que debería permitir al Estado poner en marcha una estrategia de intervención, se ve confiscado por la burocracia en su voluntad de autonomía. Aquí está lo que explica la constante lucha entre los administradores que quieren acrecentar su poder discrecional y los representantes políticos que desean ejercer más control sobre la actividad de las empresas públicas.⁵⁴

El Estado posee un buen número de poderes provistos de una reserva de autoridad que le pueden servir en su voluntad de control de la empresa pública. El gobierno dispone del poder financiero, nombra los principales administradores y fija su remuneración. El gobierno posee la autoridad, y es tal vez allí donde reside su principal poder de transformar la organización de la institución y de modificar las relaciones de poder en su seno. Es así que asiste muy regularmente a las reorganizaciones administrativas que de hecho son operaciones de "recuperación de control".

La empresa dispone de su lado, de un gran número de recursos. El gobierno electo es responsable delante del pueblo de la actuación de la empresa pública. Los administradores pueden, entonces, en cierta medida, negociar con el gobierno y obtener concesiones de autonomía a cambio de dar seguridad de la buena realización del plan.

Además, la empresa pública aprovecha de la ley de permanencia de las instituciones, la seguridad, pase lo que pase, de resistir a un ministro que tenga demasiada iniciativa.⁵⁵ La firma posee un poder decisivo que generalmente sobrepasa la capacidad y voluntad de control de los políticos. La empresa del Estado posee el control exclusivo sobre las informaciones concernientes a sus operaciones y proyectos:

*"En general el control de la empresa pública sobre la información es crítico inclusive cuando la investigación externa sea intensa y sofisticada, la empresa puede influenciar el nivel y la calidad de lo que tendría que decir. Los mismos requerimientos de contabilidad llegan a menudo a un resultado significativo, como parte del proceso de contratación bilateral entre la firma y las agencias de control público."*⁵⁶

En fin, puede ser que la capacidad de control que posee un Estado sea extremadamente limitada. Es posible que un gobierno no disponga entre su personal, de expertos para evaluar las operaciones, frecuentemente muy espe-

cializadas y técnicamente complejas, de una empresa. En esas condiciones, la autonomía de que disponen los administradores de la empresa del Estado no es particularmente extensa.⁵⁷

Los objetivos de autonomía y de estabilidad de que ya hemos hablado no afectan solamente el funcionamiento de la empresa pública, sino también tienen consecuencias sobre la inversión y su modo de gestión. Así, la estabilidad de la institución obliga a minimizar los riesgos que acompañan necesariamente toda nueva inversión. No se podrá emprender un nuevo proyecto si no está asegurado con las mejores garantías de éxito. Si el proyecto llega a tener la talla óptima, poseer el mejor equipo y la tecnología más elaborada y más fiable, la inversión será rápidamente tomada en cuenta. Contrariamente a lo que afirma D. Lal,⁵⁸ consideramos que esta tendencia se inclina muy poco a la formación de los administradores o al hecho de que los que deciden dispongan de sumas considerables sin asumir directamente el riesgo financiero de sus decisiones. Se inclina más a favor de la estrategia de desarrollo en la cual se inserta la inversión pública. Sobre este asunto, compartimos la posición de Francisco Sercovich:

“Es conveniente saber, por ejemplo, que el principal objetivo hacia el cual se orientan los proyectos de amplia inversión por parte de la empresa del Estado es el de asegurar los futuros abastecimientos de cualquier tipo de producción de que se trate. Estos proyectos muy a menudo gozan de tratamientos privilegiados en virtud de los objetivos nacionales que orientan su realización. Por lo tanto ellos han adquirido la máxima prioridad y la concesión de toda clase de tratamientos especiales, a tal extremo que se aprovechan de la condescendencia de varias áreas de legislación. A menudo esto origina procedimientos discrecionales y el manejo de la información por parte de las propias empresas del Estado. Normalmente esto requiere que la empresa pública actúe cuidando minimizar los riesgos, por ejemplo emprendiendo proyectos “llave en mano” de primera consideración, que tomen en cuenta la elección de la tecnología y los servicios de montaje, en la que la fiabilidad sea medida sobre la base de antecedentes.”⁵⁹

