

Revista Centroamericana de Administración Pública



ENERO - JUNIO 1984



6

Revista Centroamericana de Administración Pública



Instituto Centroamericano de Administración Pública

6 Enero - Junio 1984

Director: Carlos Cordero d'Aubuisson

Editor: Cristina Eguizabal

Comité Editorial: Gilberto Flores
Vinicio González
Dennis Aguiluz F.
Edelberto Torres-Rivas
Carmen María Romero
Francisco Pinto

**Coordinación
Programa Editorial:** María Cecilia Alvarado
Van Patten

Diagramación: Jaime Castro

Unidad de Producción: Denia María de Corrales

Unidad de Impresión: Efraín Quesada

Portada: Dibujo tomado de la Revista
Repertorio, No. 15, abril de
1970.

Para suscripciones, canje y solicitudes, escribir a Editor Revista Centroamericana de Administración Pública, ICAP. Apartado 10.025, San José 1000, Costa Rica, C. A.

Los precios de suscripción anual (dos números) para 1985 son los siguientes:

- Países del Istmo Centroamericano: US\$8,00 (o su equivalente en monedas nacionales al tipo de cambio vigente).
- México, Estados Unidos, Canadá, Colombia y Venezuela: US\$15,00.
- Resto de países de América y Europa: US\$20,00.

INDICE

	Página
A TRES AÑOS DE BANCA NACIONALIZADA Alberto Benítez Bonilla	7
EL CONTROL EN EL SECTOR PUBLICO: ADMINISTRACION ES MAS QUE CONTROL, CONTROL ES MAS QUE INFORMACION E INFORMACION ES MAS QUE DATOS Xinia Picado Warren (Win) Crowther	43
ADMINISTRACION PUBLICA Y DESARROLLO EN EL CASO COSTARRICENSE: SUS IMPLICACIONES EN LA BUROCRATIZACION Julia Ma. de la O	81
EMPRESA ESTATAL Y DESARROLLO ECONOMICO EN AMERICA LATINA Ana Sojo	123
LA PLANIFICACION EN LAS EMPRESAS PUBLICAS: PROGRAMACION, SEGUIMIENTO, CONTROL Y EVALUACION - ADAPTACION A LOS PLANES Y PROBLEMAS DE GOBIERNO Antonio Augusto Oliveira Amado	147
CAMBIO Y PERMANENCIA DE AMERICA LATINA EN EL CONTEXTO ECONOMICO MUNDIAL Alfredo Guerra-Borges Edelberto Torres-Rivas	205
DOCUMENTOS	
DISCURSO DE INAUGURACION DEL POSGRADO CENTROAMERICANO EN ADMINISTRACION PUBLICA POR EL SEÑOR ARMANDO ARAUZ, VICEPRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA	227
LOS AUTORES	231

Las opiniones de los autores en esta publicación no necesariamente reflejan el pensamiento u orientación del Instituto Centroamericano de Administración Pública.

A TRES AÑOS DE BANCA NACIONALIZADA

Alberto Benítez Bonilla

1. Introducción

1. El 15 de marzo de 1983, se cumplieron tres años de la nacionalización de las Instituciones de Crédito y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo. Fecha de gran trascendencia, pues constituye el sexto jalón o acontecimiento más importante habido en el sistema financiero de El Salvador. Estos Acontecimientos han sido: 1o. En junio de 1934 se creó el Banco Central de Reserva de El Salvador; 2o. En abril de 1961 se nacionalizó la Banca Central; 3o. En marzo de 1963 se creó la Financiera Nacional de la Vivienda y el Sistema de Asociaciones de Ahorro y Préstamo; 4o. En enero de 1971 entró en vigencia la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares (LICOA); 5o. En agosto de 1973 se creó la Junta Monetaria; y 6o. En marzo de 1980 se intervinieron y se nacionalizaron las Instituciones de Crédito y las Asociaciones de Ahorro y Préstamo.

Cuatro meses antes del 7 de marzo de 1980, la campaña en contra de la nacionalización pretendió desalentar profundamente a la población por los supuestos daños que se causarían. Ante los anuncios que auguraban el efecto desastroso de la nacionalización, hubo corrida de depósitos y fuga de capital. De noviembre de 1979 a marzo 7 de 1980, el nivel de depósitos de los bancos y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo se redujo en ₡258 millones; pero en tres meses los depósitos se recuperaron y la banca nacionalizada continuó ofreciendo a sus ahorrantes la misma eficiencia, estabilidad y seguridad de antes, a pesar de los factores que adversamente afectaban la economía.

2. Tres años después la banca no quebró, sigue creciendo al servicio de la sociedad, a pesar de los augurios y de los cuatro años de crisis económico-política mundial, regional y particularmente en El Salvador. El sector financiero nacionalizado ha sido el seguro para el mantenimiento de la resquebrajada economía y del éxito de la

política monetaria, crediticia y cambiaria. La salvación de muchas empresas y empresarios se debe, en parte, al papel desempeñado por las instituciones nacionalizadas, que conscientes de su función, han sido tolerantes ante el problema de la falta de pago de muchos empresarios, motivada por el deterioro pronunciado de nuestra economía durante los últimos tres años, a tal grado que el ingreso per cápita real de 1982 se redujo al nivel de 1963.

3. Un análisis de lo acontecido durante los tres años de la nueva Banca, tomando en consideración lo que ha ocurrido en el área económica, las reformas agraria y de comercio exterior, nos dará una idea de la nueva orientación hacia el desarrollo económico que poco a poco se imprime a esa banca para que contribuya a una mejor redistribución del ingreso. Este análisis nos revelará los esfuerzos realizados para facilitar el acceso al crédito para la pequeña empresa, la construcción de vivienda orientada hacia los estratos de ingresos más bajos, así como la mejor remuneración del ahorro del pequeño, mediano y grande generador del mismo.

El análisis que sigue demostrará y comprobará que se pueden conjugar los intereses nacionales con los intereses de las empresas financieras. Es decir, armonizar el punto de vista del objetivo del desarrollo económico y social con los criterios de solidez y solvencia de empresa.

4. Para una evaluación de la eficiencia empresarial, se tomarán como base tanto los indicadores que muestran la sanidad en el manejo de las instituciones, como aquellos otros índices que expresan una evolución dinámica de su estructura financiera, tales como la rentabilidad y el crecimiento.

5. Con respecto a la eficiencia macro-económica, se tomarán como marco de referencia los objetivos de corto plazo de las políticas financieras dictadas por las autoridades monetarias, así como los de corto, mediano y largo plazo de la Ley de Nacionalización de las Instituciones de Crédito y Asociaciones de Ahorro y Préstamo.

6. Para un marco de comparación, el período de análisis comprenderá los años 1977-1983, separando los tres años previos a la nacionalización con los tres y medio años del proceso de nacionalización. Se tratará, dentro de la brevedad y la adversidad ocurrida, de analizar el cumplimiento de los objetivos y el desenvolvimiento de la nueva banca en el devenir de los tres años y medio transcurridos.

2. Los objetivos de las políticas financieras y bancarias

7. Al clasificar los flujos o corrientes que genera la actividad económica en reales y financieros, se advierte que las medidas reguladoras del Estado sobre los componentes de los flujos financieros pueden repercutir cualitativa y cuantitativamente sobre los reales. Tal conjunto de medidas formuladas y ejecutadas por entes estatales, constituyen las políticas financieras.

8. Con respecto a las políticas a cargo de las autoridades monetarias, debe decirse que desde la creación del Banco Central hasta el presente, han evolucionado sustancialmente en cuanto a la dirección y profundidad de la aplicación de las medidas que las integran. Y según sea el componente esencial sobre el que tienen que actuar las medidas de las autoridades monetarias, se puede hablar de las siguientes políticas:

- a) Política monetaria
- b) Política crediticia
- c) Política cambiaria y
- d) Política bancaria.

9. La conducción de aquellas políticas pasó de una etapa en que las autoridades monetarias fueron enteramente indiferentes y pasivas con respecto a los problemas cualitativos inherentes a la corriente real de la economía, a otras fases subsiguientes, en las que gradualmente ha habido una mayor identificación, hasta llegar a concientizarse con los problemas del desarrollo económico.

10. Irremisiblemente, el paso histórico definitivo de cada fase ha estado marcado por la promulgación de nuevas leyes o la modificación sustancial de leyes existentes.

11. Así, a principios de los años sesentas, la Ley Orgánica del Banco Central, en su artículo 5, marcó claramente los objetivos básicos de las políticas financieras en general, y monetarias en particular. Tales objetivos fueron los siguientes:

- a) Promover y mantener las condiciones monetarias, cambiarias y crediticias, más favorables para el desarrollo ordenado de la economía nacional
- b) Mantener la estabilidad monetaria en el país
- c) Preservar el valor internacional del Colón y su convertibilidad y
- d) Coordinar la política monetaria del Banco con la política económica del Estado.

12. Posteriormente, la forma de pensar y actuar en el proceso de formulación y ejecución de las políticas de la autoridad monetaria se vio reforzada con la institucionalización de la planificación, a mediados de los años sesentas, con una mayor definición del marco legal de las Instituciones de Crédito al finalizar la década de los sesentas y con la creación de la Junta Monetaria, a principios de los setentas.

13. En la práctica, y durante muchos años, aquellos cuatro objetivos de la Ley Orgánica del Banco Central se han resumido en dos: el equilibrio interno y el equilibrio externo. La labor de coordinación entre las diferentes políticas de las autoridades monetarias ha estado asegurada con el énfasis que al final se ha puesto en el equilibrio externo, en términos de lograr determinadas metas de la Balanza de Pagos global.

14. Por una parte la política monetaria ha buscado regular la cantidad de dinero en circulación por medio del encaje legal, el redescuento y otros instrumentos; por otra, la política crediticia ha intentado introducir cambios en la asignación de los recursos en la economía, mediante criterios de selectividad en la concesión del crédito por parte de los Bancos, tanto por sectores y actividades económicas, como por los usuarios del crédito; en cuanto a la política cambiaria, ésta se ha limitado a preservar el tipo de cambio, regulando cuantitativamente y selectivamente las importaciones, a la vez que se obtiene el endeudamiento externo necesario para cubrir el déficit motivado por menores ingresos de exportaciones. Estas tres políticas han tenido como característica común, la de actuar en forma indirecta o persuasiva en las decisiones financieras de cada Banco y demás instituciones integrantes del Sistema Financiero.

15. En otras palabras, a lo largo de los años sesentas y setentas, se había confiado en que los criterios generales y específicos de las políticas financieras, podrían hacer que las administraciones de las Instituciones Financieras lograran que el proceso de su intermediación financiera realizara cambios en la corriente real de la economía con una orientación de desarrollo, particularmente en los aspectos siguientes:

- a) Promover la producción de bienes esenciales para las necesidades básicas de la población salvadoreña
- b) Diversificar la producción para la exportación, reduciendo así la dependencia en los pocos productos tradicionales de exportación y
- c) Extender los beneficios del crédito a un número cada vez mayor de usuarios de crédito que se encontraban al margen del crédito institucional.

16. La política financiera ortodoxa de la autoridad monetaria, consistente en propiciar la adecuada liquidez de la economía por medio de la manipulación de instrumentos monetarios y esperar que las entidades de crédito asignen los recursos en forma racional a los sectores más eficientes y de mayor productividad no es, al menos en los países en vías de desarrollo, la alternativa más conveniente, debido a una serie de deficiencias desde el punto de vista económico y social que estos países adolecen y que no permiten el desarrollo de la libre competencia. Es por eso que la autoridad monetaria, por una parte, se vuelve a la vez responsable de coordinar y dirigir el sistema financiero, y de proveer recursos orientados directamente a sectores específicos, y por otra, se ve obligada a dirigir directamente al sistema financiero en diversas formas, a fin de promover verdaderamente los tres propósitos del numeral anterior y evitar las transferencias del ahorro interno y la riqueza del país hacia el exterior en épocas de crisis, las cuales son muchas veces la causa de agudas perturbaciones económico-financieras de muchos de estos países en vías de desarrollo.

17. Pero pasaron las dos décadas y las políticas de las autoridades monetarias no lograron que los beneficios del proceso de la intermediación financiera se distribuyeran

en forma tal, que modificaran a su vez las estructuras básicas de la economía salvadoreña. Esto se puso en mayor evidencia a finales de los setentas, ante el agravamiento de la situación social de los salvadoreños. La combinación de factores económicos y extra-económicos que se suscitaron, hicieron explícito un desacuerdo general con el esquema en que venía funcionando el sistema financiero. Se concluye en forma terminante que se hacía necesaria la intervención directa del Estado en la conducción de los Bancos y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, a fin de reorientar el proceso de toma de decisiones de cada uno de ellos a una genuina coordinación de sus objetivos y metas con las de las políticas financieras de las autoridades monetarias, y por ende, con la política de desarrollo económico del país.

18. Es así que se promulga a principios de 1980 la Ley de Nacionalización de las Instituciones de Crédito y Asociaciones de Ahorro y Préstamo, con base en la cual, y durante el período transitorio en que el Estado sea total propietario de las acciones de las mismas, se tratará de introducir los cambios técnicos necesarios en sus estructuras organizativas, que les permitan no sólo fijarse objetivos y metas plenamente identificadas con los de las políticas de desarrollo económico del Estado, sino también desarrollar la capacidad de lograrlos.

19. De esta manera, la administración por parte del Estado de los Bancos y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, se ha impuesto dos clases de objetivos:

- a) Por lo menos mantener los mínimos de eficiencia de cada institución financiera en su carácter de empresas y
- b) Evidenciar en el menor plazo posible la realización de los objetivos de la nacionalización de la banca.

20. Debe reconocerse que la tarea de lograr tales objetivos ha demandado al Banco Central esfuerzos grandes, y ha significado una responsabilidad también de grandes proporciones, la cual se ha venido a sumar a las responsabilidades ya tradicionales de la Institución, las que se han multiplicado en estos años tan críticos como los que han transcurrido desde finales de 1979, que verdaderamente han sido de proeza, es decir, fuera de toda rutina histórica. Por tal motivo, no deben esconderse los temores que surgieron al principio, en cuanto al objetivo de mantener como mínimo los índices de eficiencia que registraban antes de la nacionalización los Bancos y las Asociaciones de Ahorro y Préstamo.

21. En efecto, una pérdida en el control de los mínimos de eficiencia administrativa y económico-financiera de las 19 instituciones originalmente nacionalizadas, echaría por la borda la consecución de los objetivos macro-económicos y de alcance social de la nacionalización. ¿Y cómo se han especificado estos objetivos para efectos de su consecución?

22. Para dar respuesta a la interrogante antes planteada, vale la pena citar los objetivos de largo plazo enmarcados en el Plan de Desarrollo Económico y Social para el quinquenio 1965/1969, con base en los antecedentes legales de la Constitución Política y Ley del Consejo Nacional de Planificación, y que eran los siguientes: 1) Alcanzar un nivel de vida más alto; 2) Mejorar el nivel de vida de la población; 3) Distribución más equitativa del ingreso y del poder económico; 4) Igualdad de oportunidades; 5) Integración regional del país; y 6) Integración socio-económica en Centroamérica.

23. La ley de Nacionalización de las Instituciones de Crédito y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, con vigencia a partir del 15 de marzo de 1980. Objetivos y Alcance de la nacionalización enunciados en sus considerandos, con excepción de los alcances integracionistas, reitera los objetivos esenciales plasmados casi 20 años atrás en el Primer Plan de Desarrollo Económico y Social referido.

La Ley de Nacionalización, en su parte resolutive, se concreta a asegurar que los objetivos y el alcance se realicen con el fin de fijar con claridad el proceso de ejecución de la nacionalización. Para ello reguló cuatro aspectos básicos:

- a) Las bases técnicas sobre la valorización de las acciones, que permitan una justa indemnización a los antiguos propietarios de las mismas.
- b) Las referencias esenciales para realizar una adecuada dirección de cada institución financiera, durante el período transitorio en que el Estado sea propietario total de las referidas acciones.
- c) Los principios fundamentales para la trasferencia de la propiedad parcial (hasta el 49%) del capital accionario a los empleados de cada institución financiera nacionalizada y de otros inversionistas particulares, así como la forma en que se efectuará la dirección ejecutiva de cada institución, con el predominio en la propiedad de las acciones, y en consecuencia, en la toma de decisiones por parte del Estado y
- d) La exclusividad de los bancos de propiedad salvadoreña en la captación de depósitos.

24. El texto de la Ley de Nacionalización, tiene implícito, pues, el principio de que la identificación plena de la intermediación financiera con la política de desarrollo económico estará más eficientemente asegurada, mediante un proceso de toma de decisiones dentro de cada institución, en el que se combinen los intereses de:

- a) Los ejecutores del proceso técnico administrativo de cada institución financiera, es decir de sus empleados.
- b) Los que actúan desde afuera como coautores del proceso de intermediación, en

su carácter de ahorradores o de inversionistas, es decir, los consumidores y los empresarios y

- c) El ente responsable de la armonización de los intereses de la comunidad salvadoreña, es decir el Estado.

25. Así, los objetivos nacionales de carácter económico y social a concretarse en el mediano plazo, como producto del funcionamiento de una banca nacionalizada, son los siguientes:

- a) Las políticas de colocación de fondos en operaciones de crédito e inversión deben evitar el contribuir a una mayor concentración del ingreso y la riqueza en El Salvador.
- b) Las políticas de crédito e inversión deberán orientarse al financiamiento de proyectos nuevos de inversión y proyectos de ampliación que tiendan a diversificar la producción de bienes y servicios básicos para la población salvadoreña, así como diversificar también las exportaciones del país.
- c) Los ahorros que captan las instituciones financieras nacionalizadas mediante sus redes de servicios de sucursales y agencias en todo el país, deben canalizarse por medio de operaciones de crédito e inversión que promuevan equilibradamente las actividades productivas de los lugares donde ha sido captado ese ahorro, con el fin de alcanzar un desarrollo económico regionalmente integrado y,
- d) El funcionamiento de bancos extranjeros debe descansar en el principio de que el ahorro externo debe ser un complemento eficiente del ahorro interno para financiar el desarrollo económico del país, dentro del marco de una política integral de aceptación de la inversión extranjera.

3. El comportamiento de las principales variables de la economía salvadoreña

26. Después del resumen introductorio y el de los objetivos, en donde se ha tratado de realizar un análisis de por qué y para qué se nacionalizó el sistema financiero, corresponde ahora enjuiciar el producto que ha generado ese proceso de nacionalización. Para ello es necesario, antes de despegar, revisar las condiciones del espacio donde se volará. En ese sentido, a continuación se presentan las principales variables económico-financieras externas de carácter exógeno, directamente vinculadas con el quehacer del sector financiero, y de cuyo comportamiento depende a su vez la mayor parte del ritmo y nivel de la actividad económica nacional. A pesar de que los banqueros y demás administradores de las instituciones financieras no pueden ejercer ninguna influencia directa sobre estas variables, y que las autoridades monetarias sólo pueden

dictar medidas compensadoras, los Bancos y demás integrantes del Sistema Financiero pudieron desempeñarse satisfactoriamente en el proceso de la intermediación financiera.

27. Estas variables son básicamente cuatro: Exportaciones de bienes, entradas netas de capital, tasas internacionales de interés y tasas de inflación de los principales países de origen de nuestras importaciones. En el Cuadro No. 1 de estadísticas sobre estas variables, las entradas netas de capital se dividen en capital oficial y capital privado, y el efecto de éstas reflejado a su vez en las reservas internacionales netas, los saldos monetarios del sector externo y el ahorro externo. Todas ellas para los años 1977 a 1982.

CUADRO No. 1

VARIABLES EXTERNAS DETERMINANTES DE LA ACTIVIDAD ECONOMICA DE CARACTER EXOGENO (Cifras de fin de año – en millones de Colones)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982
Exportaciones de bienes	2.431.0	2.004.1	2.830.8	2.688.3	1.995.0	1.751.0
Entradas Netas de Capital Oficial	- 3.4	154.5	167.0	225.4	446.3	333.5
Entradas Netas de Capital Privado (a)	- 36.1	464.4	- 582.1	-1,043.9	- 228.3	- 96.0
Reservas Internacionales netas del Sistema Bancario	514.3	586.0	315.7	- 174.8	- 372.6	- 197.4
Ahorro Externo (b)	- 76.3	714.5	- 53.6	- 76.5	626.2	379.5
Tasas Internacionales de Interés (Promedio en Porcentajes) (c)	6.45	9.20	12.15	14.03	16.63	13.48
Tasas de Porcentuales de Inflación de:						
Estados Unidos	6.5	7.5	11.3	13.5	10.4	6.2
Japón	8.1	3.8	3.6	8.0	4.9	2.6
Alemania	3.6	2.8	4.1	5.5	5.9	5.3
Venezuela	7.7	7.2	12.3	21.6	16.2	9.9
Mundial	11.2	9.5	11.8	15.4	13.5	12.8

Fuente: Revista BCR. Estadísticas Financieras Internacionales del Fondo Monetario Internacional.

(a) Incluye errores y omisiones de la Balanza de Pagos.

(b) Se define como el saldo de nuestra Balanza de Pagos en cuenta corriente con signo cambiado. En tal sentido, el signo negativo del ahorro externo significa que en ese ejercicio el saldo en mención experimentó un superávit o que nuestras salidas netas de capital fueron mayores que las entradas netas de capital.

(c) LIBOR.

28. El dato de las exportaciones de bienes presenta un ciclo que se inicia en 1977 con ¢ 2.431 millones, llega a un máximo de ¢ 2.830.8 millones en 1979, precisamente un año antes de la nacionalización del Sistema Financiero, pasa a mostrar un descenso gradual, para llegar en 1982 a ¢ 1.751.0 millones, es decir, una cifra inferior a la de 1977. En otras palabras, el período de Banca Nacionalizada ha sido coincidente con el descenso persistente en el valor de las exportaciones de bienes.

29. Por ser las exportaciones uno de los principales determinantes del crecimiento del producto territorial bruto, así como la principal fuente de moneda extranjera para financiar las importaciones, puede inferirse lo dramática que ha sido la gestión de la Banca Nacionalizada para satisfacer las necesidades de importar de todos los sectores.

30. A fin de compensar tal comportamiento de las exportaciones, el sector público trató de ingresar el máximo posible de fondos prestados en el exterior, habiendo obtenido en forma neta durante los años 1980-1982, un total de ¢ 1.005.2 millones, cifra ésta superior en más de tres veces a las entradas netas acumuladas en el período 1977-1979, que fue de ¢ 318.1 millones. No obstante, los esfuerzos del Banco Central y del sector público para compensar la reducción de los ingresos en divisas del país, fueron totalmente anulados por las entradas netas de capital privado, las cuales, durante el período 1980-1982, fueron negativas en ¢ 1.368.2 millones. Para el período anterior a la Nacionalización, en cambio, las entradas netas acumuladas de capital privado fueron positivas en ¢ 428.3 millones hasta 1978 y negativas en sólo ¢ 153.8 millones incluyendo 1979.

31. A aquellas dos grandes deficiencias en materia de recursos financieros de origen extranjero, se agregan la presión de las altas tasas internacionales de interés y de inflación extranjera, precisamente en los años 1980-1982. En efecto, en cuanto a las tasas internacionales de interés, uno de los indicadores de éstas, es la tasa interbancaria de Londres (Libor). Esta tasa fluctuó entre 6.45 y 9.20% entre 1977 y 1978, habiendo alcanzado un nivel de 12.5% en 1979; en 1980 y 1981 continuó su tendencia alcista, habiendo llegado a 14.03% y 16.63%, respectivamente, y aunque a partir de 1982 empezó a declinar, todavía se mantenía superior a la más alta de los años anteriores a la Nacionalización.

32. Las tasas de inflación de los cuatro países de donde proviene más del 70% de nuestras importaciones fuera de Centroamérica, registraron las más altas tasas de inflación del período 1977-1982, en 1980 y 1981; lo mismo ocurre con la tasa mundial, la cual, no obstante que comienza a descender en 1982, es todavía superior en ese año, a las tasas registradas antes de la Nacionalización.

33. Por lo que se refiere a las variables macroeconómicas internas de orden endógeno sobre las que el Sistema Financiero tampoco ejerce ninguna influencia directa, se observa un comportamiento diferenciado entre los dos subperíodos que se analizan, tres de las más importantes que se pueden mencionar son:

CUADRO No. 2

BARIABLES MACROECONOMICAS INTERNAS
DE CARACTER ENDOGENO
DATOS A PRECIO DE 1962
(En Porcentajes)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982
1) Crecimiento anual del Producto	6.1	6.4	-1.7	-8.7	-9.0	-6.4
2) Consumo:						
Crecimiento anual	11.0	3.3	-6.5	-7.7	-7.7	-6.0
Relación a PTB	95.0	92.2	87.8	88.7	90.0	90.3
3) Inversión Bruta Interna:						
Crecimiento anual	43.5	2.9	-22.9	-32.1	-3.8	-15.0
Relación a PTB	22.2	21.4	16.8	12.5	13.2	12.0
4) Producto per cápita	2.6	5.9	-4.6	-11.3	-11.6	-9.0
5) Estructura respecto a PTB:						
Consumo	95.0	92.2	87.8	88.7	90.0	90.3
Inversión	22.2	21.4	16.8	12.5	13.2	12.0
TOTAL ¹	117.2	113.6	104.6	101.2	103.2	102.3

Fuente: Sección de Cuentas Nacionales del BCR.

1 La estructura es superior al 100.0% debido a que ambos rubros incluyen el componente importado.

- a) El producto mostró en el primer período altas tasas de crecimiento, y en el segundo, altas tasas de decrecimiento. Más pronunciado se vuelve el deterioro del Producto per cápita, agravado por el alto nivel de crecimiento poblacional, que como se ha señalado, ha descendido al valor per cápita de 1963, es decir, un retroceso al nivel de hace 20 años. (Ver Cuadro No. 2)
- b) La inversión se redujo en forma sensible, no sólo en los índices de crecimiento, sino también en cuanto a su estructura o participación respecto al PTB. (Ver Cuadro No. 2)
- c) El gasto de consumo también muestra una contracción en términos de crecimiento a una tasa menos acelerada que la de la inversión. Ese menor ritmo de desaceleración se refleja en el crecimiento del porcentaje estructural con respecto al PTB inverso al de la inversión. (Ver Cuadro No. 2)

34. Hasta aquí, se tiene tan solo una idea de lo dramático que ha sido para la gestión de Banca Nacionalizada el conducir el proceso de intermediación financiera en un ambiente en el que las variables de la economía mundial que se interiorizan a la economía salvadoreña, así como las variables macroeconómicas internas, fueron todas adversas a la conducción del proceso de Nacionalización del Sistema Financiero. En otras palabras, la gestión que aquí se pretende evaluar es una gestión en época de crisis, comparada con una realizada en un ambiente extraordinariamente positivo como fue la del período 1977/1979.

4. La eficiencia empresarial de las instituciones financieras nacionalizadas

35. En esta parte se intenta evaluar el desempeño de los Bancos y Asociaciones de Ahorro y Préstamo Nacionalizados, desde el punto de vista de su administración como empresas comerciales de servicios.

36. Como tales, estas instituciones tienen que observar el cumplimiento de requerimientos legales mínimos, propios de las regulaciones del Estado, así como de aspectos que desde un punto de vista técnico de sana administración, toda empresa financiera debe cumplir en beneficio de los intereses de la comunidad. Estos aspectos son:

- a) La liquidez
- b) Sanidad de la Cartera y
- c) La Solvencia

Además, es importante agregar al análisis el comportamiento de aquellos elementos que indican la eficiencia y que a su vez se identifican con los objetivos de los inversionistas que colocan sus ahorros en el capital accionario de las empresas. Esos elementos son:

- d) Crecimiento
- e) Rentabilidad y
- f) Productividad

a) Liquidez

37. El comportamiento de las instituciones financieras nacionalizadas en materia de liquidez, puede analizarse en términos de las relaciones del total de rubros que constituyen las disponibilidades de recursos líquidos, con los activos totales y con los depósitos. La primera relación, es decir *disponibilidad sobre activos totales*, nos ofrece una idea de mayor o menor eficiencia en las políticas de colocación de fondos. La segunda relación, es decir *disponibilidades sobre depósitos totales*, además de ofrecer también

una magnitud de eficiencia en las colocaciones de recursos captados, nos ofrece también un índice de responsabilidad en el cumplimiento de los requerimientos legales para proteger a los depositantes. Para ambos enfoques tiene importancia en su orden la sanidad de la cartera y la política de la autoridad monetaria en cuanto a redescuento, encaje y tasas de interés.