La preocupación por la independencia estimula a la empresa del Estado a buscar una mayor independencia financiera y, por este mismo hecho a recurrir lo menos posible al financiamiento público. La empresa busca entonces aumentar sus entradas provenientes de la venta de bienes y servicios y tenderá a resistirse a un gobierno que desee subvencionar indirectamente al sector privado manteniendo sus precios a un nivel artificialmente bajo. Para diversificar las fuentes de financiamiento la empresa apelará al mercado financiero privado nacional y extranjero, sin titubear, en ciertos casos, en aumentar considerablemente la deuda pública.

Hace falta recalcar una aparente contradicción en el comportamiento de la empresa de Estado que, por una parte, desea una mayor independencia del poder público, pero por otra parte, tiene tendencia a emprender proyectos de envergadura que limitan su margen de maniobra financiera. Este comportamiento paradójico hace más evidente la diferencia que existe entre la empresa pública y la firma privada. La primera se escapa a las leyes de funcionamiento del mercado y no obtiene ventaja para buscar la maximización de sus entradas, ya que su capacidad de endeudamiento es independiente de su margen de ganancia.⁶⁰ Asegura entonces su rentabilidad, realizando grandes proyectos que le garanticen una cierta impunidad. En efecto, un proyecto prestigioso y de gran envergadura, una vez puesto en marcha, es menos susceptible de ser cuestionado que un proyecto menos importante.

Los objetivos de autonomía y de estabilidad que son propios de las empresas públicas crean problemas fundamentales para las sociedades subdesarrolladas que desean disminuir su dependencia y estimular la producción nacional. Las condiciones propias del financiamiento internacional, la preferencia hacia los proyectos de envergadura, junto con el deseo de minimizar los riesgos, son factores que hacen de las empresas públicas de los países subdesarrollados "*partners*" objetivos de las grandes transnacionales extranjeras. Los grandes proyectos en los sectores dinámicos, requieren inversiones considerables y por lo tanto no podrían ser emprendidos sin ayuda financiera exterior. La tecnología es invariablemente propiedad de una firma extranjera. Incluso en los casos en que los productores nacionales pueden contribuir en parte a la demanda de bienes de equipo, ellos son generalmente incapaces de ser a la vez competidores a nivel de precios y de ofrecer las garantías de calidad que exigen las empresas del Estado. Es así como se puede afirmar que el capital extranjero en las sociedades subdesarrolladas y dependientes, viene a ser un instrumento que contribuye a establecer el reconocimiento (legitimación) del capital público.⁶¹

El problema que crea la introducción de la empresa pública en una estrategia de crecimiento y la cuestión de la coherencia de intervención ha provocado la necesidad de examinar brevemente las condiciones del control recíproco entre gobierno y empresas públicas. Es de este modo como aparecen instituciones específicas que tienen tendencia a apropiarse del espacio de intervención entre la economía pública y la economía privada. De esta comprobación deriva que no podemos quedarnos satisfechos con una respuesta indeterminada al problema de la coherencia de la intervención, como lo hacen muchos autores que concluyen en el doble papel de la empresa pública, dividida entre su doble condición de aparato de Estado y de organización productiva.⁶²

La identificación de los objetivos propios de la empresa incluye la ambigüedad y la especificidad de su modo de funcionamiento. Es así como

la empresa pública, aprovechando la ventaja que le confiere su inserción en el Estado, tendrá la tendencia a acercarse al mercado con el fin de cubrirse detrás de las presiones económicas que le permiten escapar del control del Estado. La empresa pública, de este modo tendrá tendencia a acentuar la solidaridad que la liga al mercado y a desarrollar sus vínculos con el sector privado (nacional e internacional) para limitar las presiones que le impone su papel social.

La estrategia de empresa por consiguiente, presenta numerosas dimensiones y posee los medios políticos para su realización. Como la empresa pública tiene la capacidad de recuperar, en su beneficio, la estrategia de intervención (se trata de la "deriva estratégica") creemos que es falso identificar, tanto a nivel de medios como a nivel de objetivos, al Estado y las empresas públicas. Existen contradicciones fundamentales que impiden considerar las empresas del Estado al mismo título que los otros medios de intervención, como instrumentos de política económica. La búsqueda, por parte de la empresa del Estado, de realización de sus objetivos particulares y la falta de control por parte del gobierno, impiden hablar de coherencia de intervención. Las contradicciones que hemos identificado no son insuperables, pero deben ser tratadas dentro de una relación constante de negociación que hacen intervenir no solamente las relaciones de poder y de autoridad en el seno del Estado, sino que también los medios de control del sistema político.

4. Conclusión

Se trató de examinar la empresa pública desde el ángulo de su contribución al crecimiento económico buscado por el gobierno, y de determinar si la empresa pública puede servir de instrumento de política económica, en qué perspectiva y con qué impacto posible.

La estrategia de crecimiento supone una cierta coherencia de intervención. Parece, curiosamente, que los objetivos políticos del Estado y los objetivos particulares de la empresa pública (considerando a la vez sus vínculos privilegiados con el mercado y su función social) no son conciliables más que en un sentido muy particular: si el Estado hace suyos los objetivos de las empresas (!). El Estado dispone de un espacio de intervención muy reducido alrededor de las empresas públicas. Los objetivos de política económica y los instrumentos para su realización deben ser confrontados en cada ocasión con las exigencias de autonomía de la empresa pública y a la vez con los medios de que dispone para hacerlas valer.

La autonomía de la empresa del Estado se manifiesta en cuatro niveles. Distinguimos, primero, la autonomía política, es decir la capacidad de la empresa de definir sus políticas de desarrollo y su libertad de inversión.

Segundo, entendemos por autonomía de gestión, la capacidad de la empresa de determinar los medios y de decidir la organización para alcanzar sus objetivos. Por autonomía financiera entendemos, en tercer lugar, la capacidad de autofinanciamiento de la empresa. Esta comprende a la vez, la rentabilidad y la posibilidad de acceder a fuentes externas de financiamiento. Finalmente distinguimos una autonomía de capital, que comprende la capacidad de la empresa del Estado de disponer libremente de su excedente para invertirlo en sectores que ha escogido.⁶³

Por último subrayamos que las diferentes proposiciones relacionadas con la forma de funcionamiento de la empresa pública, su capacidad de estabilización, su búsqueda de autonomía y su resistencia a los controles públicos deberán ser objeto de investigaciones sistemáticas, a fin de esclarecer el problema fundamental de la importancia real del espacio de intervención del cual los Estados disponen.

NOTAS

- 1 Este artículo es parte de un proyecto FCAC, elaborado en 1979 que se titula: "Estado y Desarrollo: Un Estudio sobre el Impacto del Control Público de la Energía sobre la Estrategia Industrial". Este estudio reúne al profesor Thomas Bruneau de la Universidad de McGill, al autor, y un equipo de tres estudiantes: Delfino Campanile, Michel Duquette y Róger Mogloire. Además de otras personas, agradezco a André Blais, Luis Carlos Bresser Pereira, Jorge Niosi y Raymond Vernon que me hicieron el favor de leer y comentar la primera versión de este trabajo.
- 2 Aharoni, Yair, *Markets, Planning and Development*, Cambridge, Ballinger Co., 1977, p. 2.
- 3 Monnier, Lionel, *Capitaux publics et stratégie de l'Etat*, Paris, PUF, 1977, p. 18.
- 4 Es un poco la idea que encontramos en los marxistas que predicen la crisis inminente del capitalismo, a la cual no obstante se escapa. Porque si el capitalismo prepara la crisis final a partir de sus propias contradicciones, los mecanismos de autorregulación (a través del Estado) la frustran constantemente. Por otra parte, si la crisis actual es seguida de un largo período de expansión (1948-1973) más o menos ininterrumpido, es comprensible por qué los poderes públicos no se hayan preocupado mucho por la estrategia de intervención.
- 5 Monnier, Lionel, *op. cit.*, p. 22.
- 6 Holland, Stuart, *The State as Entrepreneur; New Dimensions for Public Enterprise: The IRI State Shareholding Formula*, Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1972, p. 6.