CUADRO No. 3

INSTITUCIONES FINANCIERAS NACIONALIZADAS RELACIONES DE ACTIVOS LIQUIDOS Y ACTIVOS RENTABLES (Coeficientes de fin de año – En Porcentajes)

AÑOS	Bancos		Asociaciones de Ahorro y Préstamo	
	Disponibilidad sobre Activos Totales	Activos Rentables sobre Activos Totales	Disponibilidad sobre Activos Totales	Activos Rentables sobre Activos Totales
1977	21.0	68.9	23.3	74.8
1978	17.0	75.7	13.4	84.4
1979	14.0	78.9	8.2	88.6
1980	15.5	72.0	9.9	83.9
1981	15.9	70.5	14.7	75.6
1982	16.7	71.5	11.6	77.4
1983	18.4		14.8	

Fuente: Balances Generales de las Instituciones.

1 Cifras al 30 de junio.

38. La relación disponibilidad sobre activos totales para fines de los años 1977-1979 (véase Cuadro No. 3), es notoriamente decreciente, tanto para los Bancos como para las Asociaciones de Ahorro y Préstamo. En cuanto a los primeros, el decrecimiento se manifiesta de un máximo de 21.0% en 1977, a un mínimo del 14% en 1979, cuya explicación se encuentra en las siguientes causas:

- a) En 1978, entre julio y agosto, el Encaje Legal se reduce por disposición de la Junta Monetaria, del 30% al 20%, lo que permitió que la banca incrementara sus colocaciones en activos rentables en relación a sus activos totales.
- b) En 1979, la relación de disponibilidades sobre activos totales llegó a su más bajo nivel, como resultado de la reducción de la excesiva liquidez de la economía originada a fines de 1976 y durante todo 1977 (por los altos precios del café y la falta de una política nacional que neutralizara tal anomalía). A ello se agregó la falta de una continuada alimentación de la liquidez nacional a partir del segundo semestre de 1979, (motivada por la agudización de los problemas socio-

políticos, y el incremento en la demanda de crédito para propósitos de cobertura de riesgo de inversión, tanto interno como externo). Estos problemas socio-políticos, unidos a los malos augurios sobre la nacionalización de la banca, propiciaron también una corrida de depósitos. Todo esto explica en síntesis, el bajo nivel de disponibilidades sobre activos totales.

39. Con respecto a las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, el comportamiento descendente de la relación disponibilidades sobre activos totales encuentra su explicación en la misma causa enunciada en el literal b) anterior; sin embargo, deben mencionarse dos diferencias esenciales, con relación al de los bancos:

- a) En los primeros dos años del sub-período 1977-1979, estas instituciones registraban una relación extraordinariamente elevada, no sólo con respecto a las exigencias mínimas de Encaje Legal, ya que para ellas siempre ha sido de sólo el 10%, sino también en comparación con los Bancos y
- b) Para 1979 esta relación llegó a un nivel mucho más bajo del que registraron los Bancos, es decir del 8.2%, lo que implicó que las deficiencias de liquidez para estas instituciones fueran mucho más serias en ese año.

40. Podría decirse que el mejor año del período 1977-1979, en cuanto a eficiencia en la colocación de recursos, fue el de 1979, pues al mismo tiempo que la asignación relativa a recursos líquidos del total de activos fue, sin dejar de cumplir los requerimientos mínimos legales, la más baja, también la relación de recursos rentables sobre activos totales era la más alta. Sin embargo, si bien la relación disponibilidades sobre activos totales de 1979 fue la más baja del sub-período, ello obedece a una situación de grave illiquidez. Por otra parte, la proporción de los activos rentables a activos totales aumentó debido a una reducción en la tasa de crecimiento de los activos totales. (Ver Cuadro No. 3.)

41. Pasando al sub-período 1980-1983 (ver Cuadro No. 3), es decir de Instituciones Financieras Nacionalizadas, el comportamiento de la relación disponibilidades sobre activos totales es de una recuperación con tendencia a igualar la situación de 1978. En efecto, para el caso de los Bancos puede apreciarse lo siguiente:

- a) Al finalizar 1980, del cual diez meses y medio fueron de administración orientada por el Estado, la relación disponibilidades a activos totales se había recuperado en 1.5 puntos al compararse con la de fines de 1979.
- b) Al efectuarse similar comparación entre 1981 y 1979, la recuperación aumentó a 1.9 puntos y
- c) Para 1982, es decir el último ejercicio completo del sub-período de banca nacionalizada, la relación en referencia fue de 16.7%, prácticamente la misma de 1978.

42. Al examinar el comportamiento de esa relación en las Asociaciones, en estos años del proceso de nacionalización, se observa lo siguiente:

- a) Una recuperación mucho mayor que con respecto a los Bancos en los años de 1980 y 1981, de 1.7 puntos y 6.5 puntos (acumulados para los dos años), respectivamente y
- b) Una interrupción de esa tendencia en 1982, ya que, después de haber llegado a superar la posición de 1978, en ese año, bajó a 11.6%.

43. Al entrar a analizar la liquidez desde el punto de vista del cumplimiento de los requisitos legales mínimos, que protegen a los depositantes (ver Cuadro No. 4), el examen se tiene que hacer con base en la segunda relación; es decir, la que resulta de dividir los activos en líquidos o disponibilidades sobre el total de depósitos. En este sentido se pueden examinar dos relaciones o coeficientes, así:

- a) El coeficiente de liquidez bruto, que representa la participación del total de disponibilidades líquidas dentro del total de depósitos y
- b) El coeficiente de liquidez neto, equivalente a la relación entre el total de disponibilidades líquidas menos préstamos del Banco Central a corto plazo (o de la FNV en el caso de las Asociaciones) y el total de depósitos.

44. La tendencia del coeficiente bruto de liquidez, en todo el período de análisis, ha sido similar al de la relación disponibilidades sobre activos totales. Ello se debe, sin duda, a que el comportamiento de los depósitos totales ha sido también similar al de los activos totales. En cuanto al coeficiente de liquidez neto, la similitud en su comportamiento es menor, aunque se aprecia la misma tendencia general, cual es la de recuperación. En este sentido, los coeficientes bruto y neto de 1978 siguen siendo buena referencia para apreciar la recuperación del Sistema Financiero.

45. El coeficiente de liquidez neto tiene la virtud de mostrar, con un poco más de profundidad, el grado de firmeza de la constitución de la liquidez por parte de los Bancos y de las Asociaciones. En efecto, cuanto más se aleja hacia abajo el coeficiente de liquidez neto del coeficiente de liquidez bruto, mayor dependencia tienen estas instituciones del financiamiento directo del Banco Central, en el caso de los Bancos, y del financiamiento indirecto del mismo Banco Central, en el caso de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo (vía Financiera Nacional de la Vivienda). Y en la medida en que tal dependencia obedezca a las necesidades de cubrir un mayor flujo de retiros de depósitos, con desembolsos de las líneas de crédito del Banco Central, sin dejar el objetivo de maximizar la rentabilidad, la constitución de la liquidez presenta mayores debilidades.

46. Así, en 1979 ese coeficiente llegó a ser 1.3% en los Bancos y negativo en 8.7% en las Asociaciones de Ahorro y Préstamo. De acuerdo con estos resultados, es

CUADRO No. 4

SITUACION DE LOS ACTIVOS LIQUIDOS
CON RESPECTO A LOS DEPOSITOS TOTALES
(Datos a fin de año -- En Porcentajes)

AÑOS	Bancos		Asociaciones de Ahorro y Préstamo	
	Coefficiente de Liquidez Bruto	Coefficiente de Liquidez Neto	Coefficiente de Liquidez Bruto	Coefficiente de Liquidez Neto
1977	34.3	17.8	25.3	25.3
1978	27.2	15.1	14.8	13.1
1979	25.6	1.3	11.0	- 8.7
1980	25.7	5.7	12.6	- 3.2
1981	26.3	9.8	18.8	3.1
1982	27.0	14.8	14.4	4.5
Junio 1979	22.6	15.1	13.1	11.7
Junio 1983	30.0	24.5	17.4	7.0

Fuente: Estados Financieros de las Instituciones.

evidente que, de no haber recibido la asistencia del Banco Central, el Sistema Bancario y el Sistema de Ahorro y Préstamo no hubieran podido cubrir con sus propios recursos ni siquiera los mínimos requisitos de liquidez necesarios. La reducción drástica en el segundo semestre de 1979, como se verá más adelante, obligó a los Bancos y a las Asociaciones de Ahorro a incrementar sus préstamos de corto plazo con el Banco Central y la Financiera Nacional de la Vivienda, respectivamente. Así, de una cifra de Q99.6 millones en junio de 1979, los Bancos pasaron a una de Q430.1 millones en febrero de 1980 y a Q111.1 millones en junio de 1983; por su parte, las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, incrementaron esos préstamos, de Q9.0 millones, a Q180.8 millones y a Q85.7 millones, para los mismos meses y años. Desde luego que esto también repercutió en la rentabilidad de estas Instituciones Financieras, ya que utilizaron recursos para cubrir deficiencias de liquidez a tasas de interés superiores a las tasas promedio de sus colocaciones. Por otra parte, los altos niveles de crédito del Banco Central, que prevalecen a junio de 1983, se originan básicamente por el establecimiento de líneas especiales de refinanciamiento ante los problemas financieros de los sectores cafetero, algodonero y de la construcción.

47. Como se ha señalado, un coeficiente de liquidez viene dado por la relación activos líquidos a depósitos totales. Otra medida de la liquidez de los bancos la ofrece la relación depósitos en el Banco Central a volumen total de depósitos. Por lo general, esta razón representa el coeficiente de encaje, el cual antiguamente era un indicador apropiado de liquidez y en cierta medida también de solvencia. En la actualidad, el encaje junto con el redescuento constituyen más bien instrumentos de política monetaria y de tasa de interés. Por ejemplo la reducción del encaje del 30% al 20% en 1978,

no fue realizado porque se consideró que 20% era un coeficiente de liquidez adecuado, sino que fue el resultado de una política de buscar una menor asistencia financiera del Banco Central al sistema bancario, y en la medida que la banca pudiera prestar el mayor porcentaje de su recursos captados, podría pagar mayor interés a sus ahorrantes sin aumentar la tasa de interés a sus usuarios de crédito; es decir, compensar la elevación de las tasas pasivas mediante la reducción de este coeficiente. El encaje, el redescuento y la tasa de interés son instrumentos importantes de política financiera que, al ser integrados debidamente, su implementación permite mantener la liquidez con un menor coeficiente de disponible, con lo que la intermediación financiera se vuelve más eficiente.

48. Por otra parte, debe decirse que, entre más bajo sea el coeficiente de liquidez del sistema bancario, como consecuencia de una reducción en el encaje, o de una disminución en los excedentes de liquidez con respecto a ese encaje por parte de los mismos bancos, la liquidez que éstos generan para la economía en su conjunto es superior, debido a que entra en juego el mecanismo multiplicador de los depósitos vía concesión de crédito. Por supuesto que, en la medida en que las políticas de concesión de crédito de los Bancos sean orientadas a una utilización eminentemente productiva de los recursos, las mayores tenencias de recursos líquidos, por parte del público, podrán tener como contraparte una mayor producción de bienes y servicios, resultando así que la mayor creación de medios de pago permitida por las autoridades monetarias tengan un respaldo real y, en consecuencia, reflejen un genuino aumento en el ahorro interno.

b) Sanidad de cartera

49. Otro elemento que juega papel importante en la liquidez, solvencia y solidez de cualquiera institución de crédito, es la sanidad de la cartera de préstamos e inversiones. El concepto de sanidad de cartera es bastante amplio y está dado por la dispersión de riesgo entre los diferentes sectores económicos, la sanidad de los proyectos, la experiencia de los sujetos de crédito, la estructura financiera del sujeto de crédito, la garantía, las perspectivas de productividad y capacidad gerencial de la empresa usuaria del crédito, el plazo adecuado que se haya fijado con base en la capacidad de pago del proyecto, el seguimiento de la aplicación de los fondos a los verdaderos destinos, la política de recuperación de la institución financiera, y en general por la situación económica nacional e internacional del producto o productos fundamentales del país.

50. Cuando por cualesquiera de los factores antes señalados, una institución de crédito no tiene un flujo de recuperación normal a sus previsiones, pueden crearse problemas de liquidez, solvencia o solidez y de rentabilidad, o sea puede llegar a tener dificultades económico-financieras.

51. Ante la grave situación de crisis de cuatro años que ha vivido el país, la banca nacionalizada ha comprendido que su papel dentro de la economía es mantener los sectores productivos en acción, y como consecuencia ha tenido que ser tolerante en cuanto al concepto de sanidad de cartera, particularmente en el área de cobranzas, ya

que de aplicar las normas tradicionales de cobro ya hubiese cambiado su función de intermediario financiero por el de productor de bienes y servicios. La mora (capital más intereses) de la banca nacionalizada (Bancos y Asociaciones) al 30 de abril de 1983, y que comprende aquellos préstamos con mora de más de 6 meses, ascendía a ₡454.6 millones. Contra una cartera de crédito e inversiones a esa misma fecha de ₡2.571.3 millones, esta mora representa el 17.7% de la cartera total. Cifra que se considera razonable, dada la situación nacional y mundial, ya que en la actualidad hasta los más grandes bancos del mundo afrontan condiciones financieras difíciles.

c) Solvencia .

52. Una forma en que las autoridades financieras de un país pueden asegurarse de que las instituciones financieras se mantengan dentro de determinados límites de solvencia, es la de establecer regulaciones sobre la expansión en activos o en pasivos totales con respecto al patrimonio neto o a algunos de los componentes de éste. Así, tanto la Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, como la Ley de la Financiera Nacional de la Vivienda y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, establecen:

- a) En cuanto a los Bancos, deberán conservar en todo tiempo una relación mínima entre el capital pagado y sus reservas de capital (Fondo Operativo), del 8% con respecto a sus colocaciones en crédito o en títulos crediticios y del 40% con respecto a sus inversiones en acciones o participaciones en sociedades anónimas, en propiedades raíces o en otros activos ilíquidos. Es decir, los Bancos no deberán exceder sus saldos de crédito en 12.5 veces su capital y reservas, y sus inversiones en acciones, propiedades raíces y otros activos ilíquidos, en 2.5 veces.
- b) Por lo que se refiere a las Asociaciones, éstas pueden expandir sus saldos de crédito hasta 20 veces su capital y reservas, y sus saldos por inversiones en propiedades raíces, hasta 5 veces.

53. Sin embargo, para los efectos de la evaluación comparativa que se está efectuando de las gestiones reales durante los sub-periodos 1977-1979 y 1980-1983, podría prescindirse del examen estadístico acerca del cumplimiento exacto de las relaciones antes mencionadas, y evaluar la evolución que los Bancos y las Asociaciones han mostrado en materia de solvencia, con base en los siguientes tres índices:

- a) Relación Capital y Reservas de Capital sobre Crédito e Inversiones;
- b) Relación Patrimonio Neto, es decir capital y reservas de capital más superávit, con respecto al crédito e inversión; y,
- c) Relación Patrimonio sobre Pasivos Totales.

54. Conforme a las cifras que se presentan en el Cuadro No. 5, desde 1977 hasta 1982, la posición de solvencia de los Bancos prácticamente se ha mantenido durante los años de la nacionalización; por ejemplo, la relación capital y reservas de capital sobre Crédito e inversión ha pasado de 9.13% en 1977 a 8.92% en 1978, y a 8.98% en 1982; en el caso de las Asociaciones, esta posición ha mejorado, habiendo pasado la misma relación de 4.89% en 1977 a 4.95% en 1978 y finalmente a 6.34% en 1982. Similar grado de comportamiento en la posición de solvencia de los dos grupos de Instituciones Nacionalizadas puede apreciarse en las otras dos relaciones.

55. Es importante destacar que las instituciones financieras nacionalizadas han logrado, las unas mantener, y las otras fortalecer sus solvencias, no a base de disminuir sus operaciones activas o pasivas, sino por el contrario, se han empeñado en desarrollar

CUADRO No. 5

INSTITUCIONES FINANCIERAS NACIONALIZADAS RELACIONES DE SOLVENCIA (Datos de fin de año – En Porcentajes)

AÑOS	Capital y Reservas sobre Crédito e Inversión	Patrimonio sobre Crédito e Inversión	Patrimonio sobre Pasivos Totales
Bancos:			
1977	9.13	11.94	7.62
1978	8.92	11.57	8.07
1979	8.61	11.31	8.40
1980	9.64	12.46	8.34
1981	8.50	12.62	7.86
1982	8.98	11.79	7.77
Asociaciones de Ahorro y Préstamo:			
1977	4.89	5.05	3.91
1978	4.95	5.07	4.43
1979	5.83	6.41	5.92
1980	5.92	7.23	6.30
1981	5.60	7.58	5.92
1982	6.34	7.20	5.84

una intermediación financiera dinámica, procurando captar el máximo posible de recursos, y estando a la vez en lo posible el conservar recursos ociosos. Es decir, el proceso de nacionalización ha combinado el mantenimiento de la solvencia, en el caso de los Bancos, y el fortalecimiento de la misma en el caso de las Asociaciones, simultáneamente con una actitud dinámica de crecimiento.

56. Por otra parte, las Instituciones Financieras nacionalizadas han dado cumplimiento a requerimientos más específicos que tienden a proteger su solvencia. Así, los Bancos, por disposición legal, no pueden arriesgar en crédito a una sola persona más del 30% de su capital y reservas, a menos que haya sido previamente autorizado por la Junta Monetaria. Tampoco los Directores pueden ser deudores de la institución. Asimismo, las Instituciones Financieras Nacionalizadas han dado cumplimiento a disposiciones reglamentarias de la Junta Monetaria, el Banco Central, la Financiera Nacional de la Vivienda y la Superintendencia, que se aplican para mantener la solvencia y liquidez del sistema, etc.

57. Debe destacarse también que el comportamiento que se observa en la solvencia de las instituciones financieras nacionalizadas, ha ido acompañado de un fortalecimiento paralelo en la estructura de los recursos prestables, mediante la introducción de nuevos instrumentos de captación de ahorro y el incentivo de pagar tasas de interés más elevadas, acordes con los plazos a que los ahorrantes han estado dispuestos a entregar sus fondos. Esto ha permitido que las instituciones financieras en general mejoren la calidad de su intermediación, realizando operaciones activas de crédito más acordes con la estructura de sus operaciones pasivas. A su vez, esta política ha derivado beneficios mayores para los usuarios de crédito, por una parte aumentando el número de usuarios, y por otra, permitiendo ampliar los plazos de los créditos, y en consecuencia, disminuyendo el valor de las amortizaciones. Las mejoras en este sentido, han sido mucho más notorias en las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, dada su anterior débil estructura en las operaciones pasivas. En efecto, antes de la nacionalización, las referidas Instituciones disponían únicamente de depósitos de ahorro prácticamente a la vista, para financiar proyectos de vivienda que constituían la base de una cartera de crédito a 15 y 20 años plazo. A continuación pueden apreciarse algunas evidencias sobre lo hasta aquí anotado.

d) Crecimiento

58. Como se dijo antes, la nacionalización de los Bancos y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo se da en el punto más bajo de la contracción económica iniciada en 1979. A esto se agrega inmediatamente, con particular énfasis a principio de 1980, los temores generalizados acerca de las consecuencias negativas para los ahorrantes que se había divulgado se derivarían de la misma nacionalización. Correspondía entonces a la administración del Estado, como único accionista del sistema financiero nacionalizado, demostrar no solamente que reunía las condiciones para orientar adecuadamente a los Bancos y a las Asociaciones, dentro de las nuevas reglas del juego, sino también

CUADRO No. 6

INSTITUCIONES FINANCIERAS NACIONALIZADAS
 ESTRUCTURA DE RECURSOS PRESTABLES, MONTOS Y SALDOS DE
 PRESTAMOS Y NUMERO DE CREDITOS
 (En Miles de Colones al 31 de Diciembre)

	Bancos		Asociaciones de Ahorro y Préstamo	
	1979	1982	1979	1982
1. Estructura de recursos sobre saldos de fin de año				
a) Total depósitos	1.147.701	1.868.395	466.987	715.957
A la vista	463.225	675.657		
Ahorro corriente	414.052	667.658	466.987	569.153
Ahorro con aviso previo	—	—	—	732
Ahorro programado	—	—	—	1.448
A plazo	269.777	507.335	—	144.624
En divisas	647	17.745	—	—
b) Crédito BCR	395.457	289.947	—	—
c) Crédito FNV	—	—	104.505 ¹	96.819 ²
d) Crédito extranjero	103.361	18.408	—	—
e) Fideicomiso	128.163	249.685	—	—
f) Patrimonio	136.224	220.465	35.380	49.338
TOTAL	1.910.906	2.646.900	606.872	862.164
2. Montos de préstamos otorgados	1.886.266	1.729.197	104.829	254.383
3. Número de préstamos con base en montos	22.988	21.052	—	—
4. Número de viviendas cuya construcción ha sido financiada:			3.407	13.345
a) Individuales			43	42
b) Proyectos			3.364	13.303
5. Número de préstamos Adquisición de viviendas			1.352	1.581
6. Saldo de préstamos	1.365.196	1.723.210	542.990	677.343
7. Número de Préstamos con base en saldos	24.548	28.358		

Fuente: Balances Generales de las Instituciones, Cuadros de Crédito elaborados por el Departamento de Investigaciones Económicas del Banco Central, Boletín Mensual de la FNV.

- 1 Créditos casi en su totalidad destinados para cubrir situaciones de iliquidez.
- 2 Créditos casi en su totalidad destinados para financiar proyectos de vivienda.

para afrontar el reto de iniciar la orientación de una nueva banca en medio de una de las más profundas crisis del país y del mundo. Así, al darse la nacionalización, las instituciones financieras estaban en una situación financiera sumamente difícil, con una aguda iliquidez que había obligado a la autoridad monetaria a establecer esquemas especiales de asistencia crediticia a los Bancos y a las Asociaciones de Ahorro y Préstamo; por otra parte, se presentaba un decrecimiento en los depósitos y en el flujo de recuperación, con un elevado nivel de crédito proveniente del "Boom" de 1977 y 1978. Este era el panorama en que el Estado tenía que afrontar, por medio del Banco Central, la responsabilidad general ante todos los sectores del país, a efecto de reactivar la economía nacional, mediante un sistema financiero ágil, prudente y técnico.

59. Consecuentemente, la disposición de los Bancos y de las Asociaciones, para desempeñar su intermediación dentro de un enfoque de reactivación económica, tenía que reflejarse en tasas de crecimiento de sus principales componentes. Al finalizar 1982, es decir, un poco menos de tres años después, los saldos de las principales operaciones activas y pasivas habían registrado satisfactorias tasas de crecimiento. (Ver Cuadro No. 7)

60. En el Cuadro No. 7 se presentan las tasas de crecimiento de cinco variables importantes, que son el capital pagado y reservas de capital, el patrimonio neto, el crédito e inversión, los depósitos totales y los activos o pasivos. Las dos primeras variables mencionadas se diferencian únicamente en los resultados acumulados de ejercicios anteriores que están pendientes de distribuirse, ya sea para reforzar las reservas de capital, o bien para pagar dividendos.

61. El efecto contraccionista en el capital pagado y reservas de capital y en el patrimonio neto, que se refleja principalmente en 1980, en el que alcanzan tasas de crecimiento de 5.3% y 3.5%, respectivamente, se debió a las menores ganancias de ese año, como se verá más adelante. Para 1981, el capital pagado y las reservas de capital experimentaron un ligero decrecimiento, debido a que en este año se reflejaron en las contabilidades los saneamientos de cartera acordados por la Junta Monetaria, a efecto de determinar el valor de las acciones de las instituciones financieras, de conformidad con lo dispuesto por la Ley de Nacionalización de las Instituciones de Crédito y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo. Además, se tuvieron que posponer para 1982, los aumentos de capital efectuados por el Estado con el fin de compensar las reducciones derivadas de los saneamientos. Es así que en 1982 el capital pagado y las reservas de capital registraron una tasa de crecimiento de 23.9% para los Bancos y del 27.9% para las Asociaciones. Los patrimonios netos reflejan tasas adecuadas de crecimiento en los tres años de nacionalización, si se toma en cuenta que los resultados de 1981 y fundamentalmente los de 1982, (los cuales se traducen en superávit distribuable o no distribuable), que efectuaron saneamientos a productos por cobrar en lo referente a ingresos por intereses devengados por buena parte de las carteras de crédito, que se encuentran con serios problemas por parte de los sujetos de crédito en el cumplimiento de sus pagos. Esto último se explica, ya por razones de leyes emitidas, como es el caso

de los créditos afectados por la Ley Básica de Reforma Agraria, o bien por razones de pérdida de mercado de los productos cuya elaboración generó esos créditos, como es el caso de los inmuebles llamados activos inmovilizados de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, etc.

CUADRO No. 7

INSTITUCIONES FINANCIERAS NACIONALIZADAS
TASAS DE CRECIMIENTO DE PRINCIPALES OPERACIONES
ACTIVAS Y PASIVAS
(Datos a fin de año – En Porcentajes)

	Capital Pagado y Reservas de Capital	Patrimonio Neto	Crédito e Inversiones ¹	Depósitos Totales ²	Activos o Pasivos
Bancos:					
1977	27.9	28.2	17.3	15.0	22.2
1978	15.5	14.7	18.3	10.2	8.1
1979	8.8	10.2	12.7	- 7.3	5.7
1980	5.3	3.5	- 6.0	14.8	4.7
1981	- 0.6	14.2	12.7	21.2	20.3
1982	23.9	9.6	17.3	17.0	14.1
Asociaciones de Ahorro y Préstamo:					
1977	48.7	48.1	48.1	33.9	33.8
1978	34.8	34.0	33.4	15.9	18.2
1979	26.3	35.2	7.1	- 15.6	2.0
1980	4.1	15.7	2.5	13.5	8.3
1981	1.6	12.5	7.4	18.9	19.2
1982	27.9	7.2	12.9	13.6	10.3

Fuente: Balances Generales de las Instituciones.

1 No incluye saldos de fideicomisos.

2 No incluye saldos de comisiones de inversión.

6.2 El análisis del comportamiento de las columnas del crédito e inversión y la de los depósitos tiene particular importancia; por un lado, 1977 y 1978 fueron años de

una excesiva liquidez en la economía, y como ya se dijo, no se adoptaron las medidas financieras que neutralizaran sus efectos; por otro, el resultado de la excesiva liquidez originó una gran utilización del crédito, posiblemente para destinos no convenientes y además para proyectos con dudosa viabilidad económico-financiera, cuyos efectos son ahora los activos inmovilizados en las Asociaciones de Ahorro y Préstamo y gran cantidad de crédito con nula o baja recuperabilidad en los Bancos.