- 7 Jorge Niosi confirma la gran diversidad de formas jurídicas de las empresas públicas en Canadá y las dificultades que le presenta al investigador, *vid.* Niosi, Jorge, *La bourgeoisie canadienne*, Montréal, Boréal Express, 1980, p. 110.
- 8 Retomamos aquí los términos del primer elemento de la definición propuesta por Gillis, *vid.* Gillis, Malcom, "The Role of the State Enterprises in Economic Development", *Development Discussion Paper*, No. 83, Harvard Institute for International Development, 1980, p. 5.
- 9 Monnier, Lionel, *op. cit.*, p. 60.
- 10 Chevalier, Jacques, "L'intérêt général dans l'Administration Française", *Revue Internationale de Science Administrative*, XLI, 1975, pp. 325-350.
- 11 *Vid.* Monnier, Lionel, *op. cit.*, p. 62; Gillis, Malcolm, *art. cit.* p. 14; Aharoni, Yair, *op. cit.*, p. 251.
- 12 *Vid.* Gillis, Malcolm, *loc. cit.*; Monnier, Lionel, *op. cit.*, p. 61; Aharoni, Yair, *loc. cit.*; Niosi, Jorge, *op. cit.*, p. 124.
- 13 Monnier, Lionel, *op. cit.*, p. 64.
- 14 Aharoni, Yair, *op. cit.*, p. 254.
- 15 Miles, Caroline, "Protection of the British Textile Industry", dans W. M. Corden et Gerhard Fels, (dir.), *Public Assistance to Industry*, Boulder, Westview Press, 1976, p. 216.
- 16 *Vid.* Niosi, Jorge, *loc. cit.*; Gillis, Malcolm, *loc. cit.*; Aharoni, Yair, *op. cit.*, p. 251.
- 17 *Vid.* Monnier Lionel, *op. cit.*, p. 60; Aharoni, Yair, *op. cit.*, p. 254; Pryor, Federic L., "Public Ownership: Some Quantitative Dimension", dans William G. Shepherd, *Public Enterprise: Economic Analysis of Theory and Practice*, Lexington, Lexington Books, D. C., Heath and Co., 1976.
- 18 Gillis, Malcolm, *loc. cit.*
- 19 Boulet, Jac-André, "Les agences gouvernementales d'aide à l'entreprise poursuivent-elles les objectifs économiques de l'Etat?", Communication présentée au colloque de la société canadienne de science économique tenu à l'Université de Sherbrooke les 13 et 14 mai 1981, miméo, 1981, p. 6.
- 20 *Vid.* Mattick, Paul, *Marx et Keynes*, Paris, Gallimard, 1972, pp. 179-180; Niosi, Jorge, *op. cit.*, pp. 125-126.
- 21 Gillis, Malcolm, *art. cit.*; Aharoni, Yair, *op. cit.*, p. 290.
- 22 Monnier, Lionel, *op. cit.*, p. 74.
- 23 Niosi, Jorge, *op. cit.*, p. 126.
- 24 *Vid.* Martins, Luciano, *Pouvoir et développement économique, formation et évolution des structures politiques au Brésil*, Paris, Anthropos, 1976; Evans, Peter, *Dependent Development; the Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*, Princeton, Princeton University Press, 1979.