Tomando en consideración la tasa de crecimiento del producto y la tasa de inflación de la economía, el incremento del crédito en el período de banca nacionalizada ha sido adecuado; por otro lado, en los depósitos, se observa un incremento por arriba del ritmo de crecimiento económico y del proceso inflacionario. (Ver Cuadro No. 8)

CUADRO No. 8

CIFRAS COMPARATIVAS DE ALGUNAS VARIABLES MACRO-ECONOMICAS (En Millones de Colones y Porcentajes)

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
PIB en colones corriente	7.167	7.692	8.607	8.917	8.647	8.871	10.185 ¹
Préstamos sistema bancario y Asociaciones de Ahorro y Préstamo al sector privado (saldos)	2.260	2.688	3.031	2.848	3.041	3.428	3.505 ²
Depósitos sistema bancario y Asociaciones de Ahorro y Préstamo (saldos)	2.040	2.318	2.228	2.440	2.777	3.145	3.359 ²
Tasa de Inflación ³	11.8	13.2	16.4	17.3	14.8	11.7	14.2 ¹

Fuente: Revista BCR, Dirección General de Estadísticas y Censos.

1 Cifras estimadas en Programa Monetario.

2 Cifras al 30 de junio.

3 Con base en IPC.

e) Rentabilidad y costos

63. Al hablar de tasas adecuadas de crecimiento de las instituciones financieras

nacionalizadas, debe tomarse en consideración el triple compromiso que estas instituciones han contraído, cuales son: mantener el mínimo de eficiencia desde el punto de vista empresarial y de servicio, coadyuvar a reactivar la economía y participar en la reorientación del proceso de intermediación hacia una plena identificación con la filosofía del desarrollo económico integral del país. Como podrá comprenderse, sólo el buscar uno de estos tres objetivos representa, para cualquier nivel empresarial, un gran reto. Y es en este contexto en el que deben evaluarse los niveles de rentabilidad registrados por los Bancos Comerciales Nacionalizados y las Asociaciones de Ahorro y Préstamo.

6.4 Como puede observarse en el Cuadro No. 9, entre 1977 y 1979, las tasas de rentabilidad del Patrimonio de los Bancos oscilaron entre un mínimo de 17.3% y un máximo de 22.8%; y las Asociaciones registraron para similar período un mínimo de 28.4% y un máximo de 61.6%. Para los últimos tres ejercicios económicos, las tasas de rentabilidad de ambos grupos de instituciones han mostrado el mismo patrón que el resto de variables aquí analizadas, es decir, señalan un proceso de recuperación del sistema financiero nacionalizado.

CUADRO No. 9

TASAS DE RENDIMIENTO SOBRE EL PATRIMONIO NETO

Años	Bancos	Asociaciones
1977	22.8	61.6
1978	19.6	44.3
1979	17.3	28.4
1980	4.9	- 0.1
1981	13.5	11.7
1982	14.2	13.6

Fuente: Estados Financieros de las Instituciones.

6.5 En efecto, los Bancos registran un aumento gradual en sus rentabilidades que va de 4.9% en 1980 a 14.2% en 1982. Por su parte, las Asociaciones de Ahorro y Préstamo parten de una tasa de rentabilidad de -0.1% en 1980, y alcanzan en 1982 una tasa de 13.6%.

66. Entre algunas de las causas de las bajas rentabilidades durante los últimos tres ejercicios económicos, comparadas con las del período 1977-1979, pueden señalarse las siguientes: la primera se refiere a la crisis general del país, que al manifestarse

en una reducción de la inversión, un mayor desempleo y una disminución del mercado interno, provocaron bajas tasas de crecimiento en las carteras de crédito e inversión. La segunda causa es de orden indirecto, y es provocada al interior de las instituciones, como una reacción de sana disciplina financiera ante la reducción en los flujos de recuperación de créditos y el consecuente aumento en la proporción de créditos en mora, lo que ha obligado a los Bancos y a las Asociaciones a calcular mayores reservas de saneamiento de préstamos, con la implicación resultante de tener que hacer provisiones con cargo a ingresos que no aparecen reflejados en las utilidades; además, tales instituciones han dejado de reflejar como ingresos o ganancias, los créditos que se destinaron a financiar actividades que, por razón de la crisis que se vive, están paralizados. Ejemplos de éstos son los créditos a cargo de expropiados por la Reforma Agraria, a los cuales no se les calcula la totalidad de los intereses contractuales, y los créditos destinados a financiar los llamados activos inmovilizados en el sistema de ahorro y préstamo, los cuales son objeto de provisiones de saneamiento. Una tercera causa es la menor rotación de los recursos, debido a su vez a la baja en el ritmo de recuperaciones de los créditos, lo que se refleja en parte en el alto nivel de los productos por cobrar, y que se origina por la crisis y la tolerancia (o flexibilidad) de la nueva Banca a fin de promover y mantener la producción y el empleo. Una cuarta causa se debe a los incrementos en los Gastos Administrativos, motivados por las concesiones de aumentos salariales y otras prestaciones al personal de las instituciones.

67. Pero las tasas de rentabilidad no son el único índice para evaluar la resultante final de la gestión en términos de eficiencia. Es bien importante demostrar que tanto

CUADRO No. 10

COSTOS Y RENDIMIENTO POR COLON DE RECURSOS PRESTADOS

AÑOS	Bancos		Asociaciones de Ahorro y P.	
	Costos Administrativos	Rendimiento Total-Neto*	Costos Administrativos	Rendimiento Total-Neto*
1977	4.6	2.3	3.4	2.5
1978	4.6	2.2	3.2	1.8
1979	5.1	2.0	3.2	1.3
1980	6.0	0.6	3.9	-
1981	7.2	1.6	4.0	0.8
1982	6.8	1.8	4.1	0.9

Fuente: Estados Financieros de las Instituciones.

* Diferencia entre Ingresos Totales y Gastos Totales.

los Bancos como las Asociaciones de Ahorro y Préstamo han procurado preservar índices de eficiencia en la conducción de sus administraciones, a fin de que sus gastos no contribuyan a elevar artificialmente el costo del crédito que reciben los usuarios finales. Asimismo, han procurado también mantenerse autofinanciables en la colocación en operaciones activas de cada Colón de ahorro captado por medio de sus operaciones pasivas.

68. En 1977 y 1978, los Bancos registraban 4.6 centavos de costos administrativos por cada Colón prestado. En 1979, este índice parece iniciar una tendencia creciente, pasando de 5.1 a 6.0 y 7.2 en 1980 y 1981, respectivamente, debido a que el crecimiento en los gastos salariales no fue acompañado por el crecimiento necesario de las carteras de crédito e inversión por las causas ya señaladas. Pero en 1982, dicha tendencia se interrumpe, ya que el costo por cada Colón prestado bajó a 6.8 centavos. (Ver Cuadro No. 10).

69. En el caso de las Asociaciones, los costos administrativos por Colón prestado entre ambos sub-períodos que aquí se comparan, no han fluctuado de manera pronunciada. Así, en 1977 registraban 3.4 centavos por Colón prestado, y éste sólo ha subido a 4.1 centavos en 1982. (Ver Cuadro No. 10)

70. En cuanto a la capacidad de autofinanciarse el proceso de intermediación, los Bancos registraron entre 1977 y 1979 un rendimiento total neto a su favor por Colón prestado entre un máximo de 2.3 centavos en 1977 y un mínimo de 2.0 centavos en 1979 (ver Cuadro No. 10); para el período de banca nacionalizada, el último ejercicio económico, el de 1982, generó para los bancos un rendimiento neto de 1.8 centavos, es decir, levemente inferior a los índices de antes de la nacionalización. En el caso de las Asociaciones, una similar comparación nos refleja para antes de la nacionalización un máximo de 2.5 centavos en 1977 y un mínimo de 1.3 centavos en 1979, y que para 1982 esas asociaciones registraron 0.9 centavos de diferencial a su favor por Colón prestado.

71. Así, las cifras ofrecidas sobre rentabilidad y costos demuestran que los aumentos en las tasas de interés que el sistema financiero ha cobrado en 1982 sobre sus operaciones activas, han servido para dar una mayor remuneración a los depositantes. Es decir, en ningún momento han servido para cubrir mayores gastos administrativos de las instituciones en referencia.

f) Productividad

72. Lo anterior fue posible gracias a los altos niveles de productividad de las Instituciones Financieras Nacionalizadas, expresados por el índice de productividad del factor trabajo, medido por el monto de crédito e inversión por empleado, y que para 1982 ascendió, en el caso de los Bancos, a ¢468.3 miles por empleado, es decir, el

índice más alto desde 1977. (Ver Cuadro No. 11) Significa, asimismo, que no ha habido ninguna burocratización en el Sistema Financiero.

CUADRO No. 11

CREDITO E INVERSION POR EMPLEADO DE LOS BANCOS NACIONALIZADOS (Promedios Anuales – En miles de Colones)

1977	302.1
1978	341.2
1979	377.9
1980	367.6
1981	401.0
1982	468.3

Fuente: Memorias y Estados Financieros de las Instituciones.

73. En 1980, la Banca nacionalizada realizó, en la mayoría de las Instituciones, importantes ajustes salariales que significaron un aumento sustancial para los niveles de salarios de los estratos más bajos. Por otra parte, los programas de tecnificación y especialización del personal han sido notables; asimismo, se han creado y reformado áreas técnicas en casi todas las instituciones y se continúa con proyecciones ambiciosas en el campo de la tecnificación, adiestramiento y especialización del personal del sistema. De tal forma que en un futuro próximo, el sistema financiero del país alcance niveles de tecnificación y modernización acordes con las exigencias del momento. También se ha estado buscando una armonización racional de la remuneración al trabajo (salario-prestaciones) en todo el sistema.

En el Cuadro No. 12 puede apreciarse el valor agregado generado por las Instituciones Financieras Nacionalizadas durante el periodo 1979-1982, destacándose una mejor redistribución del ingreso en el sector de 1980 en adelante, pues se ve una mayor participación de la remuneración al trabajo dentro del PIB durante el periodo de Banca Nacionalizada de la remuneración al trabajo.

5. Consideraciones finales sobre las Instituciones Financieras Nacionalizadas

74. En esta parte se intenta demostrar que el proceso de nacionalización del sistema financiero ha sentado las bases para volverlo un elemento determinante en la

consecución de los objetivos del desarrollo económico del país. Desde luego que en estos tres años y medio transcurridos, no se ha podido lograr todo, y que falta mucho por hacer. Pero si el curso de las acciones se mantiene en el mismo sentido, mayores resultados positivos concretos se podrán ver en el mediano plazo.

CUADRO No. 12

VALOR AGREGADO A PRECIOS CORRIENTES GENERADO POR
LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS NACIONALIZADAS
(En Miles de Colones)

	1979	1980	1981	1982
Remuneración de los empleados	49.241	68.145	75.587	77.858
Excedente de explotación ¹	47.820	34.949	42.578	48.866
Consumo de capital fijo	2.169	2.724	3.149	3.375
Impuestos indirectos	2.274	1.015	3.231	3.583
VALOR AGREGADO	101.504	106.833	124.545	133.682

Fuente: Estados de pérdidas y ganancias de las Instituciones nacionalizadas.

1 Excedente de explotación	47.820	34.949	42.578	48.866
Utilidades	34.297	24.417	31.243	38.520
Alquileres	8.537	8.890	9.513	8.640
Transferencias	1.986	1.642	1.822	1.706

75. A continuación se desarrollará un resumen de lo efectuado hasta ahora, ofreciendo a la vez sus primeras evidencias en el siguiente orden.

- a) Acciones tendientes a reorientar la formulación de las políticas individuales de las instituciones financieras nacionalizadas.
- b) Medidas tendientes a la distribución del ingreso y a ofrecer igualdad de oportunidades y
- c) Medidas tendientes a la mejora del bienestar general por medio de la diversificación de la producción.

a) Reorientación de las políticas individuales

76. Partiendo del mandato contenido en la Ley de Nacionalización, las distintas medidas que se han venido poniendo en práctica a fin de que los Bancos y las Asocia-

ciones formulen sus políticas individuales, en armonía con las políticas económica y financiera del Estado, han perseguido los siguientes objetivos:

- a) Procurar que las decisiones que tomen las altas direcciones de cada institución, sean producto de la concurrencia de los intereses del Estado, de los empleados y de los inversionistas particulares, por medio de su participación en la propiedad de las acciones de esas instituciones.
- b) Propiciar que las decisiones adoptadas en las cúpulas de organización sean el resultado de todo un proceso técnico de toma de decisiones dentro de cada institución, en el que se refleje directa o indirectamente la participación de funcionarios y empleados, mediante el proceso de delegación de responsabilidades, simultáneamente con la tecnificación del personal.
- c) Sustitución de la improvisación de las políticas individuales de cada Banco y Asociación de Ahorro y Préstamo, mediante el establecimiento de objetivos y metas específicas y consistentes, en cuanto a la captación y colocación de fondos.

77. Por lo que se refiere al primer objetivo, referente a la toma de decisiones de la alta dirección, con la participación de los empleados y de inversionistas particulares de los distintos sectores de la economía del país, debe decirse se han completado todas las etapas previas necesarias para estar en condiciones de transferir la propiedad de las acciones, con el propósito de que el Estado se quede con el 51% estipulado por la Ley. En tal sentido, ya se han aprobado solicitudes de compra por más de 35.000 acciones de los empleados de la mayoría de los Bancos y Asociaciones de Ahorro y Préstamo. De esta manera, se espera que a fines del presente año todas las 17 instituciones financieras nacionalizadas hayan completado la transferencia de la propiedad a los empleados, en por lo menos el 10% del 20% del capital accionario que por Ley les corresponde, lo que les permitiría nombrar a su propio director en cada Junta Directiva.

78. En cuanto a la participación de los funcionarios y empleados de las instituciones financieras en el proceso de toma de decisiones, se ha apoyado toda clase de acciones que contribuyan a la capacitación y tecnificación en los distintos niveles de funcionarios y empleados de cada Banco y Asociación. Sólo capacitando y delegando responsabilidades, podrán estar seguras las juntas directivas de que sus lineamientos de política financiera serán ejecutadas en la forma adecuada.

79. En una economía como la salvadoreña, en donde la demanda del crédito puede considerarse hasta cierto punto ilimitada, a un Banco o una Asociación de Ahorro y Préstamo, desde el punto de vista de objetivos puramente empresariales, le bastaría con aplicar los criterios ortodoxos de garantía y plazo en sentido inverso a la capacidad económica de los demandantes de crédito, para asegurar la constitución de carteras de crédito e inversión con bajos índices de riesgos para su recuperación y, en consecuencia, con altos índices de rentabilidad efectiva; pero cuando se introducen

critérios de selectividad, tendientes a promover sectores económicos hasta cierto punto marginados, cada Banco y cada Asociación tiene que programar los objetivos y metas de sus políticas mediante la aplicación de criterios técnicos, a fin de minimizar riesgos y a la vez promover efectivamente el desarrollo económico.

b) Distribución del ingreso e igualdad de oportunidades

80. Los Bancos y las Asociaciones de Ahorro y Préstamo inician el período de nacionalización teniendo en cuenta la necesidad de contribuir a uno de los grandes objetivos del proceso de nacionalización, cual es el de contribuir efectivamente a disminuir el fenómeno de la excesiva concentración del ingreso. Pero no es sino hasta en el presente año de 1983, en el que se han podido definir más claramente objetivos en este sentido, fijando metas de crecimiento en la captación y colocación de recursos y en cuanto a la distribución del crédito entre pequeños, medianos y grandes usuarios.

CUADRO No. 13

DISTRIBUCIÓN DE LA CARTERA DE CREDITO
DE LOS BANCOS NACIONALIZADOS PARA 1983
(En Millones de Colones)

	Saldos Efectivos a junio ¹		Saldos Esperados a diciembre ²	
	¢	%	¢	%
Crédito a usuarios pequeños	200.2	11.6	303.9	15.7
Créditos a usuarios medianos	185.5	10.7	333.0	17.2
Crédito a usuarios grandes	1.115.2	64.5	1.172.8	60.4
Otros usuarios (consumo)	228.0	13.2	129.8	6.7
TOTAL CARTERA	1.728.9	100.0	1.939.5	100.0

1 Según informes de cada Banco sobre gestión Primer Semestre.

2 Según Balances Proformas y Distribución de Carteras presentada a Juntas Generales de Accionistas.

81. Al 30 de junio del corriente año, los Bancos habían registrado, en conjunto, la siguiente distribución del crédito, por tamaño de usuario, entendiéndose por Pequeños, Medianos y Grandes Usuarios aquellos con Activos Totales de hasta ¢500.000, de más de ¢500.000 hasta ¢1.200.000, y mayores de ¢1.200.000 respectivamente:

CUADRO No. 14

DISTRIBUCION DE LOS SALDOS DE CREDITO
DE LOS BANCOS NACIONALIZADOS EN EL SECTOR AGROPECUARIO
EXCLUYENDO REFINANCIAMIENTO
(En Millones de Colones)

Años	Cooperativas Reforma Agraria	Resto de Explotaciones	Total
1979	—	385.3	385.3
1980	56.1	501.1	557.1
1981	70.1	546.8	616.9
1982	94.6	336.7	431.3

Fuente: Memoria de los Bancos.

82. Los Bancos Comerciales nacionalizados esperan aumentar su participación en el desarrollo de la pequeña y mediana empresa; pero debe estarse consciente que en ningún momento podrán llegar estas instituciones a cubrir la totalidad de las necesidades de crédito de esas empresas, ya que una banca comercial no puede llegar a satisfacer en un 100% las necesidades de ningún sector empresarial, pues ésto implicaría suponer que no habría participación del ahorro propio de los empresarios. La clave para que la banca comercial nacionalizada pueda en el futuro incrementar su participación en las pequeñas empresas, tendrá que ser que las grandes empresas aumenten sus niveles de auto-financiamiento.

83. Por lo que se refiere a la participación redistributiva de políticas de crédito de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo, éstas se han fijado como meta para 1983, el atender prioritariamente el financiamiento de proyectos de construcción de vivienda hasta por ₡40 mil. Esto se considera consistente con la realidad del país, ya que el déficit habitacional se encuentra concentrado en los sectores de la población cuyos niveles de ingresos son los más bajos.

84. Volviendo a la política de crédito de los Bancos, deben tomarse como nuevos criterios selectivos de crédito, tendientes a contribuir directamente con las políticas redistributivas del Estado, el hecho de que hayan atendido el financiamiento de las cooperativas del sector agrario reformado. En este sentido, debe recordarse que en la mayoría de los casos, los Bancos no han hecho más que continuar financiando a las mismas explotaciones agropecuarias que atendían antes de que se decretara la Reforma Agraria. La diferencia estriba en los propietarios de esas explotaciones. Antes se trataba de un solo propietario, como persona natural, o bien de una persona jurídica con pocos

socios. Hoy se trata de una persona jurídica integrada por una cantidad considerable de socios, cuyo nivel de ingresos y posesión de riqueza los ubica incuestionablemente en los estratos más bajos de la población salvadoreña.

85. Así, para el año agrícola 1982-1983, los Bancos Nacionalizados atendieron 107 cooperativas que pertenecían a 15.575 asociados, habiéndose canalizado créditos que al 31 de diciembre de 1982 ascendían a un saldo de ₡94.6 millones, lo que hace un promedio de ₡6.074 por asociado. Además, debe hacerse notar que al finalizar 1982, los saldos totales de crédito al sector agropecuario fueron inferiores a los de 1981; pero el canalizado a las Asociaciones Cooperativas del "sub-sector reformado" en 1982, fue superior al del año anterior. (Ver Cuadro No. 14)

c) Promoción del bienestar general

86. Desde hace mucho tiempo se viene haciendo consciencia en el país, de que al financiar proyectos que generen mayores niveles de empleo, y que propicien la diversificación de la producción y las exportaciones, el sistema financiero estará efectuando una auténtica contribución al bienestar general; agregado a ello, desde luego, los criterios de selectividad necesarios en el sentido de la distribución. Una forma general de apreciar esta contribución es la de comparar tasas de crecimiento del crédito con tasas de crecimiento de la inversión interna bruta. Ya antes se mencionó que las carteras de crédito e inversión de los Bancos y de las Asociaciones de Ahorro y Préstamo habían logrado para 1982 un ritmo de recuperación, habiendo alcanzado tasas de crecimiento consistentes de 17.3% y 12.9%, respectivamente. (Ver Cuadros Nos. 7 y 8)

87. Es sumamente sobresaliente el hecho de que la parte de la formación interna bruta de capital del país, destinada a la construcción residencial, durante los años 1980 a 1982, esté representada en más de 85% por la vivienda construida con financiamiento del sistema de ahorro y préstamo, según estudio reciente elaborado por el Banco Central sobre el Sistema de Ahorro y Préstamo.

88. En materia de distribución selectiva del crédito, para los años 1981 y 1982 se observa una reasignación del crédito en favor de los sectores agropecuario e industrial, con base en los montos otorgados por año. (Ver Cuadro No. 15)

6. Perspectivas de las instituciones financieras nacionalizadas

89. Al presente existen problemas básicos de cuya solución dependería que las instituciones financieras nacionalizadas incrementaran notablemente su eficiencia micro y macro económica. Estos problemas son los siguientes:

a) Liquidación a los expropiados de la Reforma Agraria, para que éstos, a su vez,

CUADRO No. 15

DISTRIBUCION DEL CREDITO DE LOS BANCOS*
 POR SECTORES ECONOMICOS BASICOS**
 (Porcentajes sobre montos otorgados al año)

Años	Agropecuarios	Industria	Comercio*** y Servicios	Total
1976	30.1	21.1	48.8	100
1977	28.9	20.5	50.6	100
1978	28.8	23.0	48.2	100
1979	27.3	20.8	51.9	100
1980	30.4	18.3	51.3	100
1981	38.9	18.3	42.8	100
1982	46.8	20.2	33.0	100

Fuente: Revistas BCR.

* Incluye el Banco Hipotecario.

** Los refinanciamientos se han reclasificado en su respectivo sector.

*** Incluye crédito para la exportación industrial.

cancelen sus créditos con el sistema bancario; así como de la responsable atención de parte del ISTA del servicio de la deuda correspondiente a los bonos de compensación financiera.

- b) Funcionamiento del mecanismo de subsidio mediante bonos, para que el esquema generalizado de refinanciamientos aprobado por la Junta Monetaria pueda funcionar efectivamente y
- c) Acción efectiva de parte de los sectores involucrados en la comercialización de los llamados activos inmovilizados, financiados desde antes de la nacionalización por el sistema de ahorro y préstamo, para los cuales existe un esquema especial de condiciones financieras aprobado por la Junta Monetaria.

90. De resolverse aquellos problemas, para los cuales ya existen los mecanismos de solución, las perspectivas de los Bancos nacionalizados y de las Asociaciones son altamente favorables en el corto plazo, si se evalúan tales perspectivas con base en criterios empresariales de eficiencia.

91. Tales perspectivas, vistas a mediano plazo, en términos de la reorientación adecuada de estas instituciones al proceso de desarrollo económico, podrán continuar

siendo halagadoras si se mantiene continuo el curso del proceso iniciado en 1980.

92. Finalmente, debe reiterarse que se ha iniciado el proceso de compartir con el sector privado la responsabilidad de dirección y orientación de la verdadera función del sistema financiero nacionalizado de "rentabilidad con función de servicio social". Se ha ofrecido en venta a los empleados el 20% del capital accionario y el 29% a inversionistas distintos a los empleados. Al 31 de octubre de 1983, se han aprobado solicitudes para la compra de 46.450 acciones, de las cuales 35.544 corresponden a empleados y 10.906 a particulares, cuyo valor total asciende a Q6.2 millones. Se espera que en los próximos días habrá mayor demanda, porque después del cierre del 31 de diciembre de 1983, el precio de mercado de estas acciones variará, y como consecuencia las próximas asambleas generales de accionistas a celebrarse en enero de 1984, serán enriquecidas con la opinión y participación de muchos de los nuevos accionistas.

CUADRO No. 16

SITUACION DE LOS PAGOS A LOS EX-ACCIONISTAS DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS NACIONALIZADAS Y CONTRIBUCIONES DE ESTAS AL ERARIO NACIONAL (En Miles de Colones)

I. Valor del Patrimonio determinado por Junta Monetaria	148.656
II. Capitales Sociales pagados al 31 de diciembre de 1982	196.733
III. Patrimonio Total al 31 de diciembre de 1982	269.852
IV. Amortización de Capital de Bonos Ley de Nacionalización.	110.474*
V. Intereses Pagados sobre Bonos Ley de Nacionalización	39.836*
VI. Impuestos Indirectos pagados por Instituciones Financieras Nacionalizadas durante 1980-1982	7.829
VII. Dividendos pagados por Instituciones Financieras Nacionalizadas durante 1980-1982	11.150

Fuente: Estados Financieros, Memoria y Actas de las Instituciones, Departamento de Agencia Fiscal del BCR y Resoluciones de Junta Monetaria.

* Esta cifra representa los fondos colocados por la Dirección General de Tesorería en el BCR, para atender el servicio de la deuda. La emisión total según la Ley de Emisión es de Q220.0 millones, de los cuales se han emitido efectivamente Q202.8 millones en dos etapas, así: primeramente Q152.4 millones, y después Q50.4 millones.

93. Antes de terminar, es necesario explicar otro aspecto importantísimo concerniente al proceso de Nacionalización del Sistema Financiero. Este es el relacionado con la alta responsabilidad mantenida por el Estado en el cumplimiento de los pagos

a los ex-accionistas. Asimismo, también debe decirse que los Bancos y las Asociaciones de Ahorro y Préstamo han sabido responder frente al Estado en su carácter de contribuyentes al erario nacional, tanto como sujetos de impuesto, como en su calidad de sociedades anónimas llamadas a pagar dividendos por su Capital Accionario, no obstante el período generalizado de crisis en que han desarrollado su gestión. (Ver Cuadro No. 16)

EL CONTROL EN EL SECTOR PUBLICO: ADMINISTRACION ES MAS QUE CONTROL, CONTROL ES MAS QUE INFORMACION E INFORMACION ES MAS QUE DATOS

Xinia Picado

Warren (Win) Crowther*

Muy a menudo en América Latina, los sistemas de control administrativo, ya sean de ejecución de planes o de presupuestos, de producción o de otras actividades de la administración pública, son buenos ejemplos de la tremenda distancia que existe entre lo que se pretende hacer y lo que realmente se hace. Si se confronta lo que prescribe un sistema de control, con el control que realmente se ejerce, son muchos los sistemas que existen nada más que de nombre, ya sea en empresas públicas o en organismos centralizados o descentralizados, como también en proyectos específicos en los gobiernos.

Si partimos de la base de que un control administrativo de cualquier tipo es una regulación que asegura que la actividad "controlada" sea evaluada sistemáticamente y modificada de acuerdo con decisiones correctivas basadas en la evaluación, entonces tendríamos que concluir que muy pocos de los llamados sistemas de control en la administración pública latinoamericana, realmente controlan. Tampoco pueden ser considerados como sistemas de control, ya que no realizan ni mantienen en forma permanente todo el ciclo de seguimiento, evaluación, decisiones correctivas y correcciones efectivas (o sea, el ciclo de control) durante un mediano o largo plazo.

En los pocos casos en que se completa el ciclo de control, se corre el riesgo de que llegue a ser obsoleto muy rápidamente. Los criterios para tomar las decisiones correctivas pierden vigencia aceleradamente en un ambiente dinámico y susceptible de crisis, donde tiene que haber además mucha flexibilidad en la definición de las funciones de las instituciones públicas y en la asignación de recursos escasos. Asimismo, los cambios de personal administrativo introducen nuevas expectativas, y con ellas nuevos criterios de evaluación y decisión. Por estas razones, los mecanismos de control en las

* Agradecemos a Flor Cubero y a Eric Crowther su colaboración y sugerencias para la presentación de este trabajo.

instituciones públicas tienden a convertirse, a largo plazo, en instrumentos ineficaces o en problemas, en lugar de herramientas para una mejor gestión.

Dicho en otros términos, una gran parte del esfuerzo de montar sistemas de control está mal concebida y mal dirigida. Se explica la insistencia en seguir con el patrón poco eficaz de montar estos sistemas, porque es casi innegable que el control administrativo es necesario y debe ser sistemático, y porque hay poca conciencia en que sus fallas no son casuales, sino que en muchos casos estos problemas son inherentes al concepto de control o son consecuencias de implantar sistemas de control en ambientes poco favorables para su eficacia.*

El propósito de este artículo es analizar, a la luz de algunos aspectos teóricos, los problemas de manejar y diseñar un sistema de control en una institución pública, los cuales son siempre muy complejos ya que:

- a) Comúnmente, no existen las condiciones para poder crear y mantener los componentes básicos y esenciales de un sistema de control. Al mismo tiempo, al faltar uno solo de estos componentes, se pierde gran parte de la justificación del sistema el que se reduce a un procesamiento de datos en gran parte inútiles o inutilizados.
- b) A menudo, los interesados en un programa, proyecto o institución, se resisten a aceptar o promover un control realmente eficaz. Ello depende en parte de la distancia entre los objetivos formales y los intereses importantes en juego.
- c) Siempre existen algunos dilemas y contradicciones fundamentales que son inherentes al concepto de control y otros que están más relacionados con las condiciones de desarrollo y crisis, en los que se desenvuelve la Administración Pública. Esta debe cumplir en forma eficiente con sus proyecciones y a la vez tener mayor flexibilidad en cuanto a la utilización de los recursos escasos para encarar las necesidades más urgentes en todo momento. Estos dilemas y contradicciones muy pocas veces se toman en cuenta y ello conduce comúnmente a expectativas exageradas y a decepciones sobre el funcionamiento de los sistemas de control.

Una primera parte del artículo define muy brevemente los aspectos normativos que deben integrar el sistema de control; una segunda sección pasa a analizar el papel que juega en esta dinámica la voluntad política como factor preponderante. Una tercera sección analiza los dilemas que subyacen y emergen con la puesta en marcha de un sistema de control. Se matizan algunos de estos aspectos con ejemplos de una

* Estas inquietudes no son nuevas. Las historias antiguas chinas, egipcias y persas, y más recientemente, las de la administración colonial española y de las primeras empresas públicas en América Latina, mencionan casos de fascinantes ejemplos de sistemas de control administrativo. Son experiencias muy valiosas cuyos resultados no siempre han sido exitosos pero cuyas lecciones tienen aún relevancia.

empresa pública (la Empresa de Ferrocarriles de Chile entre 1916 y 1970, Sección 4) y de un programa social (el programa de Comedores Escolares en Costa Rica entre 1976 y 1981, Sección 5). El trabajo concluye con la proposición de algunas alternativas a la problemática analizada. Como anexos se incluyen "Lecciones de la experiencia latinoamericana en el control de proyectos" e "Hipótesis de trabajo y zonas de decisión para el control administrativo" que pueden ser útiles para los planificadores y ejecutores de programas y proyectos en el sector público.

1. Los componentes básicos de un sistema de control y las condiciones requeridas para su desarrollo y mantenimiento

1.1 Los componentes esenciales y optativos

Hemos seleccionado diez componentes esenciales que definen cualquier sistema de control, más dos optativos pero que ayudan a asegurar la relevancia del sistema durante el mediano o largo plazo. Estos componentes están resumidos en el Gráfico 1 y se especifican a continuación:*

1. Una definición clara del objeto que se va a controlar, debiéndose especificar las principales variables de control y seleccionar el número de variables en forma realista.

2. Información de buena calidad en forma regular. Esta información deberá ser discriminada, es decir, adaptada a las variables de control más importantes para brindar información significativa al sistema de evaluación. El Anexo II describe algunas calidades de información. Las fuentes de esta información pueden ser los clientes o usuarios, los trabajadores, los administradores, los superiores y otros observadores de los programas y proyectos de sus resultados.

3. La clara delegación de responsabilidades y la capacitación de personas o equipos para la evaluación de la actividad controlada. Esta evaluación consiste en una comparación de la información sobre la actividad u objeto (componente 2) con los criterios de evaluación (componente 4), para poder llegar a conclusiones sobre el rendimiento de la actividad u objeto de control.

4. Los criterios que emplearán los funcionarios responsables de la evaluación. Estos criterios, además de ser precisos, deberán traducirse en expectativas razonables, estableciendo pautas de comparación para confrontar la realización de las metas e identificar las causas que puedan estar contribuyendo a que el programa o proyecto no cumpla con sus objetivos.

* En el Anexo II se señalan algunas hipótesis de trabajo y zonas de decisión para el control administrativo que pueden resultar útiles a la hora de diseñar un sistema de control.

5. Objetivos claros y estables para la actividad objeto de control, con los cuales se registre el avance del proceso.

6. Hipótesis de trabajo o pautas que destaquen los factores que pueden incidir en el éxito o fracaso de un programa o proyecto y que fundamenten las expectativas razonables alrededor de los objetivos, en la forma indicada en el Anexo II.

7. Informes de avance o excepción* basadas en la evaluación del avance de la actividad bajo control.

8. La clara asignación de responsabilidades para la toma de decisiones correctivas. Estas decisiones correctivas no podrán llevarse a cabo si al proceso de evaluación no se incorpora información sobre las previsiones y los cambios que deben realizarse para la óptima ejecución del proceso.

9. La comunicación de decisiones correctivas, en forma de instructivos o reasignaciones de recursos para la actividad bajo control.

10. La información, además de ser integral y discriminada (es decir, pertinente a las variables que interesa controlar), deberá ser transmitida a todas las fases integrantes del proceso de control, y sometida a un proceso constante de actualización para facilitar una adecuada toma de decisiones.

Además de los 10 componentes esenciales, existen dos más que contribuyen a una mayor actualización y utilidad del sistema de control.

11. Una base de datos que permita acumular y almacenar los datos de control, debidamente clasificados para su recuperación y disseminación eficiente.

12. La adquisición y manejo sistemático de información sobre el contexto de la actividad, tomando en cuenta factores internos y externos al programa en ejecución.

Además de estos componentes, existen elementos más específicos que se han derivado de la experiencia latinoamericana, como factores importantes de diseño y ejecución de un sistema de control. El Anexo I identifica 15 "lecciones" extraídas de la experiencia latinoamericana que son factores que deben tenerse en cuenta cuando el objeto de control es un proyecto de desarrollo.

Como se desprende de la enumeración de estos componentes básicos y esenciales, el sistema de control es una herramienta administrativa que procura asegurar un ajuste de comportamientos, estructuras y tecnologías que sea funcional para los fines de la organización o proyecto. El sistema no debe consistir simplemente en una recolección

* Una "excepción" es una desviación de las expectativas que plantean los criterios de evaluación.

e interpretación de la información, sino que también debe conducir a una retroalimentación constante entre la actividad u objeto bajo control y los responsables de la evaluación y de la decisión correctiva. Debe contribuir además a que la institución pública latinoamericana pueda realizar la evaluación de su propia gestión y la planificación de futuras acciones en términos apropiados o adaptados a su medio, y con datos empíricos obtenidos de su propia experiencia, en lugar de una aplicación automática de pautas y criterios basados en experiencias o normas foráneas.

1.2 Las condiciones requeridas para un sistema de control

Para el desarrollo y mantenimiento de un sistema de control con todos sus componentes esenciales, la organización, programa o proyecto tendría que tener, en términos ideales, cuatro condiciones generales:

1. Un consenso con respecto a los objetivos e hipótesis de trabajo, su traducción y clasificación en indicadores, metas y valores standard, más la constante adaptación de estos criterios de evaluación de acuerdo con nuevas exigencias u opiniones. Deben participar en este consenso el personal que trabaja directamente en la actividad bajo control y los administradores o trabajadores que realizan las decisiones correctivas. Cuando hay cambios de personal, el sistema tiene que ser modificado para incorporar sus preferencias, o el nuevo personal tiene que estar de acuerdo con la idoneidad de los criterios establecidos para la evaluación.

2. La disponibilidad de recursos, tecnología y capacidad humana (tanto de los usuarios y fuentes como de los procesadores de la información) son necesarios para poder implantar todos los componentes esenciales del ciclo de control.

3. La clara asignación de responsabilidades y la presencia de la necesaria autoridad, en cuanto a la evaluación y las decisiones correctivas. Estas responsabilidades pueden ser sistematizadas y automatizadas con la previa traducción de los criterios de evaluación en tablas de decisión.

Debe tenerse en cuenta que la asignación de responsabilidades de evaluación o decisión a un grupo de analistas, aunque las reglas de decisión sean predeterminadas, implica siempre una transferencia de autoridad. En el mismo sentido la automatización de estas funciones constituye también una delegación de responsabilidad.

4. Una voluntad política e incentivos para que el sistema de control realmente controle de manera que todos los componentes esenciales estén integrados al proceso y trabajen sincronizadamente. En el sector público, ésta es la condición fundamental, pero está presente mucho menos de lo que se supone. Se dedicará una sección separada para explicar su importancia.

Estas cuatro condiciones existen en las empresas públicas y los programas guber-

namentales en América Latina, y se presentan sólo ocasionalmente en los proyectos de desarrollo.

2. La voluntad política para el control o no control

El hecho de que en el funcionamiento de una empresa pública, de un programa social o de proyectos de desarrollo, el control administrativo no constituya el factor prioritario y muy por el contrario, el desorden y la ineficiencia sean factores constantes en su desempeño, sugiere la existencia de una intencionalidad política en estos hechos. De esta manera, desde un punto de vista de viabilidad política de la institución, programa o proyecto, puede ser más importante el mantenimiento de clientelas y sectores de apoyo, mediante la generación de empleo, concesiones o beneficios. Por ejemplo, en un país donde el crecimiento demográfico y la pobreza constituyan presiones significativas, el Estado se verá compelido principalmente al aumento de la oferta de empleo por medio del sector público, más que a centrar su atención en la calidad de los servicios, aún cuando ello implique sacrificar la eficiencia de los controles administrativos.

Por lo general, esta ineficiencia en el control administrativo termina siendo una característica inherente a la institución pública. Se llega a considerar que ese es su funcionamiento "natural", y aún cuando eventualmente los distintos individuos o grupos que intervienen o se benefician con su ejecución realicen esfuerzos para cambiar esta situación, no logran modificarla.

Se podría interpretar que los grupos interesados prefieren que la actividad no sea controlada o que el control sea incompleto. Implícitamente, su apoyo para la actividad está condicionado a estas circunstancias, aún cuando puedan presentarse casos donde los mismos grupos se quejan de la falta de eficiencia en el sector público.

Alternativamente, un examen más profundo de estos aspectos podría contribuir a revelar cómo se va entretejiendo entre estos individuos y grupos un acuerdo implícito que establece "límites" acerca del grado y alcance del control que serán tolerados.

Paradójicamente, los más interesados en limitar o reducir el control a veces son las personas o grupos que participan en este sistema. Este hecho encontraría un nivel de explicación en los beneficios políticos, burocráticos y de poder que genera la ausencia de un control administrativo integral en el funcionamiento de la institución. Si entendemos que dentro del proceso político hay una convergencia de intereses e intencionalidades en conflicto y que el Estado debe mediar entre sectores cuyas demandas pueden ser radicalmente opuestas,¹ es comprensible el deterioro del control administrativo que se ve subordinado dentro de objetivos más amplios a intereses políticos.

Para hacer menos incongruente el funcionamiento de nuestras instituciones públicas, hasta dónde es factible combinar esta gama de intereses con la racionalidad administrativa? La voluntad política es el factor decisivo.

3. Los dilemas de control

La conversión de datos en información, de información en control y el control en una administración eficaz, no es solamente un desafío técnico de diseño para asegurar la implantación de los componentes esenciales de un sistema de control (Sección 1 de este artículo) o una cuestión de voluntad política en favor del sistema (Sección 2). También se requiere una fuerte capacidad gerencial o de dirección, especialmente en relación con ciertos dilemas inherentes al control. Esta capacidad gerencial tendría que existir no sólo para resolver los dilemas, sino para asegurar que el sistema de control sea una herramienta administrativa positiva para la organización, programa o proyecto. El argumento fundamental que se sostiene en estos casos es que el sistema de control no debe suplir o subrogar la discrecionalidad del ejecutivo, y no debe ser una toma fácil de delegar o aliviar sus responsabilidades, sino que debería ejercer una estrecha supervisión sobre el diseño y mantenimiento del sistema para que responda a sus necesidades y a las condiciones reales de su ambiente de trabajo.

A continuación se examinan algunos de los dilemas más importantes que se presentan al establecer un sistema de control.

3.1 El dilema de convertir el control en una administración eficaz

Para que un sistema de control sea una herramienta administrativa eficaz y no un procesamiento de datos inutilizados o, peor aún, un elemento de arrastre de criterios obsoletos de trabajo, es necesario que el administrador encare cuatro dilemas básicos e interrelacionados del control:

a) ¿Hasta qué punto se espera que la realidad (la actividad u objeto bajo control) esté acorde con las expectativas (en los criterios de evaluación), y hasta qué punto las expectativas deben adecuarse a la realidad? El sistema de control se establece para la confrontación continua de la realidad y de las expectativas, y para emitir conclusiones, y adecuar una o ambas, y no solamente para confirmar o precisar el grado de distanciamiento entre ellas. No existe una forma general para saber si el distanciamiento entre la realidad y la expectativa es un defecto de la primera o de la segunda. Una posición gerencial toma este dilema como un proceso dialéctico de sucesivos acercamientos entre las dos.

b) Hasta qué punto los programas o proyectos bajo control deben ser ejecutados poniendo énfasis en el cumplimiento de la programación, en los costos, en la perspectiva legal, o en la relevancia que para los intereses del Estado pueda tener el programa o proyecto. Existen comúnmente fuertes contradicciones entre estas perspectivas y el sistema de control no escapa a esta dinámica conflictiva. Frecuentemente, se han detectado cinco posiciones o actitudes asumidas en el desarrollo de los programas y proyectos de las empresas y otras instituciones públicas.

i) La posición clásica del ingeniero de sistemas o empresario, que considera prioritario el cumplimiento con una cuidadosa programación de las actividades o su adaptación por medio de la reprogramación u obtención de recursos adicionales para alcanzar los objetivos preestablecidos; ii) la posición del economista desarrollista, de reevaluar constantemente el programa o proyecto en ejecución, asegurando que los recursos que se vayan a invertir sean menores que los beneficios o que no sean dedicados a otra actividad o propósito de desarrollo; iii) la posición legalista del administrador, de adherirse estrictamente a leyes, reglamentos, normas, planes, programas y otras indicaciones elaboradas y formalizadas; iv) la posición amplia del estadista al tomar en cuenta no solamente los objetivos enunciados formalmente sino también las otras variables en juego (p. ej. empleo, responsabilidad fiscal, medio ambiente, dignidad nacional, necesidades básicas de la población) que el Estado asume para defender o promover como propósito y estrategia; y v) la posición de viabilidad política, de tratar y en su caso responder a los intereses de las personas y grupos que se benefician directa o indirectamente con los programas o proyectos bajo control.

Aún cuando estas distintas posiciones o actitudes se contrapongan, cada una tiene su propia justificación, y en la práctica conducen a situaciones que los críticos califican respectivamente como suboptimización, desviación o interposición de objetivos, burocratización, idealismo o predominio de los intereses políticos.

Se puede resumir este dilema en los siguientes términos: ¿en qué aspectos debe el administrador de programas o proyectos concentrar más responsabilidad, en el cumplimiento de indicaciones predefinidas o en responder a todas las necesidades y presiones, para que la actividad bajo su supervisión sea viable políticamente?

c) No resuelve el dilema anterior el que la empresa u otra institución pública simplemente se oriente por las indicaciones predefinidas, ya que en la realidad de la administración pública latinoamericana (y tal vez en cualquier parte del mundo, sobre todo en la esfera de influencia capitalista) los ejecutores de políticas reciben indicaciones caóticas. Síntomas de este caos incluyen: i) los fuertes compromisos de los gobiernos que exceden su capacidad de cumplimiento, y que obligan a los ejecutores a competir legal y subrepticamente por la asignación de recursos escasos; ii) en lugar de un proceso coherente de decisiones políticas y de planificación, que establezca prioridades, existen en cada país muchos tipos o procesos paralelos de "planificación" (formas de emitir orientaciones políticas y asignar recursos en todo el sector público) que transmiten señales y autorizaciones conflictivas entre sí a los ejecutores, sucediendo a menudo que lo que aparentan ser trabas burocráticas son en realidad medidas necesarias para ordenar o compatibilizar estos conflictos (véase en el Cuadro 1 un ejemplo de éstos tipos paralelos de "planificación"); iii) el Estado institucionaliza unidades de "campos especializados" (p. ej. empleo, desarrollo tecnológico, balances financieros, medio ambiente, nutrición, seguridad, población) que están encargados de promover o defender la importancia de su campo respectivo y presionan en este sentido a los planificadores y ejecutores de los programas y proyectos del sector público; iv) el

ejecutor no puede suponer que la planificación haya tomado en cuenta todos los intereses que el Estado quiere que se defiendan o promuevan; v) normalmente hay poco realismo en los procesos de planificación de las actividades bajo control, en relación con las contingencias, en un ambiente de desarrollo y con respecto a la capacidad de la administración pública para dar el apoyo logístico y técnico requerido. El resultado de todo esto es que el mismo administrador tiene que conjugar muchos elementos de juicio y señales conflictivas simplemente para "cumplir" con sus mandatos, y es muy poco probable que todos estos elementos puedan ser incorporados al sistema formal de control.

CUADRO 1

Los distintos tipos de "planificación" (actividades decisorias que producen orientaciones y directrices políticas y asignaciones de recursos), que operan en el sector público de un país centroamericano.

<ul style="list-style-type: none"> - Planificación global y sectorial - Planificación operativa - Formulación de presupuesto - Gestión y financiamiento de proyectos - Tributación y otros ingresos, y sus destinos - Juntas y Comités - Gabinete Económico - Fuerzas Armadas - Intenciones externas: FMI, Empresas Transnacionales, USA, organismos regionales, etc. - Planificación regional y local - Traslados presupuestarios y reprogramaciones - Compras y suministros - Contratación de recursos humanos 	}	<p>Productos de esta "planificación"</p> <p>1) Orientaciones políticas</p> <p>2) Asignación de recursos a programas y proyectos</p>
---	---	---

d) Los sistemas descentralizados de control no son soluciones para la delegación de tareas sino en periodos relativamente cortos, dado que se convierten en nexos cerrados de información. Este dilema contradice, por ejemplo, las metodologías de Administración por Objetivos que suponen que la organización o los proyectos pueden ser divididos en unidades de trabajo, que en gran medida se autocontrolan de acuerdo con criterios de evaluación aprobados y coordinados en un alto nivel de autoridad (preferentemente establecidos con participación de todos los trabajadores). Condiciones adicionales de estas metodologías requieren que los sistemas de control de las unidades de trabajo puedan funcionar con amplias "zonas" de decisión correctivas, delegadas a las mismas unidades o a sus supervisores inmediatos. El dilema resultante es la tendencia

recurrente de la unidad en que se ha delegado esa capacidad, de "inventar" distintos medios para seguir ampliando estas "zonas" y de otro modo cerrar los más importantes flujos externos de la información. De esta manera la delegación de control se convierte en una pérdida de control.

3.2 El dilema de convertir la información en control

Aunque un sistema de control es una especie de sistema de información, el primero es mucho más que el segundo, ya que no es suficiente que exista un flujo de información sobre una actividad para poder decir que la actividad es "controlada". Se presentan varios dilemas cuando se quiere convertir un flujo de información en un verdadero control:

a) Simplemente, los costos para completar el ciclo de control pueden ser excesivos, y normalmente son muy difíciles de predecir. La elaboración, operacionalización y constante actualización de los criterios de evaluación, más la depuración, procesamiento y análisis de la información para que se adapte a los niveles de comprensión de las personas que deberían recibirla, son sumamente complicados. Estas funciones son muy costosas no solamente en términos absolutos, sino también en términos relativos, si se tienen en cuenta además las maneras informales de manejar estas funciones, con distintos grados de eficiencia y eficacia. La sistematización de estas funciones para mejorar la probabilidad de que conduzcan a un proceso real de evaluación y corrección de la actividad bajo control, eleva sustancialmente los costos. Asimismo, la sistematización de estas funciones aún cuando el ciclo de control no se complete, puede aumentar mucho los costos sin representar importantes beneficios para el proyecto o la empresa.

b) La información de buena calidad (p. ej. precisa, exhaustiva, actualizada, oportuna, no redundante, comprensible, replicable, accesible, consistente) no es necesariamente la información que tiene mayor autoridad para el usuario o la que éste utiliza con mayor frecuencia (véase el Anexo II).^{*} La generación de información con cierto grado de autoridad y la capacidad y hábito de su uso es indispensable para que ésta pueda convertirse en una herramienta de control. Para ello muchas veces es necesario sacrificar algunas de las calidades mencionadas anteriormente.

c) El deseo de aumentar la autoridad política de las personas que realizan la evaluación o decisiones correctivas en el sistema de control, frecuentemente conduce a aumentar la cantidad de información que tiene que ser procesada e interpretada. La introducción de tablas de decisión y la automatización del procesamiento de datos para este propósito implica una delegación de responsabilidad y autoridad hacia las personas o equipos que lo programan. Ello puede conducir a reducir o expandir la autoridad real en relación con la autoridad formal. La autoridad será mayor en la

* "Autoridad" de la información es la confianza o confiabilidad que el usuario atribuye a la fuente de la información que recibe.

medida en que los criterios que se utilicen sean estables y constituyan la base de las tablas de decisión, pero esto implica siempre una menor flexibilidad en los sistemas, ya que los costos ascienden al tener que cambiar los criterios de decisión.

d) En muchos casos, el elemento que está siendo controlado no quiere divulgar la información más útil para el ejecutivo. Esto ocasiona conflicto en los centros de evaluación y procesamiento. Si estos centros transmiten la información "sensible", delata en cierta forma el elemento controlado, lo que hace que éste obstruya los canales para la recolección de información sobre los verdaderos problemas. Por el contrario, si la información transmitida es menos "sensible", los usuarios de la misma pierden confianza en la mediación de los centros antes mencionados. Se ha apreciado que los centros de evaluación preparan síntesis o resúmenes de poca utilidad para la toma de decisiones por parte de los ejecutivos.

3.3 El dilema de convertir datos en información

No es el propósito de este trabajo entrar en mayores detalles sobre el problema de generación, depuración y procesamiento de los datos para que sirvan como información para el control. Sin embargo, existen algunos dilemas básicos que vale la pena mencionar:

a) A veces se trata casi como sinónimo un sistema de control y un sistema de información por excepción. Esta coincidencia es una tradición de los Sistemas de Información para la Gestión (MIS o SIG); el ejecutivo no tiene tiempo para revisar todos los registros de control y se concentra en los casos de mayor desviación de las expectativas de acuerdo con los criterios de evaluación. Sin embargo, no siempre es conveniente que el ejecutivo dependa de información depurada tan sistemáticamente y con pautas preestablecidas sobre qué es importante y qué no es importante. Una opción sería recibir datos seleccionados en forma aleatoria o de acuerdo con una muestra estructurada. El dilema estriba en la necesidad de datos y en la participación del ejecutivo para crear un modelo que permita determinar la mejor forma de seleccionar la información que va a emplear en el ciclo de control.

b) El instrumento más utilizado en la generación de datos para el control es el cuestionario o el formulario. Aún cuando a primera vista éstos parezcan los más oportunos, presentan la inconveniencia de confundir en forma ineludible las opiniones subjetivas y el reportaje "objetivo" de los entrevistados. El proceso se complica si la recopilación y procesamiento de la información elevan los costos y requieren un manejo sofisticado de revisión, codificación y depuración. La automatización de la información y su transmisión contribuyen a superar estas inconveniencias de manera parcial.

c) El que recibe los datos necesita información que no sea redundante y que a la vez responda a su interés y capacidad de análisis. Sin embargo, es frecuente que

CUADRO 2

EL CICLO DE DESARROLLO DE LOS SIG (MIS)

ETAPAS

1. Sistema de contabilidad para control interno.
2. Ampliación del sistema de contabilidad para múltiples usuarios.
3. Sistemas de información adicionales y separados para otras funciones internas de control de recursos y transacciones; presiones sobre los contadores que innovan nuevas fórmulas de valorización y cálculo de resultados.
4. Desintegración cuando los diferentes sistemas producen información conflictiva, cuando algunos siguen sin tener base y otros se encuentran duplicados o inadecuados, y cuando su falta de dinamismo o de representación de los valores reales llega a ser evidente.
5. Se trata de conformar los otros sistemas a un sistema estadístico o contable coherente.
6. Los nuevos procedimientos, normas y directrices crean confusión y oposición entre los distintos técnicos y profesionales de la administración.
7. Diseño del sistema integrado.
8. Decepción cuando se descubre que el sistema integrado en un mito, y que completarlo sería un ejercicio muy costoso que no mejoraría sustancialmente las calidades de información.
9. Retroceso a sistemas parciales de acuerdo a normas comunes.
10. Cuestionamiento a la viabilidad de los SIG (MIS).
11. Tipologías de flujos y decisiones, para determinar nuevas estrategias de SIG (MIS).

Puntos 1-7, adoptados de "la desintegración de un sistema de información", de Neil Milroy, INCAE. Traducción de Caso de Estudio de Harvard College, 1963. Ver también, B. Van Arkadie y C. Frank, *Economic Accounting and Development Planning*, Lusaka, Oxford U. Press, 1966 y Warren Crowther, *Technological Change as Political Choice: The Civil Engineer's and the Modernization of the Chilean State Railways*, Tesis Doctoral, Universidad de California, Berkeley, 1973.

exista muy poca tolerancia o apertura en las personas o grupos de trabajo para aceptar, reconocer y ponderar información nueva.

Suele suceder en el desarrollo de nuestros programas públicos que se genera información que se ignora o no se utiliza integralmente. Un sistema de información tiene que ayudar a expandir el rango de tolerancia o apertura del usuario para que asigne importancia a la información que va a recibir y para que efectivamente la utilice.

CUADRO 3

EL CICLO DE DESARROLLO DE LOS SISTEMAS DE INFORMACION ADMINISTRATIVA. UN CASO DE LOS SISTEMAS DE CONTROL DE MATERIALES DE PRODUCCION

1. Una persona está encargada de un almacén. Las responsabilidades de control están dispersas. El encargado del almacén puede responder por la existencia y los préstamos de las herramientas y materiales. Otros departamentos tienen las responsabilidades de compras o adquisiciones, de la valorización de la existencia, de la contabilidad, del control del consumo o la utilización de los materiales y de los arreglos de transporte y distribución.
2. Se decide montar un sistema para hacer el control más efectivo, consolidando las decisiones y responsabilidades. Se le asigna esta tarea a una persona de alta posición en la empresa.
3. El nuevo responsable de control de materiales decide poner en marcha un sistema de información administrativa. Discuten los métodos más adecuados de valorización de los materiales, la mejor manera de clasificar los materiales y los archivos de referencia (por tipos de materiales, por utilización, por proveedor, etc.) y el grado de automatización de la información y decisión que debe ser implementada.
4. Se descubre que un sistema completo de control no puede ponerse en marcha inmediatamente. Se realizan etapas sucesivas de implementación en la siguiente secuencia:
 - a) Registros de cada material, precio unitario, tipo de material, etc., para guardar relación con los movimientos y existencia.
 - b) Emisión automática de un nuevo pedido cuando se alcanza un límite mínimo prefijado de la existencia de un ítem. Se tabulan los consumos.
 - c) La selección del proveedor con base en información sobre proveedores y sus cotizaciones.
 - d) Programación del despacho de materiales para minimizar los costos de manejo y transporte.
 - e) Acceso a la información en línea sobre el estado del inventario.
5. El trabajo de control se hace cada vez más rutinario.
6. El control parece "efectivo" pero sucede que las rutinas no siempre permiten la máxima utilización de los materiales. Se discute la necesidad de controlar los *flujos* de materiales en términos de su máximo aprovechamiento. Se contratan asesores para estudiar este problema.
7. Se comienza otro ciclo, esta vez en relación con el flujo de materiales y a la necesaria reprogramación del control de existencia.