- 25 Niosi, Jorge, *loc. cit.*
- 26 Niosi, Jorge, *loc. cit.*
- 27 Stofaés, Christian, *La grande menace industrielle*, Paris, Pluriel, Livre de Poche, 1979.
- 28 El razonamiento no se aplica si la empresa pública funciona autárquicamente o si, bajo una forma u otra, ella escapa a la definición que se da generalmente de una empresa; es decir que ella no esté dentro de ninguna producción o que sus ingresos no tengan relación con sus costos, (*vid.* Gillis, Malcom, *art. cit.*, p. 5). El poder público tiende a forzar la integración de las empresas del Estado con el fin de que el sector privado aproveche los efectos posteriores, (*vid.* Monnier, Lionel, *op. cit.*, p. 22).
- 29 Adoptamos la posición según la cual el Estado es un agente político, económico e ideológico que dispone de un margen de autonomía muy extenso, toma decisiones y se asegura de su realización utilizando su condicionamiento de fuerza, *vid.* Monnier, Lionel, *op. cit.*, p. 25.
- 30 Monnier, Lionel, *op. cit.*, p. 108.
- 31 Monnier, Lionel, *op. cit.*, p. 116.
- 32 "La paradoja de la ineficacia de la política de bloqueo de tarifas públicas para detener la inflación, es que la política de recuperación de tarifas decidida para salir es, eficaz . . . para aumentar la inflación. Un bloqueo de tarifas puede, en efecto, tener un sentido si es muy provisional, esperando por ejemplo, la puesta en marcha y la implementación efectiva de otra política. Pero si al contrario, como siempre es el caso, este bloqueo se eterniza, entonces la industria privada se habitúa a la disminución relativa de los precios públicos y en consecuencia se organiza. Toda tentativa de 'recuperación' se interpretará después inevitablemente como una forma de agresión contra los planes en marcha y suscitará reacciones de defensa", *vid.* Monnier, Lionel, *op. cit.*, p. 204.
- 33 Monnier, Lionel, *op. cit.*, p. 162.
- 34 Gillis, Malcolm, *art. cit.*, p. 33.
- 35 Gillis, Malcolm, *art. cit.*, p. 30.
- 36 *Vid.* Evans, Peter, *op. cit.*; Abranches, Sergio, *The Divided Leviathan; State and Economic Policy Formation in Authoritarian Brazil*, Cornell University, Ph. D., 1978; Sercovich, Francisco, "State-Owned Enterprises and Dynamic Comparative Advantages in the World Petrochemical Industry. The Case of Commodity Olefin in Brazil", *Development Discussion Paper*, No. 56, Harvard Institute for International Development, 1980.
- 37 *Vid.* Gillis, Malcolm, *art. cit.*, p. 44; Holland, Stuart, *The State as Entrepreneur; New Dimensions for Public Enterprise: The IRI State Shareholding Formula*, Londres, Widenfeld and Nicolson, 1972, p. 255.
- 38 Allen, Kevin, "Regional Intervention", dans Stuart Holland (dir.), *The State as Entrepreneur*, Londres, Widenfeld and Nicolson, 1972, p. 174.