3.4 El ciclo de desarrollo y desintegración, y la inercia de los sistemas de control

No es sorprendente que los sistemas de control típicamente pasan por

ciclos de desarrollo y desintegración, debido a las repercusiones negativas en estos sistemas de las fallas técnicas, intenciones políticas y dilemas inherentes que han sido expuestos en este trabajo.

CUADRO 4

CONTABILIDAD DE COSTOS TIPOS DE COSTOS Y TIPOS DE DECISIONES CASO DE EMPRESA PUBLICA FERROVIARIA

Items de control	Tipo de decisiones	Tarifas	Inversiones seguimiento de proyectos	Control administrativo
Control para gastos anormales		X	X	
Prestaciones de aprovechamiento (tráfico) - lo que compra o utiliza el usuario		X		X
- tomando en cuenta economías de escala de volumen de uso o de distancia		X		
- calculando el costo medio general marginal		X		X
Prestaciones de explotación-oferta			X	X
Renovación programada			X	X
Depreciación		X		
Naturaleza de los egresos (gastos)		1	2	3
Objeto de los gastos (tipo de recurso)		3	1	2
Centro primario de costos		2	3	1

(Los números se refieren a importancia relativa)

Es justamente el afán de encontrar una solución "integrada" que supere todos los dilemas y tome en cuenta todas las necesidades, lo que conduce a mayores decepciones. El sistema integrado de control es un mito costoso para las instituciones que lo incorporen a su funcionamiento.

Los Cuadros 2 y 3 resumen los ciclos de desarrollo y desintegración de los sistemas integrados de desarrollo, el primero partiendo del control contable y basado en investigaciones de Milroy (en los EE.UU.), Van Arkadie y Frank (en Africa) y el segundo (en América Latina y los EE.UU.), partiendo del control de materiales.

El ciclo comienza con una iniciativa para proporcionar sistemáticamente información sobre una materia para un grupo determinado de usuarios. Luego al percibirse que otras personas pueden aprovechar esta misma información, se introducen algunas variantes. Con este proceso se busca obtener economías al canalizar o consolidar los flujos y el procesamiento de los datos. Se emprende así un proceso de integración de los sistemas de información similar para usuarios comunes.

Paradójicamente, los mismos elementos de diseño que son determinantes en la utilidad de los sistemas, al mismo tiempo limitan su integración. La clasificación y elaboración de la información tiene que ser variada para los distintos tipos de decisión, como ilustra el Cuadro 4 por ejemplo, para algunas decisiones es importante estimar la depreciación y para otras hacer una programación de reposiciones con relación al replazo de equipo y tecnología.

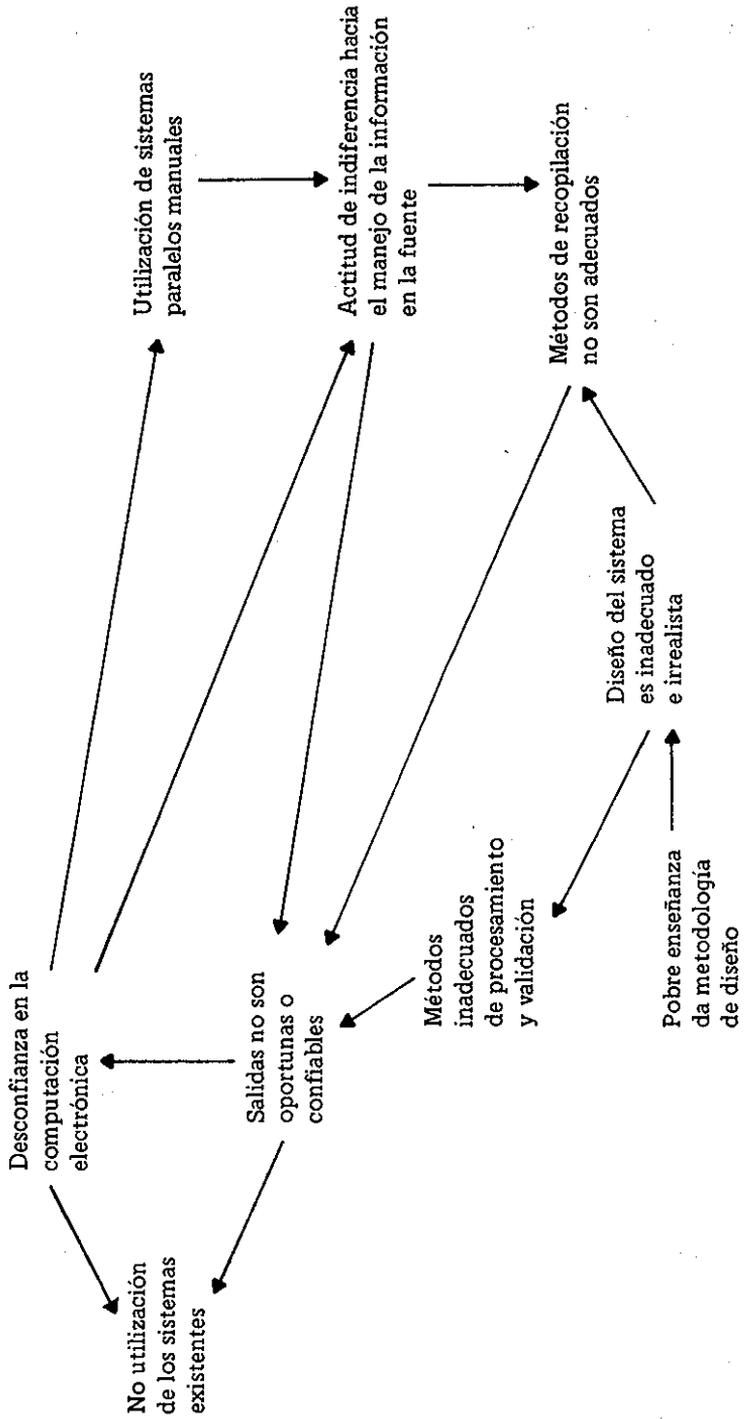
Frente a las dificultades de ingresar el control, los cambios de autoridad y de la influencia de otros interesados en el diseño y funcionamiento de los sistemas de control, es común un proceso de desintegración de los sistemas de control. Nuevos sistemas se desarrollan paralelamente con el sistema integrado, o éste se fragmenta.

Una característica de muchos sistemas de control es la inercia. Los sistemas de control, especialmente los más integrados o más automatizados, son costosos y difíciles de modificar en cuanto a indicadores, clasificaciones, flujos y confrontación entre usuario y la información. Muchas veces siguen funcionando aunque tanto el usuario como la fuente de la información hayan perdido interés, creando así un círculo vicioso de procesamiento de datos pobres e inutilizados, como ilustra el Gráfico 2.

Los sistemas de control que han caído en la inercia pueden seguirse empleando, pero eso es peor todavía para la organización. El control se realiza en términos obsoletos, y las "decisiones correctivas" pueden resultar más perjudiciales que beneficiosas.

GRAFICO 2

EL CIRCULO VICIOSO
LA POCA EFICACIA DE SISTEMAS COMPUTARIZADOS DE INFORMACION



4. La Empresa Pública: el caso de los Ferrocarriles de Chile*

Una de las más importantes empresas públicas en Chile es la Empresa de Ferrocarriles del Estado, con una línea vertebral de 2.300 kilómetros de longitud en el Norte y centro del país. La estatización de los ferrocarriles en 1859 constituyó una medida gubernamental con la que el Estado favoreció a algunos empresarios ferroviarios que sufrían dificultades financieras.

Desde inicios del presente siglo, los ingenieros civiles llegaron a dominar la administración de la empresa. El Presidente José Manuel Balmaceda (1886-91), había auspiciado la llegada de un gran número de ingenieros belgas y franceses que no solamente emprendieron muchas obras ferroviarias, sino que también dieron impulso a la formación de un cuerpo de ingenieros en la Universidad de Chile. Estos últimos llegaron a ocupar puestos importantes en la administración pública y a participar en proyectos de desarrollo, además de asumir un control efectivo y permanente de la empresa. Al no tener el gobierno una política clara en relación con los ferrocarriles, predominaron los criterios de los ingenieros en la administración, quienes en su afán de crear "eficiencia" y extender la infraestructura, avalaron textos y modelos estadounidenses para la programación y control de actividades.

Los ingenieros se entusiasmaron con el reto de sistematizar la administración y control de la empresa. El control gubernamental sobre ésta se redujo a la recepción de informes semanales que resumían el balance financiero (adoptando normas de la Comisión de Comercio Interestatal de los EE.UU.) y rendimiento físico (especialmente el popular índice de toneladas-kilómetros brutos por hora de tren), de tal forma que solamente los ingenieros podían comprobar y explicar su importancia.

Dentro de la empresa, los ingenieros establecieron muchos nuevos elementos de control: a) su departamentalización, estableciendo metas de rendimiento a cada unidad de trabajo y reglas detalladas de comportamiento y autocontrol; b) itinerarios fijos de trenes con opciones preestablecidas para variaciones de tráfico y normas operativas con un sistema de reportaje de rendimiento, para los tripulantes; c) un sistema complicado de chequeos sobre el manejo de las recaudaciones; d) reglas formales elaboradas para el personal de las estaciones; y e) el sistema estadounidense Haley de organización estilo militar, programación y control de mantenimiento de locomotoras en un nuevo taller.

La empresa comenzó a demostrar resultados financieros favorables con balances positivos durante algunos años. Sin embargo, los resultados de estos sistemas no fueron del todo positivos:

* Tomado de Warren Crowther, *Technological Change as Political Choice: The Civil Engineers and the Modernization of the Chilean State Railways*, Tesis Doctorado, Universidad de California, Berkeley, 1973.

- a) Las nuevas reglas e indicadores de rendimiento no fueron adaptados adecuadamente a las realidades de trabajo y recursos de apoyo que existían en la empresa y condujeron a crear las siguientes situaciones: i) los trabajadores resistieron las nuevas medidas, cuando se dieron cuenta de que los indicadores de rendimiento representaban expectativas no realistas de trabajo por lo que la medida se convirtió en un elemento de negociación; ii) en algunas ocasiones esta resistencia produjo el abandono de la medida (por ejemplo el nuevo sistema de distribución de los vagones de carga); iii) varias de las medidas fueron simplemente demasiado complicadas para el personal supervisor y de planta y tuvieron que ser abandonadas y iv) se institucionalizaron algunas medidas de tal forma que los trabajadores se apegaron demasiado al cumplimiento con las reglas y con la "lógica del sistema" en lugar de tomar iniciativas favorables para los objetivos de la empresa.
- b) Debido en parte a las situaciones mencionadas y a la falta de materiales, herramientas y otros recursos para sostener las nuevas modalidades de trabajo, se presentó un deterioro en la eficiencia del proceso.
- c) A los problemas de organización en la empresa no se les dio seguimiento sino sólo a los síntomas de estos problemas en forma de estadística sobre el trabajo.* Desde esa época los ingenieros habían venido presentando "soluciones" de nuevas inversiones de capital para los problemas internos de estructura y comportamiento sin que el Gobierno Central llegara a tener información para cuestionar esta tendencia tan costosa para el país.
- d) La empresa entró así en un proceso de burocratización en el que se dependía mucho de las nuevas reglas y rutinas, con una actitud de conformidad por parte de los trabajadores, perdiendo gradualmente relación con los cambios y crisis del país que exigían modificaciones en el sistema de transporte. De esta forma, los sistemas de control se convirtieron en elementos no de adaptación, sino todo lo contrario, de inercia, ya que medían eficiencia y rendimiento en términos cada vez más obsoletos.

Después de la segunda guerra mundial, sobre todo durante el gobierno de Eduardo Frei, Presidente Demócrata Cristiano que llevó un grupo nuevo de ingenieros a la empresa en 1964, se inició una modernización de los sistemas de control y decisión. Se puso énfasis en la integración y en la automatización paulatina de los sistemas, con asistencia de expertos ingleses y franceses. Se generó entonces mucho más información que antes y ésta sirvió para mejorar algunas decisiones, pero no se sintetizó en formatos para facilitar su utilización. Los departamentos se opusieron a la integración de sistemas, y cada uno procuraba establecer su propio sistema de información para la gestión. La asistencia inglesa a la empresa promovía modificaciones y experimentos

* Por ejemplo, la propuesta de electrificación de la vía para responder a la oposición del personal a nuevos itinerarios más eficientes con el equipo de vapor.

con las modalidades de análisis para las decisiones sobre precios, inversiones y otras, complementando la acumulación de experiencia en investigación dentro de la empresa. Por otro lado la asistencia francesa ignoró las innovaciones que habían estado haciendo los mismos chilenos y conformó sistemas de control con criterios de evaluación utilizados en Francia, suponiendo que estos criterios iban a ser importantes a un largo plazo. Con sistemas computarizados iba a ser mucho más difícil adaptar o modificar estas variables en el futuro.

Este caso ilustra las fallas más comunes en el diseño de los componentes de los sistemas de control en la empresa pública. (Gráfico 1)

Un problema general con el primer componente (definición del objeto de control) es el de la especificación de las unidades a ser controladas, ya sean unidades de prestación de servicio o cantidades de producto (por ejemplo la tonelada-kilómetro), o unidades de actividad productiva (por ejemplo el tren) o también unidades administrativas de trabajo (por ejemplo el Departamento de Operaciones), o alguna combinación de éstas.

Se deben seleccionar las mejores fuentes de información sobre el objeto ya que no siempre son partes o dependencias del mismo. Un problema común con el segundo componente (generación oportuna de datos de calidad) es que existe una fuerte exigencia a las fuentes de información para que reproduzcan o transcriban datos similares para distintos usuarios. Es decir, no hay compatibilidad o coordinación entre distintos sistemas de control, y la empresa o unidad de trabajo controlada tiene que poner mucho esfuerzo para cumplir con todos o establecer prioridades para algunos.

Ya sea para control externo o interno, la evaluación (componente 3) de las actividades de la empresa pública tiende a ser conflictiva. El problema no es que se ha creado un conflicto alrededor del cuestionamiento sistemático de las actividades de la empresa, sino que la evaluación llega a ser o ignorada o impuesta.

La selección y operación de los criterios de evaluación (componentes 4, 5 y 6), son típicamente los elementos más débiles de los sistemas de control en las empresas públicas. Justamente porque la empresa pública se define como una forma de organizar y aplicar recursos con referencia a un paradigma dominante de una tecnología y actividad productiva, es común que ésta adopte casi automáticamente criterios de evaluación importados o transferidos con la tecnología de producción. Sucede, sobre todo en las empresas públicas latinoamericanas, que los criterios de evaluación tienden a considerar la adaptación de las condiciones del país y organización a los "requerimientos" del buen funcionamiento de la tecnología, y no la utilidad que ésta representa para el país o la organización. Ni los clientes ni los trabajadores son consultados y muchos de los intereses del Estado en las consecuencias macroeconómicas de las actividades de la empresa son relegados. Es el paquete tecnológico el que dicta los indicadores, metas y valores standard. Estos valores no reflejan expectativas razonables para las condiciones

reales de producción y los resultados señalan cada vez una menor relación de la empresa con la sociedad y por ende una alineación mayor para los trabajadores. Debido a que el Gobierno Central no tiene claro el papel que deberá adoptar la empresa, y no coordina las distintas exigencias en ese sentido por parte de sus diferentes niveles de autoridad, la empresa tiene mucha libertad para escoger sus propios términos de evaluación. (Ver Cuadro 1 sobre tipos de planificación)

A veces hay más claridad con respecto a la autoridad de tomar las decisiones correctivas dentro de la empresa que en el control externo (componente 7). Paradójicamente, esta coherencia se pierde en cuanto exista mayor integración y automatización de los sistemas internos de control.

Finalmente, son muy pocas las empresas que tienen organizado un sistema de adquisición, ordenamiento, difusión y recuperación de información contextual y tecnológica (componente 12) para poder informar mejor sobre la formulación de criterios de evaluación y las decisiones correctivas.

5. El Programa Social: el caso de los Comedores Escolares de Costa Rica*

En diciembre de 1974 se aprobó en la Asamblea Legislativa la ley 5662 con la cual se creó el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares para brindar ayuda complementaria a los costarricenses de escasos recursos económicos,² mediante el financiamiento de programas de diversas instituciones de bienestar social. Aún cuando mediante este fondo se han venido impulsando diversos proyectos en el campo social, son los programas de salud, alimentación y nutrición los que han absorbido desde su inicio la mayor parte del presupuesto de Asignaciones Familiares, captando entre los años 1979-81 aproximadamente el 55% del presupuesto total. El Programa de Comedores Escolares es el que retiene proporcionalmente la mayor parte del presupuesto de los programas de Salud, Alimentación y Nutrición y dentro de la institución de Asignaciones Familiares es considerado el más importante, no solamente por la inversión que representa, sino también por su cobertura de 425,246 beneficiarios*, con 2,917 comedores en operación, distribuidos en las diversas regiones del país.

Aún cuando el propósito formal de la Ley de Asignaciones Familiares es el de auxiliar a los costarricenses de escasos recursos económicos, al fortalecerse los Comedores Escolares, con estos fondos no se establecieron criterios para realizar la selección de beneficiarios, sino que por el contrario se ofreció el servicio sin excepción a todos los escolares. De esta forma un programa que de acuerdo con investigaciones realizadas³ debía cubrir al menos un 20% de los escolares, terminó brindándose a casi el 100% de

* Tomado de Xinia Picado, *Análisis de Políticas Públicas: el Subprograma de Comedores Escolares, 1975-1982*. Tesis de Maestría, Universidad de Costa Rica, 1984.

* Cifras correspondientes a 1982.

esa población, aumentando notoriamente los costos anuales del programa: 17 millones de colones en 1975, más 154 millones de colones en 1978 y casi 300 millones de colones en 1982.

Un examen detenido de los procesos de control utilizados en el programa, demostró la carencia de los componentes básicos de un sistema de control en su funcionamiento:

- a) El proceso de control requiere, en primer término, una definición clara sobre qué se va a controlar y a evaluar (componente 1). En el programa de comedores escolares, al brindarse el servicio tanto a beneficiarios de escasos recursos económicos, como también a los que no presentan esta condición, se crea confusión sobre cuál es el aspecto prioritario a evaluar. En siete años de funcionamiento del programa (1975-1982) las instituciones participantes no han utilizado criterios para definir cuál debía ser su cobertura poblacional y geográfica. La indefinición y ambigüedad en relación con estas variables se aprecia de manera más notable en los cambios de gobierno.⁴
- b) En torno a la ejecución del programa se ha venido generando un volumen apreciable de información contenida en reportes, investigaciones y evaluaciones procedentes de las distintas instituciones participantes. En la mayoría de los casos esta información no se ha integrado a un sistema de control ni ha sido utilizada en la toma de decisiones correctivas (segundo y noveno componentes de control).
- c) Algunos otros factores que forman parte de un proceso de control, tales como la habilitación de un equipo que evalúe en forma periódica la ejecución del programa (tercer componente de control), no se estableció en forma conjunta ni de manera continua entre las instituciones participantes.
- d) En muy pocos casos el programa trabajó con criterios de evaluación operacionalizados y representativos que facilitarían el funcionamiento del sistema (cuarto componente de control).

Dentro del funcionamiento del programa se destaca como una constante la continuidad de los problemas administrativos; éstos se evidencian desde muy distintos ángulos: administración de recursos, aspectos contables, higiene e infraestructura inadecuadas para la prestación del servicio. Todavía en 1980, 555 escuelas (un 38.9% del total) no contaban con una fuente de abastecimiento de agua adecuada para garantizar las condiciones de higiene necesarias y 532 centros educativos (37% del total) no tenían una bodega apta para guardar los alimentos exponiéndose éstos al deterioro y a la contaminación de roedores.⁵

Paralelo a este desorden administrativo es notable la ausencia de una voluntad

política para corregir esta situación. El estudio del programa⁶ contribuyó a identificar algunos de los beneficios políticos que se derivaban de esta ausencia de control administrativo. Al sopesar estos factores se entra en el dilema de ponderar la importancia relativa de los distintos elementos que entran en juego. La disyuntiva que representa la escogencia de adaptar la realidad a las expectativas o adecuar los parámetros de control a la dinámica en que se desenvuelve y desarrolla el programa social. Al emerger estas interrogantes se cuestiona la importancia de poner énfasis en el cumplimiento racional de los objetivos formales del programa o en asignar mayor relevancia a los intereses del Estado. La aparente desorganización que puede presentar un programa "es el precio pagado por la función amortiguadora de los conflictos sociales que el Estado ha adquirido como responsabilidad principal".⁷ En esta arena de intereses que constituye el Estado y en el que operan la administración y los programas públicos, es comprensible, aunque no justificable, el deterioro de los sistemas de control administrativos, los cuales pasan a reforzar "cotos" burocráticos que devienen en pérdida de autoridad e inercia.

B. Las alternativas para el control

Tomando en cuenta las condiciones mencionadas para que un sistema de control realmente cumpla con sus objetivos, y las tendencias a la desintegración y a la inercia que pueden conducir a que el sistema resulte contraproducente para la organización, cabe considerar siempre las posibilidades que existen para el control administrativo.

Una primera opción es la investigación de la actividad u objeto de control y el diseño de los criterios de evaluación. Se hace de acuerdo con las necesidades de información y la determinación de los parámetros más relevantes o circunstanciales para la toma de decisiones.*

Esta posibilidad puede resultar muy costosa, debido a la necesidad de integrar en una sola operación de "control", un equipo y todos los otros elementos de investigación y corrección de los problemas en la actividad u objeto de control.

Una variación consistiría en repetir la investigación o levantamiento de datos de control periódicamente. Sin embargo, si no hay cambios importantes en los criterios de evaluación, este método puede resultar más costoso y ser menos productivo que un sistema de actualización constante de los datos (o sea un sistema de control con base de datos). Asimismo, el levantamiento continuo de datos significa mayor rigidez de los criterios de evaluación y mayores posibilidades de inercia en el sistema.

* Si la metodología aplicada es la de investigación/acción, entonces cumple con todas las condiciones de un sistema de control, menos la de permanencia. En este caso, la investigación tiene los atributos de un experimento, no exacta o técnicamente "controlado" (por falta de un "grupo o sujeto de control"), pero que permite observar sistemáticamente la viabilidad o aceptación de posibles soluciones para los problemas que están siendo investigados.

Otra variante, muy utilizada en muchas empresas públicas en Europa, es la de implantar un sistema de investigaciones para el control de la gestión. El sistema produce cierta información básica de manera continua, y además tiene reglas y hasta algoritmos para determinar cuáles decisiones requieren mayor ampliación de los datos en determinado momento, y cuáles actividades deben generar más información precisa debido a circunstancias o problemas que surjan. Hay distintas "recetas" de investigación para responder a estas situaciones. Cada "receta" responde a la urgencia de adaptar los datos de control de decisiones específicas, por ejemplo, en relación con los precios, los servicios, la selección de tecnología, las inversiones o también por efectos netamente administrativos. Durante el largo plazo, la aplicación de una "receta" se repite incorporando cada vez nuevas variables (criterios de evaluación) que se estiman pertinentes, procurando utilizar una metodología consistente para permitir cierto grado de comparación entre los datos obtenidos en distintas oportunidades.

Otra opción es reconocer, hacer explícita e institucionalizar una confrontación sistemática entre los encargados o trabajadores en una actividad u objeto controlados y un equipo de evaluación. El equipo de evaluación cuestiona continuamente la administración y el rendimiento de los funcionarios en la actividad controlada. Muchas veces, el propósito de integrar un sistema de control queda reducido en la práctica a este tipo de situación, y se produce frecuentemente un conflicto improductivo o una situación de marginar o ignorar el equipo de evaluación. En otros casos, el resultado es todo lo contrario, y el sistema de control se convierte en un servicio de información que aprovechan y manejan a su gusto los administradores de la actividad "controlada". La evaluación pierde todo sentido de autonomía. Justamente, para evitar estas consecuencias, se podría encarar este problema en forma explícita y hacer un diseño de un sistema que permita una confrontación constructiva. Este tipo de solución tendría que estar conformada de acuerdo con los principios de desarrollo y comportamiento organizacional.

Otras posibilidades serían las que no cumplen con todos los objetivos de control, es decir, no aseguran decisiones correctivas, sino solamente la sistematización de información que podría utilizarse para determinar y hacer correcciones en alguna actividad. Estas posibilidades incluyen:

1. Seguimiento (los componentes 1, 2 y 10)
2. Seguimiento y evaluación (los componentes 1-7 y 10)
3. Una base de datos de control bibliográficos de los documentos producidos para la actividad y objeto (el componente 11)
4. Un inventario actualizado ocasionalmente (el componente 11)
5. Una investigación del impacto de la actividad en la sociedad (el componente 12)

Naturalmente, estas posibilidades implican menores costos y menor eficacia en la regulación administrativa de una actividad u objeto.

NOTAS

- 1 Véase Evers T., *El Estado en la periferia capitalista*, México, Siglo XXI, 1980, pp. 110-130.
- 2 Costa Rica, *Leyes, Decretos. Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares* No. 5662, 23 de diciembre de 1974.
- 3 Véase V. Valverde, "El SIN y el Programa de Comedores Escolares", en: *Boletín Informativo del SIN*, No. 3, San José, Oficina de Control de Asignaciones Familiares (OCAF), 1980, pp. 5-7.
- 4 Xinia Ficado, *Análisis de Políticas Públicas: el Subprograma de Comedores Escolares 1975-1982*, Tesis de Maestría, Universidad de Costa Rica, 1984, pp. 122-159.
- 5 Véase: *Censo Nacional de Comedores Escolares 1979-1980. Informe parcial sobre los resultados de dotación de agua y condiciones físicas en los comedores escolares*, San José, SIN, Oficina de Control de Asignaciones Familiares, 1980, p. 5.
- 6 Xinia Ficado, *op. cit.*
- 7 Viviane Márquez y Rainier Godau, "Burocracia y políticas públicas: perspectivas desde América Latina", en: Gilberto Flores y Jorge Nef, comp., *Administración Pública: perspectivas críticas*, San José, ICAE, 1984, pp. 345-370.

ANEXO I

LECCIONES DE LA EXPERIENCIA LATINOAMERICANA EN EL CONTROL DE PROYECTOS*

Es muy común encontrar en América Latina un control del avance físico y financiero de un conjunto de proyectos, en escala nacional, regional, o sectorial. El avance financiero se representa mediante algún indicador del gasto "real" en comparación con el presupuesto. El avance físico es la cantidad de obra ejecutada o el progreso del proyecto en comparación con lo programado. Normalmente, se supone que debe haber una relación cercana entre el porcentaje de avance en estos dos aspectos.

Este control se basa en suposiciones que frecuentemente resultan falsas en la práctica: que los objetivos están bien definidos y completos en la planificación; que existe la capacidad administrativa y financiera de asumir los compromisos alrededor de cada proyecto; que el diseño del proyecto considera o anticipa los distintos intereses del Estado que el mismo pueda afectar; que las contingencias son reducidas; que existe coherencia en las orientaciones políticas y autorización de recursos; que el Estado tiene la capacidad de prever y organizar el apoyo administrativo y técnico que requiere cada proyecto. Con estas suposiciones el control se limita a guardar relación con el cumplimiento de lo planificado, programado y presupuestado durante la ejecución del proyecto. Los indicadores de rendimiento del proyecto son simplemente los mismos de su programación y presupuesto.

Las decepciones que frecuentemente se presentan con los sistemas de seguimiento y control de proyectos están relacionadas con la ingenuidad de estas suposiciones, con una mentalidad que plantea únicamente la dimensión tecnicista del sistema y con una concepción incompleta del mismo. Es decir, los parámetros del sistema que se toman en cuenta en la fase de diseño no son realistas y no consideran debidamente todos los componentes de un sistema de control.

En esta sección, se pretende resumir la enseñanza que se deriva de algunos problemas comunes de los sistemas latinoamericanos de seguimiento y control de proyectos de inversión. Se pondrá mayor énfasis en dos sistemas: el de la Dirección de Seguimiento y Control de Ejecución de Proyectos del Ministerio de Finanzas de Nicaragua en 1981 (DISCEP-Nic.) y el de la Contraloría de Proyectos del Ministerio de Hacienda de Honduras en 1983 (CP-Hon.). Cabe anotar que estos dos sistemas han sufrido modificaciones después de estas fechas y que no todos los problemas que serán mencionados caracterizan a todos los sistemas observados. Por otra parte se debe señalar que las

* Basada en la observación directa en varios países sudamericanos en 1979, y en varios países centroamericanos durante los últimos años, y en la revisión de las presentaciones en el Seminario Regional sobre Sistemas de Control de Ejecución de Proyectos, en el ICAP en octubre de 1980.

experiencias de la región son valiosas en cuanto permiten experimentar soluciones para algunos de estos problemas. En algunos casos se señalan aspectos normativos que contribuyen a aclarar cuál debe ser el funcionamiento de su sistema de control.

A continuación se ilustran los problemas:

1. La necesidad de una **definición adecuada de "proyecto"**. Algunos sistemas de seguimiento y control de proyectos han fracasado simplemente porque no había consenso y precisión sobre este punto. Las actividades controladas fueron demasiado disímiles. Hay que definir en forma coherente los límites de tamaño, componentes, función, autoridad, etc., de los "proyectos" que van a ser controlados. También es necesario ser realista con respecto a los tipos de proyectos y sus fases de desarrollo.
2. Es necesario ser realista con respecto a la **cantidad de proyectos** que se tratan de controlar durante las primeras fases de experimentación y diseño del sistema de seguimiento y control. Es más importante un control adecuado de algunos de los proyectos más relevantes que un control superficial de muchos de ellos. Es útil ganar experiencia con algunos antes de extender el control.
3. Es importante inventariar los **sistemas existentes de seguimiento y control** y tomarlos en cuenta durante el diseño del nuevo sistema. Si no se toman en cuenta puede suceder que las fuentes (los proyectos mismos), estén dedicados a transcribir datos para satisfacer las distintas demandas, y que los encargados de los sistemas obstaculicen el funcionamiento del nuevo sistema por considerarlo competitivo. La mejor filosofía de trabajo, es prestar una colaboración técnica a las fuentes y a las instituciones del sector que deseen participar en el seguimiento y control de los proyectos. De esta manera se obtendría un sistema adecuado a sus necesidades lo que constituiría ya un insumo para el sistema nacional de control de proyectos.
4. El diseño del sistema debe responder al **control de todas las calidades** de información que son importantes para los usuarios en la fuente que la origina (véase Anexo II). Además, es importante la capacitación de las fuentes de información sobre sus responsabilidades y procedimientos en el sistema, pero su efectividad es reducida por la rotación del personal de proyectos y sus múltiples responsabilidades. Esta capacitación podría ser más efectiva si enfocara los problemas de administración y control *dentro del proyecto mismo*, y no solamente se limitara a impartir las normas del nuevo sistema para llevar la información a otros niveles de decisión.
5. Es necesario ser realista con respecto a la **cantidad de variables e indicadores** incorporados para el seguimiento y control de cada proyecto. Demasiadas variables implican una carga excesiva de trabajo para las fuentes de información y para las unidades que las tienen que procesar. La presentación de resultados debe limitarse a las variables que realmente se relacionan con las decisiones más importantes y urgen-

tes. De otro modo, los usuarios comienzan a tomar el sistema como un ejercicio un tanto académico. Una evaluación de un sistema de control de proyectos de construcción, mostró haber sido muy cuidadoso en este aspecto. La información recopilada y procesada es la que más se requiere para encarar las decisiones pertinentes a los problemas de divisas (importación de materiales), de producción de determinadas empresas públicas (programación de producción de los materiales de construcción), de empleo, de subcontratistas y de control de los fondos de préstamo para los proyectos.

6. Debe tenerse en cuenta el **desglose y estructura de las clasificaciones**. Clasificaciones y códigos son necesarios normalmente para los lugares geográficos, sectores y tipos de proyectos, obras, materiales, categorías de personal, etapas de desarrollo del proyecto, instituciones involucradas en las diferentes fases y responsabilidades del proyecto, papel que le corresponde a cada institución, etc. La alternativa a la clasificación es la pregunta abierta, la que conduce muchas veces a la incomparabilidad de los datos y dificultades de interpretarlos. La clasificación de términos de las variables, y en su caso los códigos que correspondan a los términos, no deben ser muy complicados, para no crear demasiado trabajo para las personas que completan los formularios, las que indican o codifican los datos o las que tienen que interpretar los resultados o utilizarlos. Idealmente las *clasificaciones* y categorías de los datos deben ser compatibles con las de los elementos cartográficos en el país para poder ubicar bien los proyectos en términos de estos elementos, así como también la ubicación física de los documentos del proyecto. Es decir, no tiene sentido la improvisación de clasificaciones o categorías, cuando su normalización no permite un mejor intercambio y relación de la información disponible sobre proyectos.

7. La recopilación puede hacerse por medio de **inventarios periódicos** de los proyectos, o por medio de un **flujo regular de información de las fuentes**. El costo de dos inventarios podría ser equivalente al costo de inversión en un sistema permanente de control basado en un flujo regular de información de las fuentes. Esta última alternativa parte de que: i) se puede definir y mantener los parámetros y variables del sistema con cierta estabilidad, y ii) se puede prestar asistencia a la fuente de información para que pueda responder con regularidad. No es suficiente marcar un plazo de entrega de la información si las fuentes no tienen la capacidad de cumplirlo.

8. Las fuentes de información tienden a ser saturadas con **reportes en determinados períodos**; si hay posibilidad de variar la fecha de reportaje sobre la marcha de los proyectos para que no coincida con la de otros informes, podría mejorar la oportunidad de entrega de la información.

9. El proceso de evaluación del avance físico y financiero y de problemática de los proyectos requiere una **capacidad adecuada de análisis** de los datos. La cantidad de datos y el nivel de interpretación tienen que ser ajustados a las capacidades de las personas encargadas de esta tarea. Es muy común que la unidad de evaluación se convierta en un "cuello de botella" o que su trabajo tienda a ser muy superficial, debido a la mala planificación de esta función.

10. El proceso de evaluación de avance financiero requiere que las fuentes lleven una **contabilidad o estimación de costos**. Este aspecto del sistema debe ser coordinado con cualquier otro esfuerzo para racionalizar la contabilidad presupuestaria. Sin embargo, los diferentes sistemas o propósitos contables exigen una selección diferente de indicadores, o un tratamiento distinto. Por ejemplo, un indicador como "salarios del nuevo empleo generado a raíz del proyecto", puede representar un costo para un sistema contable y un beneficio para otro sistema con un propósito diferente. La información sobre el avance financiero normalmente da por un hecho que existe una capacidad de separar o imputar ciertos gastos, a menudo en función de la asignación de horas de trabajo a diferentes actividades. También acepta que se lleva una contabilidad no solamente de compromisos devengados y pagos, sino de consumo de materiales y combustibles. Todo esto implica una sofisticación en el manejo de las cuentas y estadísticas que tal vez no tiene el personal del proyecto.

11. El proceso de evaluación de avance físico requiere la creación de un **coeficiente único de avance** que asimile los indicadores del avance físico del proyecto. Debe establecerse un promedio o de otro modo calcular su avance, a pesar de que los diferentes indicadores presenten distintas medidas y las actividades u obras contengan diferentes grados de importancia para el proyecto. Un ejemplo es el uso del coeficiente de "distancia virtual" para resumir el avance de la construcción de caminos. Una fórmula adoptada es la de multiplicar el porcentaje del presupuesto que representa la obra en el proyecto por la cantidad de avance físico de acuerdo con la medida escogida; se suman los resultados de cada obra para derivar el coeficiente.

Sin embargo, el coeficiente debe reflejar el avance en la creación de la *capacidad* de producción o servicio, y no meramente la suma de nuevas obras ejecutadas. El progreso podría registrarse en términos de diagramas de barras o de ruta crítica, pero este último ha sido rechazado a menudo por considerarlo muy sujeto a constantes modificaciones durante la realización del proyecto.

12. El proceso de evaluación requiere conocer las **causas** de atraso en el avance de los proyectos. Sin esta información, existe el peligro de hacer interpretaciones falsas de los datos de seguimiento y control. El problema es sistematizar el reportaje sobre las posibles causas, sin dar lugar a pretextos o excusas exageradas. Una simple pregunta abierta conduce a respuestas improvisadas de poco valor. Una alternativa experimentada en dos sistemas evaluados es el uso del "marco lógico" que anticipa las contingencias que pueden afectar y que están afectando al proyecto. No solamente se miden el avance financiero y avance físico, sino también el estado de estos factores de contingencia en todo momento.

13. El proceso de evaluación requiere conocer las **inversiones complementarias** y **otros** hechos imprevistos que puedan presentarse durante la formulación y ejecución del proyecto. Casi todo proyecto implica la creación de otros proyectos para acondicionar la situación de trabajo para que el primero realmente produzca los

beneficios anticipados. Por ejemplo, la infraestructura de transporte en sí no produce beneficios sin ciertas condiciones de manutención. A menudo no se prevén estas condiciones de manutención. A menudo no se prevén estas condiciones durante la etapa del diseño del proyecto sino durante su especificación o ejecución. Es útil recoger estas impresiones y procesarlas sistemáticamente, para poder programar las acciones complementarias y evitar las decepciones que se derivan comúnmente del diseño demasiado optimista de los proyectos.

14. Existe la tendencia a preocuparse más por la elaboración, diseminación y recuperación de la información sobre los proyectos, que por la **conservación, ordenamiento y recuperación de los documentos y datos primarios** que éste origina. Debe existir un buen control de toda la documentación originada alrededor del proyecto, para que eventualmente pueda ser recuperada en forma eficiente.

15. Un problema institucional, que puede tener relieves políticos, es la decisión que debe tomarse sobre **cuáles instituciones o unidades deben procesar la información** que originan las fuentes (los proyectos mismos) y encargarse de su distribución. ¿Hasta qué punto esta actividad debe ser centralizada para evitar duplicidad de esfuerzo? ¿Hasta dónde debe ser descentralizada para permitir una retroalimentación más oportuna o rápida de información al personal de los proyectos para su supervisión inmediata? Comúnmente, se establecen dos niveles de procesamiento: uno en la institución o sector encargado del proyecto y otro centralizado en el que sólo se incluyen los datos necesarios para las decisiones superiores.

ANEXO II

LAS HIPOTESIS DE TRABAJO Y ZONAS DE DECISION PARA EL CONTROL ADMINISTRATIVO

Además de la fijación de objetivos claros y jerarquizados para la actividad objeto de control, debe realizarse un sondeo preliminar con base en investigaciones y otros datos previos sobre los factores que inciden en el fracaso o éxito de la actividad que está siendo controlada, preferentemente en la forma de hipótesis de trabajo. No es suficiente decir que la actividad está cumpliendo o no con los objetivos (componente 5), sino que además hay que precisar si este rendimiento o los productos de la actividad caben dentro de determinados límites de tolerancia. Estos límites de tolerancia vendrían a ser los parámetros de aceptabilidad de grados de desviación, incumplimiento o sobrecumplimiento de las metas. Además, hay que precisar las causas de las desviaciones o de los resultados esperados. Las hipótesis de trabajo son las que justifican los límites de tolerancia y anticipan o explican las causas de las desviaciones ("excepciones"): cierto porcentaje de cumplimiento del objetivo "x" es aceptable o razonable (por razones o consecuencias que serían especificadas) y depende de las condiciones a, b y c. De acuerdo con esta hipótesis, el sistema de control necesitaría generar información sobre la actividad u objeto de control para el "grado de cumplimiento" de estos factores.

Esta especificación de factores debe responder a lo siguiente:

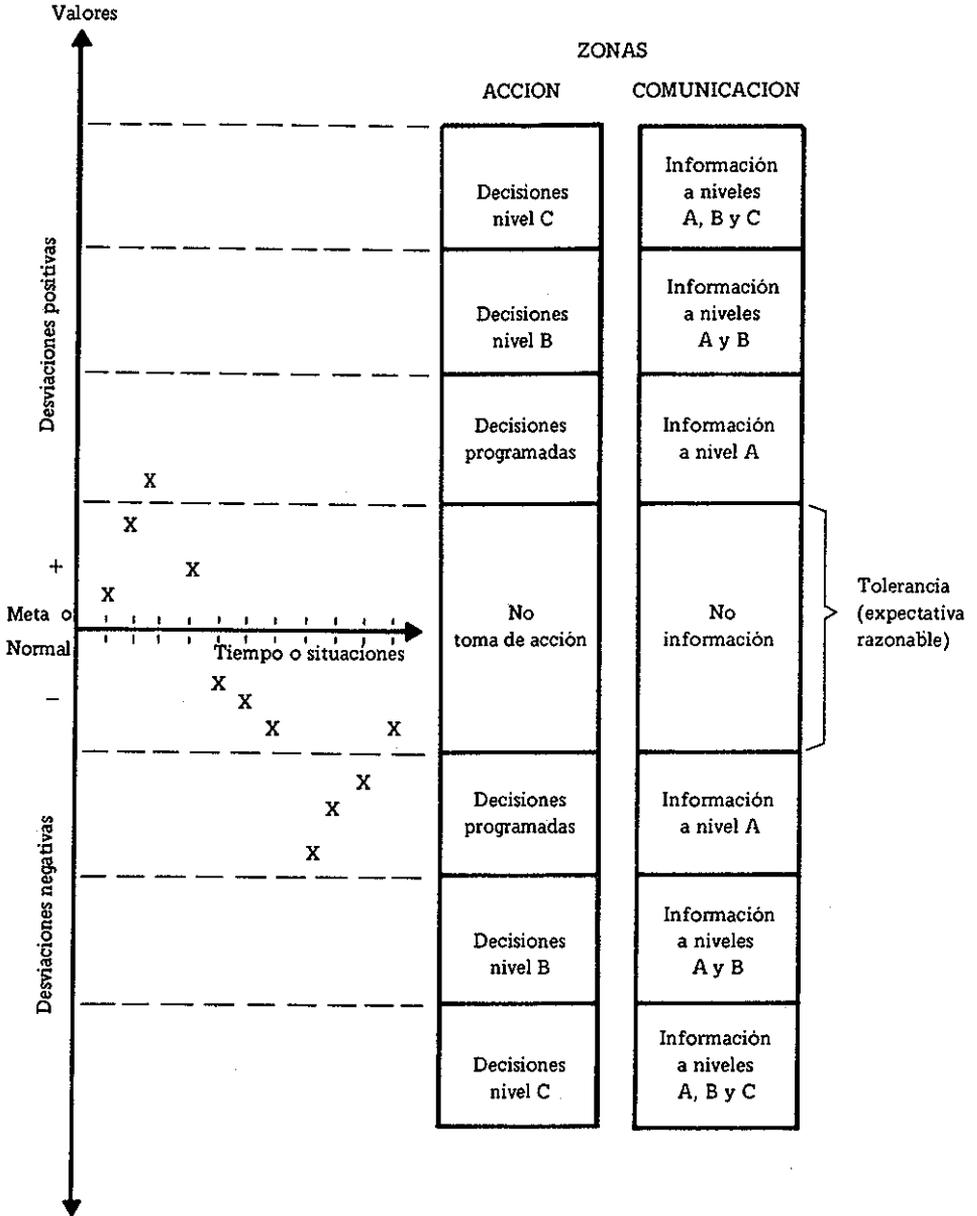
- a) Los factores deben ser aceptados como relevantes y comprensibles por parte de los que tomarán las decisiones correctivas (componente 8).
- b) Es importante diferenciar los factores que pueden ser manipulados en las instituciones de los que escapan a su autoridad o capacidad de control. El énfasis de la evaluación deberá por lo tanto ajustarse a estos parámetros para hacer proyecciones, transformaciones o una síntesis retrospectiva de la actividad u objeto bajo control. La persona que realiza las decisiones correctivas, tiene interés en el desglose y profundización de los aspectos que su institución puede controlar, y en una información general sobre los factores que están fuera de su control.
- c) Los factores deben reflejar los puntos de vista e inquietudes de los trabajadores y beneficiarios del programa o proyecto bajo control, y los elementos que determinan o deberían determinar grados de su éxito o fracaso. Ello contribuiría a que el sistema de control no sea simplemente una forma de imposición tecnocrática de pautas de rendimiento y de adecuación de los productos de la actividad bajo control. Son los trabajadores y beneficiarios los que se encuentran más relacionados con los procesos y productos y a menudo son los que tienen mayor conciencia de los factores que deberían ser tomados en cuenta.

Las distintas "zonas" de decisión están relacionadas con los límites de tolerancia de desviación de las metas establecidas para la actividad u objeto bajo control. Dentro de cierto margen de tolerancia, la "zona" de decisión podría ser asignada a las personas más cercanas a la actividad. Cuando este margen se excede, la decisión corresponde a otra "zona" que es asignada a otras personas, normalmente las que tienen mayor autoridad. Distintas "zonas" son especificadas de acuerdo con la gradación de la acción a tomar y el nivel de responsabilidad que debe ser ejercido. Casi siempre existe una estrecha relación entre las "zonas" de decisión, de acuerdo con los distintos límites de tolerancia, y los niveles de autoridad.

El Gráfico siguiente demuestra las relaciones entre las "zonas" de decisión (acción y comunicación), y los límites de tolerancia de "excepciones" con respecto a la meta.

GRAFICO 1

ZONAS Y TOLERANCIA



Adaptada de: Miguel Angel Martin, "Principios de Información por Excepción", Administración de Empresas, XI, 950-951.

ANEXO III

ANALISIS DE CALIDADES DE INFORMACION Y CAPACIDADES DE FLUJO

I. PAUTAS DE EFICACIA (Utilidad del Sistema)

1. Las calidades del sistema, los flujos y la información para el usuario

A. DEL ENCUENTRO ENTRE EL USUARIO Y LA INFORMACION

(Frente a las expectativas o capacidades del usuario)

1. Autoridad de la información (y, comúnmente, confianza en su fuente) para el usuario.
2. Autenticidad de la fuente para el usuario.
3. Exactitud (en relación con las expectativas de lo que la información representa).
4. Coincidencia de perspectiva (entre usuario y la información).
5. Claridad o entendimiento del planteamiento para el pensamiento del usuario.
6. Novedad de la información para el usuario.
7. Obligatoriedad de uso (grado de discreción del usuario).
8. Relevancia
 - a) Exhaustividad (proporción de la información pertinente que el sistema entrega).
 - b) Precisión (proporción de la información entregada que es pertinente).
 - c) Utilidad (proporción de la información sobre la que el usuario pueda actuar).
9. Grado de adecuación del vocabulario literario y metodológico de la materia o asunto.
10. Volumen de datos.
11. Actualidad de los datos.
12. Factor de desuso.
13. Oportunidad de entrega.
14. Periodicidad o frecuencia de entrega.
15. Regularidad de entrega.
16. Adaptación al "Browsing".
17. Impacto de presentación audio-visual (color, formato, medio, etc.).
18. Facilidad de lectura u oído, o de interacción con el sistema.

B. DE LOS DATOS EN SI

19. Confiabilidad (en relación con los hechos, acontecimientos o ideas representadas).

20. Alcance o cobertura (amplia o estrecha) sobre la materia o asunto.
21. Tratamiento metodológico (empírico, teórico, bibliográfico).
22. Comparabilidad (de los datos de distintas fuentes).
23. Replicabilidad.
24. Nivel de tecnificación de perspectiva y planteamiento.
25. Nivel de desagregación o detalle.
26. Conservación de los materiales y datos.
27. Aceptabilidad de los datos y su utilización.
28. Información esencial (sobre una determinada materia o asunto).
29. Información innovadora.

C. DE LOS FLUJOS EN SI (Y DE LAS UNIDADES DE ALMACENAJE)

30. Énfasis relativo en fuentes externas o internas (al país, al sector, a la empresa, etc.).
31. Capacidad de los canales.
32. Capacidad de los depósitos.
33. Error de omisión, distorsión en la transmisión o transcripción.
34. Coincidencia con las líneas de autoridad.
35. Reciprocidad en el intercambio de información.
36. Canales laterales para reforzar y respaldar (o contradecir) el mensaje.
37. Accesibilidad.
38. Capacidad de frecuencia, periodicidad, oportunidad y regularidad de entrega.

D. DEL SISTEMA PARA EL USUARIO EN SI

39. Legitimización institucional.
40. Cuestionamiento de los paradigmas o esquemas de pensamiento y estructura de organización existentes.
41. Compatibilidad con la estructura organizativa y esquemas de pensamiento existentes.
42. Capacidad (para un determinado volumen de información).
43. Admisión a distintas formas de información.
44. Tiempo operativo
45. Capacidad de interacción
46. Rapidez de respuesta.
47. Posibilidades de expansión del sistema.
48. Posibilidades de evolución tecnológica.

E. DEL VOCABULARIO

Los indicadores descriptivos o palabras claves de una base de datos estadísticos o bibliográficos, deben ser evaluados en términos de las siguientes especificaciones:

49. Consistencia en la aplicación de rangos y niveles de especificidad de los términos de cada faceta.
50. Admisión de códigos numéricos o alfanuméricos.
51. Jerarquización de acuerdo con un solo criterio.
52. Exclusividad de los términos.
53. Claridad del significado de los términos, o en su ausencia, la existencia de notas de alcance.
54. Manejo consistente de los términos complejos.
55. Definición precisa de los términos de significado muy general.
56. Rigurosidad en la construcción de identificación para la búsqueda.
57. Admisión de correctores entre tipos de términos.
58. Manejo consistente de la precoordinación de los términos.

OTROS CONCEPTOS DE CALIDADES

59. Tiempo de respuesta = Oportunidad de entrega + Actualidad de los datos.
60. Tiempo de ciclo = Oportunidad de entrega + Rapidez de respuesta.

NOTAS

1. No son comparables entre sí estas pautas de eficacia, y es necesario jerarquizarlas para cada caso o sistema.
2. Muchas de estas calidades tienen un valor incierto, aunque en los textos de sistemas de información se les da mucha importancia.
3. Las diferentes especialidades de información tienen metodologías experimentales para analizar estas calidades. Por ejemplo: Biblioteconomía: 8, 12, 16, 28, 29; Comunicación Social: 17, 20, 35, 37, 38, 41; Histografía: 9, 20; Teoría Matemática de la Información: 32, 34, 39; Estadística: 3, 23; Archivología: 27, 33; Lingüística: 1, 16, 17, 18, 50-60; Teoría de la Organización: 1, 30, 40, 41, 42; Bases de Datos: 16, 17, 46-60.
4. Las calidades en las secciones B-E pueden evaluarse sin referencia a un usuario determinado.

2. Factores importantes del comportamiento de los usuarios

Entre los factores psicológicos importantes del usuario, están los siguientes:

- a) Tolerancia de tiempo de búsqueda de información.
- b) Cantidad de información que quiere manejar a la vez.
- c) Cantidad de información impertinente que puede tolerar.
- d) Las formas preferidas de recibir la información.
- f) Los hábitos de trabajo.
- g) Idiosincrasias de terminología.
- h) Conocimiento previo de herramientas de referencia y sistemas de información.

- i) Adaptación a los aspectos y facilidades físicas del sistema de información.

(De Charles Bourme, "A Review of the Methodology of Information System Design", en: *Information Systems Workshop*, Washington, Spartan Books, 1962, 11-35.)

II. PAUTAS DE EFICIENCIA

- 1. Factores de Economía**
- 2. Factores técnicos de los componentes del sistema**

ADMINISTRACION PUBLICA Y DESARROLLO EN EL CASO COSTARRICENSE: SUS IMPLICACIONES EN LA BUROCRATIZACION*

Julia Ma. de la O

Los esfuerzos por el desarrollo económico y social de los países del Tercer Mundo, han exigido una participación creciente del Estado en la vida de esas naciones. Para avanzar hacia niveles superiores de educación, salud, seguridad social, vivienda, industrialización, mejoramiento de la productividad agrícola, etc., las sociedades subdesarrolladas han demandado una acelerada intervención estatal, como medio para superar los bajos niveles en cada uno de los campos citados.

A su vez, esta intervención del Estado en la vida económica y social ha conducido a un proceso de burocratización¹ que, en muchos casos, se ha calificado de obstáculo a la búsqueda del desarrollo. No obstante los aspectos negativos que lleva involucrados el crecimiento del sector público, fundamentalmente derivados de su eventual hipertrofia, así como las consecuencias políticas de la burocracia en la vida social, en el caso costarricense el aumento cuantitativo y cualitativo de los entes públicos en la toma de decisiones de importancia nacional y en la producción de bienes y servicios, ha tenido consecuencias positivas nada despreciables.

El tema del Sector Público en el desarrollo ha adquirido una gran importancia después de la Segunda Guerra Mundial, aun para los países industrializados, aunque en un contexto distinto al de los subdesarrollados. Al respecto, Peter Saunders, especialista de la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económicos (OCDE), apunta: "Que un Sector Público en expansión pudiera contribuir a un crecimiento económico duradero y a un aumento del nivel de vida, era algo generalmente admitido en el curso de los dos decenios que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. Se consideraba que el Sector Público podía crear una infraestructura económica y social por medio de programas de inversión pública, mejorar las condiciones de vida de la colectividad y

* Este artículo está basado en el Capítulo VI de mi tesis: "El Crecimiento de la Administración Pública en el Desarrollo: El Caso de Costa Rica (1950-1980)", Heredia, UNA, 1982, 296 p.

acrecentar la productividad desarrollando la educación y los servicios de salud. Formas más explícitas de redistribución del ingreso vendrían a asegurar la justicia social y una mayor estabilidad política. Esta evolución correspondía a las ideas que predominaban sobre la importancia del papel de los gastos públicos y de la política fiscal en el mantenimiento de la actividad económica a un nivel de pleno empleo. El resultado fue, en todos los países de la OCDE, un rápido incremento de los gastos públicos totales como porcentaje del PIB".²

A guisa de ilustración, pero con las consabidas llamadas a la cautela en la interpretación, se inserta seguidamente el Gráfico preparado por Saunders, donde relaciona el crecimiento económico y la importancia del Sector Público en los países de la OCDE, comparando los períodos 1960-1973 y 1974-1981. Se incluyen los indicadores sobre Costa Rica que, aunque obviamente no es un país comparable a los de la OCDE, muestra la ubicación con respecto a este bloque de naciones en los dos períodos citados. El mismo Saunders reconoce que "... el gráfico se presta para pensar que existía antes del primer shock petrolero de 1973, una relación inversa entre la tasa de crecimiento económico y la participación de los gastos corrientes del Estado en el PIB. Por el contrario, ninguna relación de este tipo se observó para el período 1974-1981. La existencia —o la ausencia— de una relación entre dos variables económicas no permite por sí misma, establecer un nexo de causalidad entre ellas. Numerosos factores influyen sobre la tasa de crecimiento de un país y, dado que son de intensidad e importancia variables según los países, introducen distorsiones en las relaciones simples, como aquéllas que aparecen en el gráfico, al punto de convertirse en fuentes de confusión. Es por consecuencia necesario, para apreciar los efectos de las dimensiones y del crecimiento del Sector Público sobre los resultados económicos, tomar en cuenta las instituciones y el estadio del desarrollo propio de cada país".³

La interacción creciente entre el logro de más elevados niveles de desarrollo y la expansión del Sector Público, se manifiesta de muy diversas maneras en la economía y la sociedad. En este artículo nos interesa examinar, en particular, el impacto del crecimiento del Sector Público costarricense en el desarrollo económico por medio de tres variables fundamentales en el período 1950-1980.