- 39 "Una filial (industrial) es un conjunto articulado de actividades económicas integradas; integración consecutiva de articulaciones en términos de mercado, tecnologías y capital. (...) llevar una política de filiales, es asegurar el manejo de aprovisionamientos de materias primas y mantener un control técnico y financiero de todas las etapas de la transformación hasta la venta final del producto", *vid.* Toledano, Joelle, "A propos des filières industrielles", *Revue d'économie industrielle*, No. 6, pp. 149-158.
- 40 OPDQ, *Filières de production et développement régional*, cap. 1 y 3, Québec, 1977.
- 41 "Finalmente, el caso Renault parece relativamente simple. Un mercado sólido, una dura competencia, la libertad sindical, la sucesión (en 30 años) de dos grandes patrones y la abstención (muy marcada) de los poderes públicos, es decir, lo que se podría definir la 'no-política industrial' en el sector automovilístico, es suficiente para asegurar el desarrollo regular de una empresa y de las riquezas (empleos directos e indirectos, actividad de subcontratos, divisas) que aporta a la colectividad nacional", *vid.* Stofaës, Christian et Jacques Victorri, *Nationalisations*, Paris, Flammarion, 1977, p. 93.
- 42 *Vid.* Le Pors, Anicet, *Les béquilles du capital*, Paris, Seuil, 1977, pp. 58 y ss.; Abranches, Sergio, *Governo; Empresa Estatal e Política Siderúrgica no Brasil*, Rio de Janeiro, Grupo de Estudos sobre o Setor Público, FINEP, 1978.
- 43 El carácter discriminatorio de una política económica es una dimensión esencial de la definición de un tipo de intervención. Así, en otro trabajo definimos la política industrial como "constitutiva del conjunto de medidas discriminatorias puestas en marcha por el Estado para impulsar el crecimiento industrial", *vid.* Blais, André et Philippe Faucher, "La politique industrielle dans les pays capitalistes avancés", dans *Revue canadienne de science politique*, XIV, 1, 1981, pp. 3-35.
- 44 Monnier, Lionel, *op. cit.*
- 45 Martins, Luciano, *op. cit.*; Niosi, Jorge, *op. cit.*; McRoberts, Kenneth et Dale Postgate, *Quebec, Social Change and Political Crisis*, Toronto, McClelland and Stewart, 1980.
- 46 Boulet, Jac-André, *doc. cit.*, p. 15.
- 47 Raiffa, Howard, "Decision Making in the State-Owned Enterprises, dans Raymond Vernon et Yair Aharoni (dir.), *State-Owned Enterprise in the Western Economies*, London, Croom Helm, 1981.
- 48 El análisis de la racionalidad de los actores fue desarrollado por Harvey Leibenstein, (*Vid.* Leibenstein, H., *Beyond Economic Man*, Cambridge, Harvard University Press, 1976; General X-Efficiency Theory and Economic Development, New York, Oxford University Press, 1978). Para una revisión de la literatura económica sobre este tema, ver el artículo reciente de Herbert A. Simon, "Rational Decision Making in Business Organizations", *The American Economic Review*, 69, 4, 1979, pp. 493-513.
- 49 Aharoni, Yair, "Managerial Discretion" dans Raymond Vernon et Yair Aharoni (dir.), *State-Owned Enterprises in the Western Economies*, London, Croom Helm, 1981, p. 184.

- 50 Aharoni, Yair, *op. cit.*, p. 188.
- 51 Vernon, Raymond, "Introduction", dans Raymond Vernon et Yair Aharoni (dir.), *State-Owned Enterprises in the Western Economies*, London, Croom Helm, 1981, p. 13.
- 52 Monnier, Lionel, *op. cit.*, p. 198.
- 53 Gillis, Malcolm, *art. cit.*, p. 3; Aharoni, Yair, *Markets, Planning and Development*, Cambridge, Ballinger Co., 1977, p. 303.
- 54 Aharoni, Yair, *Markets, Planning and Development*, Cambridge, Ballinger Co., 1977, p. 272.
- 55 Shepherd, William G., *Public Enterprise: Economic Analysis of Theory and Practice*, Lexington, D. C. Heath and Co., 1976, p. 44.
- 56 Shepherd, William G., *op. cit.*, p. 43.
- 57 Aharoni, Yair, "Managerial Discretion" dans Raymond Vernon et Yair Aharoni (dir.), *State-Owned Enterprises in the Western Economies*, London, Croom Helm, 1981, p. 190.
- 58 Lal, Deepah, "Public Enterprises", dans J. Cody, H. Hughes et David Wall, *Policies for Industrial Progress in Developing Countries*, Washington, The World Bank, Oxford University Press, 1980, p. 231.
- 59 Sercovich, Francisco, *art. cit.*, p. 23.
- 60 Paradójicamente, para un gobierno una de las formas de limitar el ritmo de expansión de sus empresas puede ser no solidarizarse con ellas e imponerles enfrentarse al mercado. En tal situación la empresa pública no tiene otra elección que la de ser rentable.
- 61 Esta idea la formuló Luciano Martins en su Artículo "La joint-venture Etat-firme transnationale-entrepreneurs locaux au Brésil", *Sociologie et sociétés*, XI, 2, (octobre) 1979, pp. 169-186.
- 62 Vid. Abranches, Sergio et Sulamis Dain, *A Empresa Estatal no Brasil: Padroes Estruturais e Estratégias de Ação*, Rio de Janeiro: Grupo de Estudos sobre o Setor Público, FINEP, 1978, p. 10; Aharoni, Yair, *Markets, Planning and Development*, Cambridge, Ballinger Co., 1977, p. 246
- 63 Abranches, Sergio et Sulamis Dain, *op. cit.*, pp. 17-19.