Tres son las variables básicas que caracterizan mejor el creciente proceso de burocratización o de participación cada vez mayor del Sector Público costarricense en la vida económica y social: i) el número de entidades públicas; ii) el nivel de los gastos totales, y iii) el número de funcionarios públicos. Aparte de estas variables, hemos considerado una serie de indicadores cualitativos que nos permiten identificar con mayor amplitud, la interacción positiva entre Sector Público y desarrollo⁴ para el caso costarricense, a la serie de los cuales, haremos referencia más adelante. (punto 4 y siguientes de este artículo)

1. El crecimiento institucional

El avance institucional desde 1821 a nuestros días, nos da una idea de cómo el Sector Público ha ido asumiendo, en diverso grado y amplitud, un conjunto cada vez mayor de funciones en la economía y en la sociedad.

Ciertamente, si examinamos el desarrollo de las instituciones públicas comparando el largo período de 1821 a 1950, con el período 1950-1980 (véase en Anexo Cuadro 1), encontramos que los avances corrieron parejas con los logros en el crecimiento económico y social. Así, sin menospreciar los esfuerzos del Sector Público costarricense para el progreso material y espiritual de los ciudadanos desde 1821, observamos que el número de entidades públicas creció a un ritmo relativamente moderado llegando a conformar hacia 1950 una Administración Pública de dimensiones modestas que alcanzó a aproximadamente 110 entidades. Pero es en el período 1950-1980 que el Sector Público experimenta un crecimiento explosivo pasando a tener al final de esos treinta años, aproximadamente 216 instituciones. Ese crecimiento vertiginoso del Sector Público no fue producto del azar, sino que respondió al modelo de desarrollo que se le imprimió a la economía costarricense con los cambios político-institucionales del período 1948-1949 que quedaron plasmados, por lo menos en sus fundamentos, en la Constitución Política⁵ de 1949.

Al tomar en cuenta a las municipalidades dentro del desarrollo institucional costarricense, podemos apreciar la preocupación por ir ampliando este nivel de gobierno local, desde el origen mismo de nuestra nacionalidad. El período 1821-1950 recoge toda una evolución creciente de los gobiernos locales que, para algunos estudiosos, ha significado la fundamentación de nuestro régimen democrático. Empero, en el período 1950-1980, aunque aparecen una serie de municipalidades dentro de la estructura institucional costarricense (pasaron de 69 en 1950 a 81 en 1980 más cuatro Concejos Municipales de Distrito) se dio un cambio de orientación en las funciones del Sector Público, adquiriendo mucha mayor preponderancia las instituciones y empresas del Estado, que en calidad de entes autónomos fueron absorbiendo funciones hasta entonces en manos municipales, con la consiguiente disminución de la importancia de los gobiernos locales.

Por otra parte, si analizamos la estructura institucional del Sector Público en cuatro momentos del período 1950-1980, sean los años 1950, 1962, 1968 y 1980 (véanse en Anexo cuadros 2, 3, 4 y 5), podemos identificar cómo se va expandiendo, por una parte, el Gobierno Central en su componente Poder Ejecutivo y, por otra, tal vez la más importante, el conjunto de instituciones públicas de servicio y las empresas públicas. Este hecho, desde luego, no es ninguna novedad, pues responde al modelo de desarrollo que ha adoptado el país en los treinta años del período 1950-1980, acentuado en sus características desde la década de los sesentas, cuando Costa Rica ingresó al Mercado Común Centroamericano. Ahora bien, esa estructura institucional, que se fue ampliando progresivamente desde 1950, muestra todo un amplio abanico de activida-

des que fue asumiendo el Sector Público. De esta manera, dentro del Poder Ejecutivo, el número y especialización de los ministerios fue creciendo, así como su ámbito de cobertura real; y, en el campo de las instituciones públicas de servicio y de las empresas públicas, las actividades asumidas crecieron a un ritmo realmente impresionante: de 26 instituciones y empresas en 1950, se pasó a 87 en 1980. Debe aclararse aquí que se están considerando en un sólo bloque institucional las Juntas de Protección Social, las Juntas de Educación, y Correos Telégrafos y Radios Nacionales). (Cuadro 1)

CUADRO 1

COSTA RICA: EVOLUCION INSTITUCIONAL DEL SECTOR PUBLICO POR GRANDES NIVELES, 1950-1980 (Número de entidades)

NIVELES INSTITUCIONALES	1950	1962	1968	1980
GOBIERNO CENTRAL				
- Poder Legislativo	2	2	2	2
- Poder Ejecutivo	10	13	17	15
- Poder Judicial	2	2	2	2
- Organismo Electoral	2	2	2	2
GOBIERNOS LOCALES				
- Municipales	69	72	75	85
- Juntas Cantonales de Caminos Vecinales	69	72	73	-
INSTITUCIONES PUBLICAS DE SERVICIO				
	13	33	33	46
EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS				
	7	9	13	28
EMPRESAS PUBLICAS FINANCIERAS				
	6	7	7	13

Nota: Las cifras no son sumables; en algunos casos identifican a bloques institucionales.
Fuente: Cuadros 2, 3, 4 y 5 del Anexo.

2. El crecimiento de los gastos totales

La evolución observada en la variable gasto total revela también la preponderancia que ha ido adquiriendo el Sector Público en la economía nacional durante el período 1950-1980. El Cuadro 6 del Anexo recoge las cifras consolidadas de los gastos efectivos según clasificación económica para el período en cuestión, las que resumimos en el Cuadro 2.

CUADRO 2

COSTA RICA: GASTOS EFECTIVOS CONSOLIDADOS DEL SECTOR PUBLICO, 1950-1980 (En millones de colones)

CONCEPTO	1950	1962	1968	1980
GASTOS TOTALES	324,4	1 122,1	2 075,2	22 744,5
- Gastos corrientes	293,8	709,7	1 251,6	17 514,0
- Gastos de capital	30,6	412,4	823,6	5 230,5

Fuente: Cuadro 6 del Anexo.

El nivel de los gastos totales del Sector Público, que era de 324,4 millones de colones en 1950, pasa a situarse en un monto del orden de los 22 744,5 millones de colones en 1980, con lo cual el gasto público per cápita varió de 399 colones en 1950 a 10 128 colones en 1980. Ese aumento sustancial en el monto del gasto público per cápita, puede perfilarse mejor si se compara el Producto Interno Bruto per cápita (sea el conjunto de bienes y servicios generados por la economía en un año dado y por persona), el cual pasó de 1781 colones en 1950 a 18 496 colones en 1980. Además, la relación del gasto público al PIB más que se duplicó en los treinta años considerados, elevándose desde el 22,4% en 1950 al 54,7% en 1980. Para todos estos indicadores véase el Cuadro 3.

Ahora bien, si analizamos el comportamiento del gasto público en términos constantes para eliminar el efecto de la inflación que arrastran las cifras en términos corrientes, nos podemos acercar a mejores indicadores para apoyar nuestra argumentación en el sentido de que el nivel del gasto ha variado sustancialmente en el período 1950-1980 y que su ritmo de crecimiento ha superado incluso al de la economía como un todo. El gasto público, en términos constantes, pasó de 397,6 millones de colones en 1950 a 5 308,8 millones de colones en 1980 (véase Cuadro 4), con un ritmo de crecimiento del orden del 9% anual, promedio en el período 1950-1980, que alcanzó

CUADRO 3

COSTA RICA: PIB PER CAPITA. GASTO PUBLICO PER CAPITA
Y RAZON GP/PIB, 1950-1980

AÑOS	PIB PER CAPITA (colones)	GASTO PUBLICO PER CAPITA (colones)	GP/PIB (%)
1950	1 781	399	22,4
1951	1 865	349	18,7
1952	1 967	403	20,5
1953	1 942	483	24,9
1954	2 022	463	22,9
1955	2 122	532	25,1
1956	2 103	571	27,1
1957	2 260	543	24,0
1958	2 270	721	31,8
1959	2 240	754	33,7
1960	2 289	702	30,7
1961	2 256	848	37,6
1962	2 366	833	35,2
1963	2 440	1 015	41,6
1964	2 497	978	39,2
1965	2 628	1 064	40,5
1966	2 784	1 107	39,8
1967	2 920	1 227	42,0
1968	3 135	1 269	40,5
1969	3 356	1 480	44,1
1970	3 758	1 220	32,5
1971	3 970	1 494	37,6
1972	4 458	1 732	38,8
1973	5 427	2 201	40,5
1974	6 877	2 745	39,9
1975	8 537	3 623	42,4
1976	10 246	4 471	43,6
1977	12 716	5 827	45,8
1978	14 205	6 718	47,3
1979	15 775	8 046	51,0
1980	18 496	10 128	54,7

Fuente: - Para el PIB per cápita, Banco Central, "Cuentas Nacionales".
 - Para Gasto Público per cápita, Cuadro 6, Anexo, De la O., *op. cit.*, p. 221.
 - Para la relación GP/PIB, Cuadro 6, Anexo, *loc. cit.*

CUADRO 4

COSTA RICA: GASTO PUBLICO EN TERMINOS CONSTANTES
Y TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL, 1950-1980

AÑOS	GASTO PUBLICO ¹ (colones de 1966) millones	TASA DE CRECIMIENTO %
1950	397,6	—
1951	348,2	-12,4
1952	437,3	25,6
1953	544,6	24,5
1954	570,3	4,7
1955	603,2	5,8
1956	652,5	8,2
1957	643,2	-1,4
1958	889,2	38,2
1959	983,0	10,5
1960	949,6	-3,4
1961	1 152,5	21,4
1962	1 168,0	1,3
1963	1 446,1	23,8
1964	1 417,8	-2,0
1965	1 609,0	13,5
1966	1 704,7	5,9
1967	1 904,2	11,7
1968	1 989,3	4,5
1969	2 286,9	15,0
1970	1 809,9	-20,9
1971	2 240,0	23,8
1972	2 501,2	11,7
1973	2 812,3	12,4
1974	2 921,7	3,9
1975	3 171,6	8,6
1976	3 440,9	8,5
1977	3 933,5	14,3
1978	4 315,4	9,7
1979	4 884,1	13,2
1980	5 308,8	8,7

1 Deflactado por medio del índice implícito del Producto Interno Bruto.

Fuente: Cuadro 6 del Anexo y Banco Central e IFAM para el deflactor implícito del PIB utilizado para obtener las cifras del gasto público en términos constantes.

su tasa de expansión, por quinquenios, más alta en el período 1970-1975 que fue de 11,9% anual promedio. Este crecimiento contrasta, incluso en términos corrientes, con el del Producto Interno Bruto el cual creció a razón de 7,3% anual promedio en el período analizado, siendo su más baja tasa de crecimiento quinquenal la del período 1960-1965, que fue de 5,1% anual promedio.

Y, a mayor abundamiento, el contraste se puede apreciar aún en el ritmo de expansión en términos corrientes del gasto público y del PIB. En efecto, mientras el primero creció a una tasa promedio anual de 15,2% en el período 1950-1980 (Cuadro 5), el PIB lo hizo a un ritmo del 11,8% en igual período (Cuadro 6).

En otro orden de ideas, podemos analizar la estructura de los gastos totales del Sector Público (cuadros 7 y 8 que muestran la composición porcentual de los gastos totales del Sector Público, según grandes grupos institucionales) para precisar la forma en que ha ido evolucionando a lo largo de los treinta años del período en estudio. El Gobierno Central, que en 1950 participaba con el 69,1% de los gastos totales, ha venido perdiendo importancia relativa para situarse en tan sólo un 29,6% en 1980. Igual ha sucedido, aunque en una forma más marcada, con los Gobiernos Locales que pasaron de un 4,1% de participación en los gastos totales en 1950, a un 1,9% en 1980. Todo lo contrario, desde luego, ha acontecido con la participación del sector descentralizado constituido por las instituciones públicas de servicio, las empresas públicas no financieras y las empresas públicas financieras. Este sector, que tenía una participación relativa del 26,8% en 1950, se sitúa en 1980 en un 68,5% en la composición de los gastos totales del Sector Público.

El cambio en la composición porcentual de los gastos totales del Sector Público, aunque se aprecia a lo largo del período si consideramos los años iniciales de las décadas de los cincuentas, los sesentas y los setentas, sí se destaca su acentuación en esta última para adquirir una estructura sustancialmente diferente a la de los inicios de los cincuentas.

Este hecho, del cambio estructural en los gastos totales del Sector Público, según grupos institucionales, no es sorprendente. Responde más bien al esquema de crecimiento institucional que definió la Constitución Política para el Sector Público en 1949. En efecto, se marcó en nuestra Carta Magna una definición política que dejaba en el sector de las instituciones autónomas (instituciones públicas de servicio y empresas públicas de carácter financiero y no financiero) las amplias posibilidades para asumir nuevas funciones públicas con la intención del constituyente de mantener esas entidades fuera de la intervención política del Poder Ejecutivo. Ahora bien, si el Poder Ejecutivo no creció sustancialmente en cuanto al número de Ministerios, sí se nota, de acuerdo con la documentación examinada (Manuales de Organización de la Administración Pública, principalmente), el crecimiento en la estructura interna de los ministerios o la reestructuración recurrente de éstos para dar paso a expansiones sustanciales de la organización que hasta entonces exhibían.

CUADRO 5

COSTA RICA: TASAS DE CRECIMIENTO DEL GASTO PUBLICO
 SEGUN PERIODOS ESPECIFICOS.
 EN TERMINOS CORRIENTES Y REALES, 1950-1980

PERIODOS	TERMINOS CORRIENTES	TERMINOS REALES
1950-1955	11,5	8,7
1955-1960	9,5	9,5
1960-1965	12,6	11,1
1965-1970	5,9	2,4
1970-1975	27,0	11,9
1975-1980	26,0	10,9
1950-1980	15,2	9,0

Fuente: Cuadro 6, De la O, *op. cit.*, p. 221, y Cuadro 4 anterior.

CUADRO 6

COSTA RICA: TASAS DE CRECIMIENTO DEL PIB SEGUN PERIODOS
 ESPECIFICOS. EN TERMINOS CORRIENTES Y REALES, 1950-1980
 (En porcentajes)

PERIODOS	TERMINOS CORRIENTES	TERMINOS REALES
1950-1955	9,0	6,3
1955-1960	5,2	5,2
1960-1965	6,6	5,1
1965-1970	10,7	6,8
1970-1975	9,5	6,0
1975-1980	19,8	5,3
1950-1980	11,8	7,3

Fuente: IFAM, "Costa Rica: cifras del Régimen Municipal" y Banco Central "Cuentas Nacionales".

CUADRO 7

COSTA RICA: ESTRUCTURA DE LOS GASTOS TOTALES
DEL SECTOR PUBLICO, 1950-1980
(En porcentajes)

GRUPO INSTITUCIONAL	1950	1960	1970	1980
SECTOR PUBLICO	100,0	100,0	100,0	100,0
- Gobierno Central	69,1	41,6	40,4	29,6
- Gobiernos Locales	4,1	5,1	3,2	1,9
- Instituciones Públicas de Servicio	} 26,8	16,7	24,1	27,1
- Empresas Públicas no Financieras		19,0	17,1	20,4
- Empresas Públicas Financieras		17,6	15,2	21,0

Fuente: Cuadro 6 del Anexo.

CUADRO 8

COSTA RICA: ESTRUCTURA DE LOS GASTOS TOTALES
DEL SECTOR PUBLICO
(En porcentajes)

GRUPO INSTITUCIONAL	1950	1960	1970	1980
SECTOR PUBLICO	100,0	100,0	100,0	100,0
- Gobierno Central	69,1	41,6	40,4	29,6
- Gobiernos Locales	4,1	5,1	3,2	1,9
- Entidades Descentralizadas	26,8	53,3	56,4	68,5

Fuente: Cuadro 7.

3. El crecimiento de los recursos humanos en el Sector Público

La tercera variable básica que habíamos identificado para analizar el impacto en el crecimiento general de la Administración Pública, se refería al número de empleados o, en términos más genéricos, a los recursos humanos que ha venido absorbiendo el Sector Público en el período 1950-1980. Si bien las fuentes estadísticas a que debimos recurrir, adolecen de ciertas deficiencias, principalmente para el período 1950-1958 y en menor grado para el período 1959-1975, no podemos echar por la borda la única información disponible en apoyo de la argumentación que hemos planteado. Con esas limitaciones (que tienen que ver con el carácter un tanto parcial de las cifras utilizadas) sin embargo, la variable número de empleados muestra en toda su expresión, el fuerte impacto que ha tenido en la absorción de recursos humanos la presencia cada vez mayor del Sector Público en la vida económica y social de Costa Rica (véase Cuadro 7 del Anexo). De esta manera tenemos que en 1950, el Sector Público absorbía a 17 234 empleados, siendo el mayor empleador el Gobierno Central con 14 564 personas. Dieciséis años después, el Gobierno Central había duplicado su dotación de recursos humanos, y en los posteriores catorce años otra vez la había doblado para situarse en 1980 en 62 415 empleados.

Nuevamente aquí debemos reiterar, que el mayor aumento en el número de empleados se da en el sector descentralizado (instituciones públicas de servicio y empresas públicas) o autónomo, para abarcar dentro de él a las municipalidades. De un total de 2 670 empleados en 1950, el sector de instituciones autónomas se va a situar en 79 851 empleados en 1980. Este hecho también es concordante con el modelo de desarrollo adoptado por el país, que implicaba un crecimiento sostenido del Sector Público como un medio de ir absorbiendo, en calidad de empleador residual, la fuerza de trabajo creciente en la economía, al no poder emplearse ésta en los sectores productivos del país, estimulados —principalmente el sector industrial a partir de la década de los sesenta— en el uso intensivo del factor capital en detrimento del factor trabajo. Además, el mayor empleo en el Sector Público, aparte de abatir el desempleo, creaba capacidad de demanda en la economía nacional.

En conjunto, el Gobierno Central y el sector descentralizado de instituciones autónomas, ha llegado a abarcar 142 271 empleados en 1980, lo cual representa el 18,5% de la población económicamente activa. En 1950, esa participación era del 6,2% tal como lo muestra el Cuadro 9.

Esa participación creciente del Sector Público en la absorción de empleo se acentúa en la década de los setentas, lo cual es concordante con el crecimiento en el número de entidades públicas conforme se señaló anteriormente, así como con la expansión en la estructura interna del Poder Ejecutivo.

Por otra parte, acudiendo a los indicadores sobre el crecimiento de la Población Económicamente Activa y el número de empleados públicos por períodos específicos,

CUADRO 9

COSTA RICA: POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA. NUMERO DE EMPLEADOS PUBLICOS, Y RAZON NEP/PEA, 1950-1980

AÑOS	PEA (miles de personas)	NUMERO EMPLEADOS PUBLICOS	NEP/PEA %
1950	275,8	17 234	6,2
1951	282,4	20 108	7,1
1952	290,2	20 955	7,2
1953	297,3	26 363	8,9
1954	306,0	28 023	9,2
1955	315,1	30 220	9,6
1956	326,6	31 032	9,5
1957	335,7	30 884	9,2
1958	347,6	30 588	8,8
1959	359,8	26 805	7,4
1960	371,7	29 533	7,9
1961	384,2	31 811	8,3
1962	396,1	32 902	8,3
1963	410,9	35 616	8,7
1964	419,8	38 301	9,1
1965	430,1	43 506	10,1
1966	446,7	42 310	9,5
1967	476,6	42 935	9,0
1968	499,4	42 669	8,5
1969	513,0	46 403	9,0
1970	528,0	54 208	10,3
1971	544,2	59 153	10,9
1972	560,1	64 673	11,5
1973	590,7	69 411	11,7
1974	603,1	80 391	13,3
1975	615,9	86 877	14,1
1976	631,0	104 011	16,5
1977	690,8	116 087	16,8
1978	729,2	130 169	17,8
1979	755,7	132 704	17,6
1980	770,3	142 271	18,5

Fuentes: Para la PEA: Caja Costarricense de Seguro Social (Anuarios Estadísticos), y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/Ministerio de Economía, Industria y Comercio (Encuestas de Hogares, Empleo y Desempleo), julio de cada año. Para Número de Empleados Públicos: Cuadro 7 del Anexo.

CUADRO 10

COSTA RICA: TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION
ECONOMICAMENTE ACTIVA Y DEL NUMERO DE EMPLEADOS PUBLICOS
SEGUN PERIODOS ESPECIFICOS, 1950-1980
(En porcentajes)

PERIODOS	PEA	NUMERO EMPLEADOS PUBLICOS
1950-1955	2,7	11,9
1955-1960	3,4	11,4
1960-1965	3,0	8,1
1965-1970	4,2	4,5
1970-1975	3,1	9,9
1975-1980	4,6	10,4
1950-1980	3,5	7,3

Fuente: Cuadro 9.

a lo largo de los treinta años analizados, se puede apreciar el mayor ritmo de crecimiento en el número de empleados con respecto al exhibido por la PEA (véase Cuadro 10). Aún cuando las tasas de crecimiento anual promedio de los periodos 1950-1955 y 1955-1960 en el número de empleados públicos, fueron las más altas, debe considerarse que la base (el número de empleados) era todavía moderada representando el 6,2% de la PEA en 1950 y el 7,9% en 1960.

Es por ello que destacamos nuevamente el aumento creciente en el ritmo de crecimiento anual promedio del número de empleados en la década de los setentas, al exhibir tasas de 9,9% en el periodo 1970-1975 y de 10,4% en el periodo 1975-1980, todo lo cual es congruente con el crecimiento explosivo del Sector Público en esa década. Para todo el periodo 1950-1980, la tasa de crecimiento anual promedio del número de empleados públicos (7,3%) superó ampliamente a la tasa de crecimiento anual promedio de la PEA (3,5%).

4. Evolución de las funciones del Sector Público y de la autoridad para definir políticas económicas y sociales

Para poder identificar una ampliación en las funciones de los entes del Sector

Público, comparamos el conjunto de funciones del Sector Público tal y como se pudieron identificar para los años 1950 y 1980. Así, del examen realizado en los manuales de organización de la Administración Pública, en la Constitución Política de 1949, y en documentos del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, pudimos derivar indicadores que nos permiten afirmar, cualitativamente, una interacción positiva entre Sector Público y desarrollo.

En efecto, en los casos del Poder Legislativo, del Poder Judicial y del Organismo Electoral, las funciones y la autoridad para definir políticas se conservan en sus líneas fundamentales conforme fueron concebidas en la Constitución Política de 1949, con las excepciones de que ahora el cuerpo legislativo es mayor en cuanto al número de sus componentes por razones obvias de la relación existente entre crecimiento demográfico y número de diputados, y de que el Poder Judicial y el Organismo Electoral ha ampliado y mejorado el radio de acción de las unidades que conforman su estructura organizacional, cada uno dentro de la órbita de sus funciones y de acuerdo con el carácter de éstas.

Donde se aprecia un crecimiento muy marcado de absorción de funciones en los más diversos campos de la vida económica y social es —como era lógico y previsible que ocurriera— en el Poder Ejecutivo y en el Sector Descentralizado constituido por las instituciones y empresas del Estado. El Poder Ejecutivo, aunque con un crecimiento relativamente moderado en cuanto a número de ministerios, sí logró expandir fuertemente la estructura organizacional de éstos y ampliar los servicios y actividades de que normalmente se encarga la rama ejecutiva del Gobierno Central. El sector descentralizado fue adquiriendo dimensiones de verdadero gigantismo y se fue ampliando con una serie de instituciones y empresas especializadas en la prestación y en la producción de determinados servicios y bienes. Este mayor crecimiento del sector descentralizado significó el estancamiento —el retroceso para algunos— de los Gobiernos Locales que en algunos casos vieron cercenadas sus funciones (v.g. en el ramo de los acueductos y la prestación de los servicios de agua potable), por la creación de una institución autónoma que se hizo cargo de funciones que tradicionalmente se consideraban pertenecientes a las municipalidades.

5. Participación estatal en la toma de decisiones de importancia nacional⁶

La participación estatal en la toma de decisiones de importancia nacional la hemos conceptuado, por una parte, como la intervención en aquellas decisiones que se adoptan en los niveles superiores de las instituciones que conforman el Sector Público, principalmente en el de autoridad gubernativa, sea el nivel que abarca la toma de decisiones determinativas y la formulación de políticas específicas. Y, por otro lado, esa participación se concreta en la cobertura institucional, en el volumen del gasto efectuado, en la autoridad para definir políticas económicas y sociales, y en el carácter de los bienes y servicios producidos por la Administración Pública.

Por medio de la información especialmente recopilada para este trabajo,⁷ que exhibe los niveles en la toma de decisiones de importancia nacional, pudimos apreciar cómo se incrementó sustancialmente al final del período que abarca este artículo, el ámbito de acción del nivel de autoridad gubernativa y las posibilidades de definir políticas en un espectro mucho mayor que el observado en 1950. Esa expansión del nivel de autoridad gubernativa está estrechamente asociada con el régimen autonómico que estableció la Constitución Política de 1949. En efecto, puede notarse la cantidad de instancias del nivel de autoridad gubernativa que se ubican en el sector descentralizado de la Administración Pública en 1980, con autoridad para definir políticas económicas y sociales, que contrasta evidentemente con las dimensiones del Sector Público en 1950. También en el campo del Poder Ejecutivo, el ámbito de definición de políticas se amplió sustancialmente. Por ejemplo, ya el Poder Ejecutivo no sólo define la política en el campo restringido de un ministerio, sino que esa definición trasciende ese marco para abarcar ahora a todo un conjunto de entidades (instituciones y empresas del Estado), que laboran en un mismo campo de actividad pública, asociado o sujeto a la coordinación política de un determinado ministro. Este esquema de intervención del Poder Ejecutivo, en su sentido restringido, en el sector descentralizado de la Administración Pública, —que se apoya en la Ley General de la Administración Pública de 2 de mayo de 1978—, ha sido llamado “Sectorialización de la Administración Pública”, el cual involucra otros conceptos adicionales relativos a la planificación y la definición de políticas públicas. Sólo nos interesa destacar aquí, sin embargo, la expansión cualitativa y cuantitativa experimentada principalmente por el Poder Ejecutivo y el sector descentralizado de la Administración Pública en sus niveles de autoridad gubernativa, a los que —desde luego— están asociados sus respectivos niveles de autoridad coordinadora o niveles de coordinación. Ahora bien, el análisis de los criterios sobre la participación estatal en la toma de decisiones de importancia nacional (véase nota 7) para los años 1950 y 1980 respectivamente, nos permitió palpar más claramente el cambio estructural que se produjo a lo largo del período de treinta años, analizados en la participación del Sector Público, en la economía y en la sociedad. En 1950, el Gobierno Central tenía la mayor participación en el gasto total (69,1%); su ámbito de acción, aunque de carácter nacional, estaba un poco limitado por el incipiente desarrollo de las comunicaciones y de la infraestructura básica para la prestación de los servicios; su autoridad para definir políticas económicas y sociales era de una profundidad mayor que la que podía tener el sector descentralizado, el cual era de escasa dimensión, con una participación del 26,8% en el gasto total, y un ámbito de acción territorial y poblacional muy reducido. Los Gobiernos Locales participaban con el 4,1% del gasto total, circunscribiendo su autoridad y su acción al ámbito cantonal. El carácter de los bienes y servicios producidos se concretaban a los básicos y a los de orientación y de apoyo al sector privado, dentro de las limitaciones inherentes a un sector público relativamente pequeño. Destacaban, sin embargo, la producción monopólica de alcoholes y los servicios estatales con carácter monopólico de seguros y de recepción de depósitos bancarios.

Contrastando fuertemente con esa situación descrita, en 1980 la estructura del

Sector Público es radicalmente distinta, producto de la fuerte intervención del Estado en el período de treinta años en favor del desarrollo económico y social con base en el esquema definido en la propia Constitución Política de 1949. Así, el Gobierno Central desciende al 29,6% de participación en el gasto total, pero amplía su ámbito de cobertura real, territorial y poblacionalmente, aunque en el caso del Poder Ejecutivo el grueso de los servicios públicos se va a concentrar en el Valle Central donde a su vez se ha ido aglutinando la mayor parte de las actividades productivas y comerciales del país. Además, en el abanico de políticas que tiene bajo su autoridad definir, el Poder Ejecutivo exhibe un conjunto muy amplio de áreas de política macroeconómica y social. De igual manera, el conjunto de servicios que están ahora a cargo del Poder Ejecutivo supera en gran medida al de 1950.

Los gobiernos locales descienden acentuadamente en su participación relativa en el gasto total a 1,9% y ven también disminuido el conjunto de servicios que permanece en sus manos.

Todo lo contrario ha sucedido con el sector descentralizado que ahora participa con el 68,5% del gasto total (instituciones públicas de servicio 27,1%, y empresas públicas 41,4%); su cobertura es en su mayor parte de carácter nacional, aunque se den casos de entes con ámbito regional o cantonal en la ejecución de sus funciones (v.gr. Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica y la Empresa de Servicios Públicos de Heredia); amplió consecuentemente su autoridad para definir políticas económicas y sociales conforme se previó que sucediera en la Constitución Política y, por supuesto, el conjunto de bienes y servicios que fueron ofrecidos al público.

En la producción de bienes y servicios, destacan ahora por su variedad e importancia, en especial los que el Estado provee con carácter monopólico y los de orden estratégico para la economía. Así, tenemos la producción monopólica de alcoholes, de derivados del petróleo, seguros, recepción de depósitos bancarios, la producción y venta de energía hidroeléctrica, el abastecimiento nacional de bienes estratégicos de orden alimenticio (granos básicos), y la producción de cemento y de fertilizantes.

6. Conclusión general

La información cualitativa examinada y que se resume en los cuadros 19 al 22 de la tesis que sirvió de base a este artículo, da sustento suficiente para apoyar la hipótesis de que una mayor intervención del Sector Público en favor del desarrollo económico y social, ha significado que ese Sector Público se haya expandido en su nivel de autoridad gubernativa, para abarcar un conjunto mucho mayor de funciones, las cuales ejecuta valiéndose de una estructura organizacional dotada de instituciones y empresas que actúan en los diversos campos de la actividad económica y social. Pero a su vez, esa mayor expansión del Sector Público facilita o apoya la conducción del país hacia

mayores logros del desarrollo⁸ para beneficio de la colectividad nacional, y da al Sector Público una responsabilidad creciente en la toma de decisiones de importancia nacional.

NOTAS

1 Por burocratización entendemos al sistema de normas impersonales y racionales que se aplican para lograr mayor eficiencia, pero que al mismo tiempo lleva implícito una irracionalidad básica. Este fenómeno es un proceso que hace que las relaciones humanas pierdan su carácter directo y se conviertan en relaciones indirectas, donde los administradores o funcionarios tienen autoridad para regular la conducta humana. En síntesis, la burocratización se define como la "... creciente dirección y determinación de los procesos de la vida por oficinas autorizadas ...". Henry Jacoby, *La burocratización del mundo*, (México, Siglo XXI, 1972), p. II. En la obra de Max Weber, este teórico clásico de la sociología política, expone sus ideas sobre la burocracia en su teoría de la dominación. Para él, la forma más típica de la dominación racional legal es la burocracia. La burocracia tiene, según su criterio, una serie de características específicas entre las que destaca, como arma de dominación, la especialización. La dominación, cuando se ejerce sobre un extenso número de personas, exige una organización administrativa que ejecute las órdenes y sirva de puente entre gobernantes y gobernados. No obstante que Weber considera a la burocracia como la más eficiente forma de organización creada por el ser humano, observa en ella el fenómeno de la burocratización racional e irracional al mismo tiempo.

Nosotros pondremos énfasis en el aspecto racional y positivo del fenómeno de la burocratización, de tal suerte que la relacionamos con la modernización de la economía.

2 Peter Saunders, "Le Secteur public et-il trop important?", *L'Observateur de l'OCDE*, mars, 1984, pp. 32-36. (Traducción libre de la autora).

3 Saunders, *op. cit.*, pp. 32-33. (Traducción libre de la autora).

4 Aquí conviene tener presente la diferenciación que corrientemente se hace entre desarrollo y crecimiento. Para ello acudimos al criterio autorizado de Schiavo-Campo y Singer cuando apuntan: "... se debe distinguir entre 'crecimiento económico' y 'desarrollo económico'. Aunque en algunos casos el empleo de uno y otro término es sólo cuestión de gusto, una base importante para diferenciarlos es que, en tanto el término 'crecimiento económico' se aplica al aumento del ingreso dentro de la estructura social y económica existente, el término 'desarrollo económico' incluye la noción de cambio estructural en el nivel económico o social, cuando no en uno y otro". Salvatore Schiavo-Campo, y Hans W. Singer, *Perspectivas de desarrollo económico*, (México, Fondo de Cultura Económica, 1977), p. 33.

5 Véase: Constitución Política de Costa Rica, 7 de noviembre de 1949, título XIV, "Las instituciones autónomas" y sus reformas.

6 Entendemos por toma de decisiones aquéllas que se realizan en los niveles superiores de las instituciones que conforman la Administración Pública. Para tal efecto consideramos que es en el nivel superior de los entes públicos, donde se adoptan las grandes decisiones para lograr los objetivos últimos que cada institución o sector gubernamental tiene y se fijan las grandes estrategias para su realización. Véase: Nicos P. Mouzelis, *Organización y burocracia, un análisis de teorías modernas sobre organizaciones sociales*, Barcelona, Península, 1975.

Precisando aún más el concepto de toma de decisiones, podemos concretar que éste está constituido por dos grandes niveles: el nivel de autoridad gubernativa y el nivel coordinador. El primero abarca la toma de decisiones determinativas y la formulación de las políticas específicas (v. gr. Juntas Directivas de entes autónomos y otros cuerpos colegiados); en tanto que el segundo se refiere a la toma de decisiones para la coordinación entre actividades determinativas y operativas (v. gr. Presidentes Ejecutivos de entes autónomos). Véase Wilburg Jiménez Castro, *Introducción al estudio de la teoría administrativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963.

La importancia nacional que le atribuimos a la toma de decisiones en el presente artículo, la derivamos de la propia Constitución Política de 7 de noviembre de 1949. Esta define el ámbito de acción de una serie de instituciones públicas que ella misma crea, y posibilita la extensión de las funciones del Estado a los más diversos campos de actividad. En consecuencia, podemos decir que es la Constitución Política y las leyes dictadas conforme a ella, las

que nos dan las pautas a seguir para definir el concepto de importancia nacional en la toma de decisiones para el desarrollo socioeconómico.

Ahora bien, dado que posteriormente a 1949, el crecimiento del aparato estatal se ha manifestado sobre todo por la creación de ministerios, instituciones autónomas de servicios y empresas públicas, con funciones que abarcan una gama extensísima de actividades, utilizamos los criterios del ámbito de acción de los entes públicos sobre la población para regular la conducta y la actividad de ésta, y el peso de las funciones públicas sobre los distintos sectores de la economía y la sociedad costarricense, para determinar la importancia nacional en la toma de decisiones.

7 Esta información puede ser consultada in extenso en: De la O Murillo, *op. cit.*, pp. 242-289. Se presenta ahí la evolución de las funciones del Sector Público y de su autoridad para definir políticas económicas y sociales, de los niveles en la toma de decisiones de importancia nacional, de los criterios sobre la participación estatal en la toma de decisiones de importancia nacional, todo en el período 1950-1980.

8 Para un examen de la interacción entre el crecimiento del Sector Público y su vinculación con el desarrollo económico y social, es decir para estudiar sus implicaciones directas y positivas en el caso costarricense, véase: De la O Murillo, *Ibid.*, pp. 160-175.

ANEXO

CUADRO 1

COSTA RICA: EVOLUCION INSTITUCIONAL DEL SECTOR PUBLICO 1821 - 1980

- 1821: Junta de Legados de los Pueblos (1o. de diciembre)
Junta Interina o Legación de los Pueblos
- 1822: Primera Junta Superior Gubernativa de Costa Rica
- 1823: Segunda Junta Superior Gubernativa de Costa Rica
Diputación de Costa Rica o Triunvirato (20-29 marzo)
Mando de Gregorio José Ramírez (5-16 abril)
Mando de la Asamblea Constituyente (16 abril - 10 mayo)
Tercera Junta Superior Gubernativa de Costa Rica (10 mayo 1823 - 6
setiembre 1824)
- 1824: Jefatura de Estado
Congreso Legislativo
Corte de Justicia
Casa de Enseñanza de Santo Tomás
Tesorería General
- 1825: Municipalidad de San José
- 1826: Hospital San Juan de Dios
- 1836: Imprenta del Estado
- 1841: Registro Público
- 1843: Sociedad Económica Itineraria (desapareció unos 35 años después)
Universidad de Santo Tomás de Costa Rica (suspendida en 1888)
- 1844: Ministerio de Gobernación y Relaciones Interiores y Exteriores
Ministerio de Hacienda y Guerra
- 1845: Lotería Nacional (pasará a ser administrada por la Junta de Protección
Social de San José)
- 1847: Ministerio de Hacienda, Educación Pública, Guerra y Marina
Liceo Nacional de Niñas
- 1848: Municipalidades de Alajuela, Cartago, Paraíso, La Unión, Heredia, Barva,
Liberia, Nicoya, Santa Cruz, Bagaces, Esparza, Escazú.

- 1853: Fábrica Nacional de Licores (pasará a integrarse al Consejo Nacional de Producción en 1956)
- 1852: Junta de Caridad de San José (posteriormente se convertirá en Junta de Protección Social de San José)
- 1856: Municipalidad de San Ramón
- 1860: Dirección General de Obras Públicas
- 1862: Municipalidad de Desamparados
- 1867: Municipalidades de Puntarenas y de Grecia
- 1868: Municipalidades de Puriscal, Tarrazú, San Mateo, Atenas
- 1869: Municipalidad de Santo Domingo
Ministerio de Educación Pública
Oficina de Estadística
Escuela Normal de San José
- 1870: Ministerio de Salubridad Pública
- 1877: Municipalidad de Carrillo
- 1878: Municipalidad de Cañas
- 1881: Archivo Nacional
- 1882: Municipalidades de Aserrí y Santa Bárbara
- 1883: Dirección General de Estadística y Censos
Municipalidad de Mora
- 1885: Municipalidad de San Rafael
Dirección de Correos y Telégrafos
- 1886: Registro Civil
Municipalidad de Naranjo
Escuela Normal
- 1887: Museo Nacional
Liceo de Costa Rica
Instituto de Alajuela
- 1888: Municipalidad de Palmares
Biblioteca Nacional
Colegio Superior de Señoritas

- 1889: **Contabilidad Nacional**
- 1890: **Teatro Nacional**
- 1891: **Municipalidad de Goicoechea**
- 1892: **Municipalidad de Limón**
- 1897: **Ferrocarril al Pacífico (inicia su construcción)**
Escuela Nacional de Bellas Artes
- 1901: **Municipalidad de Poás**
- 1903: **Municipalidades de Jiménez y Turrialba**
- 1905: **Municipalidad de San Isidro**
- 1907: **Municipalidades de Santa Ana y Belén**
- 1908: **Municipalidades de Orotina y Alvarado**
- 1909: **Municipalidad de Alajuelita**
- 1910: **Municipalidades de Coronado y Acosta**
Ferrocarril al Pacífico (inauguración)
- 1911: **Municipalidades de San Carlos, Pococí, Siquirres**
- 1914: **Municipalidades de Oreamuno, Moravia y Tibás**
Banco Internacional de Costa Rica
- 1915: **Escuela Normal de Heredia**
Municipalidades de Montes de Oro, Montes de Oca, Alfaro Ruiz, Abangares
y Flores
Registro General de Prendas
- 1917: **Dirección General de la Tributación Directa**
- 1920: **Municipalidad de Turrubares**
- 1923: **Municipalidad de Tilarán**
- 1924: **Banco Nacional de Seguros**
- 1925: **Municipalidad de Dota**
- 1928: **Ministerio de Trabajo y Previsión Social**
Servicio Nacional de Electricidad

- Secretaría de Agricultura
Procuraduría General de la República
- 1929: Municipalidad de Curridabat
- 1930: Patronato Nacional de la Infancia
- 1931: Municipalidad de Pérez Zeledón
- 1932: Dirección General de Comunicaciones
- 1939: Municipalidad de El Guarco
- 1940: Universidad de Costa Rica
Municipalidad de Buenos Aires
Municipalidad de Osa
- 1943: Caja Costarricense de Seguro Social
- 1944: Instituto Geográfico Nacional
- 1945: Oficina Técnica Mecanizada
Proveeduría Nacional
- 1948: Municipalidad de Aguirre
Banco de Costa Rica
Banco Crédito Agrícola de Cartago
Banco Anglo Costarricense
Consejo Nacional de Producción
Oficina del Café
- 1949: Contraloría General de la República
Junta Administrativa de Servicios Eléctricos Municipales de Alajuela
(traspasada al ICE en 1979)
Instituto Costarricense de Electricidad
Municipalidades de Valverde Vega y Golfito
Dirección General de la Guardia Civil
Tribunal Supremo de Elecciones
Junta Administrativa de Servicios Eléctricos Municipales de Heredia
(convertida en Empresa de Servicios Públicos de Heredia en 1976)
- 1950: Banco Central de Costa Rica
Dirección General de Asistencia Médico-Social
- 1951: Consejo Superior de Educación
- 1953: Dirección General de Servicio Civil
Tribunal del Servicio Civil

Consejo Superior de Defensa Social
Ferrocarril Eléctrico al Pacífico (se constituye en instituto autónomo)

- 1954: Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
- 1955: Instituto Costarricense de Turismo
Hospital de San Ramón
- 1956: Junta de Defensa del Tabaco
- 1957: Junta de Educación de San José
Patronato Nacional de Ciegos
- 1959: Editorial Costa Rica
Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional
- 1961: Ministerio de la Presidencia
Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados (transformado más tarde
en Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados)
Municipalidades de San Pablo y de Nandayure
Instituto de Tierras y Colonización
- 1962: Municipalidad de León Cortés
Orquesta Sinfónica Nacional
- 1963: Dirección General de Artes y Letras
Oficina de Planificación Nacional
Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la
Vertiente Atlántica
- 1964: Junta Administrativa de los Servicios Eléctricos de Cartago
Radiográfica Costarricense S.A.
Dirección General de Defensa Civil
Hospital Nacional de Niños
Totogol (desapareció de hecho en 1976)
- 1965: Instituto Nacional de Aprendizaje
Municipalidad de Coto Brus
Patronato Nacional de Rehabilitación
Liga Agrícola e Industrial de la Caña de Azúcar
Comisión Nacional de Nomenclatura
- 1966: Movimiento Nacional de Juventudes
- 1967: Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad
Concejo Municipal de Distrito de San Isidro de Peñas Blancas
Escuela Normal Superior (con base en la Escuela Normal de Heredia)

- 1968: Centro para la Promoción de las Exportaciones y de las Inversiones
Concejo Municipal de Distrito de Cervantes
Compañía Nacional de Fuerza y Luz S.A.
- 1969: Banco Popular y de Desarrollo Comunal
Escuela Centroamericana de Ganadería
Municipalidad de Talamanca, Matina y de La Cruz
Concejo Municipal de Distrito de Tucurrique
Centros Agrícolas Cantonales
- 1970: Municipalidad de Upala, Los Chiles, Guatuso, Sarapiquí.
Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
Concejo Municipal de Distrito de Colorado de Abangares
- 1971: Instituto Tecnológico de Costa Rica
Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes
Asociación Bananera Nacional S.A.
Instituto Mixto de Ayuda Social
Compañía Nacional de Teatro
Municipalidades de Hojancha, Parrita y Guácimo
- 1972: Programa Integral de Mercadeo Agropecuario
Comisión Nacional de Conmemoraciones Históricas
Junta Administrativa del Acueducto de Escazú (transferida a la Municipalidad de Escazú en 1980)
Orquesta Sinfónica Juvenil
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas
Corporación Costarricense de Desarrollo S.A.
Tempisque Ferry Boat S.A.
Comisión Nacional de Semillas
- 1973: Universidad Nacional
Instituto Nacional de Fomento Cooperativo
Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial
Instituto Meteorológico Nacional
Municipalidad de Corredores
Servicio Nacional de Aguas Subterráneas
Comisión Nacional de Asuntos Indígenas
- 1974: Museo Histórico Juan Santamaría
Instituto Nacional sobre Alcoholismo
Dirección General de Asignaciones Familiares
Concejo Municipal de Distrito de Jacó
Cementos del Pacífico S.A.
Refinadora Costarricense de Petróleo S.A.
Subproductos del Café S.A.

- 1975: Central Azucarera del Tempisque S.A.
 Junta Administrativa de la Dirección Nacional de Comunicaciones
 Instituto de Investigaciones en Salud
 Junta Administrativa del Registro Nacional
- 1976: Empresa de Servicios Públicos de Heredia
 Colegio Universitario de Cartago
 Distribuidora Costarricense de Cemento S.A.
 Transportes Metropolitanos S.A.
 Ferrocarriles de Costa Rica S.A.
 Bolsa Nacional de Valores S.A.
- 1977: Universidad Estatal a Distancia
 Centro Costarricense de Producción Cinematográfica
 Comisión Nacional de Préstamos para la Educación
 Consejo Nacional de Rectores
 Comisión Nacional de Riego
 Museo de Arte Costarricense
 Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud
 Guanacal S.A.
 Colegio Universitario de Alajuela
 Algodones de Costa Rica S.A.
- 1978: Sistema Nacional de Radio y Televisión Cultural
 Cementos del Valle S.A.
 Oficina Nacional de Semillas
 Aluminios Nacionales S.A.
- 1979: Compañía Nacional de Danza
 Corporación para el Desarrollo Agroindustrial Costarricense S.A.
 Corporación de Zona Franca de Exportación S.A.
 Acuicultura S.A.
- 1980 Municipalidad de Garabito

Fuentes:

- COSTA RICA. Constitución Política de Costa Rica. San José, Imprenta Nacional, 1978.
- Monge Alfaro, Carlos. Historia de Costa Rica. San José, Trejos Hnos., 1980.
- Ramírez Rodríguez, Edwin. Las Empresas Públicas en el Desarrollo; fundamentos teóricos y experiencia latinoamericana. Heredia, IDELA, 1981.
- OFIPLAN y Contraloría General de la República.

CUADRO 2

COSTA RICA: ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL SECTOR PUBLICO 1950

GOBIERNO CENTRAL

– Poder Legislativo:

Asamblea Legislativa
Contraloría General de la República

– Poder Ejecutivo:

Presidencia de la República
Ministerio de Agricultura e Industrial
Ministerio de Economía y Hacienda
Ministerio de Educación Pública
Ministerio de Gobernación, Policía, Justicia y Gracia
Ministerio de Obras Públicas
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
Ministerio de Salubridad Pública
Ministerio de Seguridad Pública
Ministerio de Trabajo y Previsión Social

– Poder Judicial:

Corte Suprema de Justicia
Tribunales de Justicia

– Organismo Electoral:

Tribunal Supremo de Elecciones
Registro Civil

GOBIERNOS LOCALES

– 69 Municipalidades

– 69 Juntas Cantonales de Caminos Vecinales

INSTITUCIONES PUBLICAS DE SERVICIO

Oficina del Café
Universidad de Costa Rica
Museo Nacional
Orquesta Sinfónica Nacional

Junta de Conservación y Vigilancia del Teatro Nacional
Servicio Nacional de Electricidad
Caja Costarricense de Seguro Social
Dirección General de Asistencia Médico-Social*
Juntas de Protección Social (n.d.)
Sanatorio Nacional Las Mercedes
Maternidad Carit
Sanatorio Carlos Durán
Patronato Nacional de la Infancia

EMPRESAS PÚBLICAS NO FINANCIERAS

Comunicaciones (Correos, Telégrafos y Radios Nacionales)
Instituto Costarricense de Electricidad
Consejo Nacional de Producción
Ferrocarril Eléctrico al Pacífico
Junta Administrativa de los Servicios Eléctricos Municipales de Alajuela
Junta Administrativa de los Servicios Eléctricos Municipales de Heredia
Lotaría Nacional

EMPRESAS PÚBLICAS FINANCIERAS

Banco Central de Costa Rica
Banco Nacional de Costa Rica
Banco de Costa Rica
Banco Anglo Costarricense
Banco Crédito Agrícola de Cartago
Instituto Nacional de Seguros

* Es una dependencia del Ministerio de Salubridad Pública; ha sido clasificada convencionalmente entre las instituciones públicas de servicio, en virtud de ser, desde el punto de vista técnico, el organismo rector de las instituciones de asistencia médico-social.

Fuentes: UCR, El Desarrollo Económico de Costa Rica; Estudio No. 4; Sector Público de la Economía Costarricense. Ciudad Universitaria, 1961; OFIPLAN, Compendio de Cifras Básicas de Costa Rica, Vol. II, 1966; y, Ramírez Rodríguez, Edwin, Las empresas públicas en el desarrollo; fundamentos teóricos y experiencia latinoamericana, Heredia, IDELA (UNA), 1961.

CUADRO 3

COSTA RICA: ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL SECTOR PUBLICO 1962

GOBIERNO CENTRAL

- Poder Legislativo:
 - Asamblea Legislativa
 - Contraloría General de la República

- Poder Ejecutivo:
 - Presidencia de la República
 - Dirección General de Servicio Civil
 - Tribunal de Servicio Civil
 - Ministerio de Agricultura y Ganadería
 - Ministerio de Economía y Hacienda
 - Ministerio de Educación Pública
 - Ministerio de Gobernación, Policía, Justicia y Gracia
 - Ministerio de Industrias
 - Ministerio de Obras Públicas
 - Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
 - Ministerio de Salubridad Pública
 - Ministerio de Seguridad Pública
 - Ministerio de Trabajo y Previsión Social

- Poder Judicial:
 - Corte Suprema de Justicia
 - Tribunales de Justicia

- Organismo Electoral:
 - Tribunal Supremo de Elecciones
 - Registro Civil

GOBIERNOS LOCALES

- 72 Municipalidades
- 72 Juntas Cantonales de Caminos Vecinales

INSTITUCIONES PUBLICAS DE SERVICIO

Junta de Defensa del Tabaco

Oficina del Café
Universidad de Costa Rica
Museo Nacional
Orquesta Sinfónica Nacional
Junta de Conservación y Vigilancia del Teatro Nacional
Dirección General de Deportes
Servicio Nacional de Electricidad
Instituto Costarricense de Turismo
Caja Costarricense de Seguro Social
Dirección General de Asistencia Médico-Social
Juntas de Protección Social (36)
Patronato Nacional de Rehabilitación
Sanatorio Nacional Las Mercedes
Instituto Materno Infantil Carit
Sanatorio Carlos Durán
Comisión sobre Alcoholismo
Patronato de Ciegos
Lucha Antituberculosa
Patronato Nacional Antituberculoso
Dispensario Central Antituberculoso
Lucha Antivenérea
Lucha contra el Cáncer
Escuela de Enfermería de Costa Rica
Preventorio F. D. Roosevelt
Dispensario Puerto Jiménez
Hospital Max Terán - Quepos
Hospital Periférico Puerto Cortés
Hospital Nacional de Niños
Consejo Superior de Defensa Social
Instituto de Tierras y Colonización
Patronato Nacional de la Infancia
Juntas de Educación (120)

EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS

Comunicaciones (Correos, Telégrafos y Radios Nacionales)
Instituto Costarricense de Electricidad
Ferrocarril Eléctrico al Pacífico
Consejo Nacional de Producción
Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillado
Junta Administrativa de Servicios Eléctrico Municipales de Alajuela
Junta Administrativa de los Servicios Eléctrico Municipales de Heredia
Editorial Costa Rica
Lotería Nacional

EMPRESAS PUBLICAS FINANCIERAS

Banco Central de Costa Rica
Banco Nacional de Costa Rica
Banco de Costa Rica
Banco Anglo Costarricense
Banco Crédito Agrícola de Cartago
Instituto Nacional de Seguros
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

Fuente: OFIPLAN, Manual de Organización de la Administración Pública de Costa Rica, 1962; y Compendio de Cifras Básicas de Costa Rica, Volumen II, 1966.

CUADRO 4

COSTA RICA: ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL SECTOR PUBLICO 1968

GOBIERNO CENTRAL

– Poder Legislativo:

Asamblea Legislativa
Contraloría General de la República

– Poder Ejecutivo:

Presidencia de la República
Ministerio de la Presidencia
Tribunal de Servicio Civil
Dirección General de Servicio Civil
Oficina de Planificación
Dirección General de Defensa Civil
Procuraduría General de la República
Ministerio de Agricultura y Ganadería
Ministerio de Educación Pública
Ministerio de Gobernación, Policía, Justicia y Gracia
Ministerio de Hacienda
Ministerio de Industria y Comercio
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
Ministerio de Salubridad Pública
Ministerio de Seguridad Pública
Ministerio de Trabajo y Bienestar Social
Ministerio de Transportes

– Poder Judicial:

Corte Suprema de Justicia
Tribunales de Justicia

– Organismo Electoral:

Tribunal Supremo de Elecciones
Registro Civil

GOBIERNOS LOCALES

- 73 Municipalidades
- 2 Concejos Municipales de Distrito

INSTITUCIONES PUBLICAS DE SERVICIO

Oficina del Café
Junta de Defensa del Tabaco
Servicio Nacional de Electricidad
Instituto Costarricense de Turismo
Universidad de Costa Rica
Caja Costarricense de Seguro Social
Juntas de Protección Social (36)
Dirección General de Asistencia Médico-Social
Dirección General de Educación Física y Deportes
Museo Nacional
Instituto Nacional de Aprendizaje
Hospital Nacional de Niños
Consejo Superior de Defensa Social
Patronato Nacional de la Infancia
Orquesta Sinfónica Nacional
Junta de Conservación y Vigilancia del Teatro Nacional
Patronato Nacional de Rehabilitación
Sanatorio Nacional Las Mercedes
Instituto Materno Infantil Carit
Sanatorio Carlos Durán
Comisión sobre Alcoholismo
Patronato de Ciegos
Lucha Antituberculosa
Lucha Antivenérea
Lucha contra el Cáncer
Lucha contra la Malaria
Escuela de Enfermería de Costa Rica
Preventorio F. D. Roosevelt
Dispensario Puerto Jiménez
Hospital Max Terán - Quepos
Hospital Periférico Puerto Cortés
Instituto de Tierras y Colonización
Juntas de Educación (126)

EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS

Comunicaciones (Correos, Telégrafos y Radios Nacionales)
Instituto Costarricense de Electricidad
Ferrocarril Eléctrico al Pacífico
Consejo Nacional de Producción
Servicio Nacional de Acueductos y Alcantarillados
Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica

Junta Administrativa de Servicios Eléctrico Municipales de Alajuela
Junta Administrativa de los Servicios Eléctrico Municipales de Heredia
Editorial Costa Rica
Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago
Radiográfica Costarricense S.A.
Totogol
Lotería Nacional

EMPRESAS PUBLICAS FINANCIERAS

Banco Central de Costa Rica
Banco Nacional de Costa Rica
Banco de Costa Rica
Banco Anglo Costarricense
Banco Crédito Agrícola de Cartago
Instituto Nacional de Seguros
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

Fuentes: OFIPLAN, Manual de Organización de la Administración Pública, 1968; y Ramírez Rodríguez, Edwin, Las empresas públicas en el desarrollo; fundamentos teóricos y experiencia latinoamericana, Heredia, IDELA (UNA), 1981.

CUADRO 5

COSTA RICA: ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL SECTOR PUBLICO 1980

GOBIERNO CENTRAL

— Poder Legislativo:

Asamblea Legislativa
Contraloría General de la República

— Poder Ejecutivo:

Presidencia de la República
Ministerio de la Presidencia
Dirección General de Servicio Civil
Oficina de Planificación Nacional y Política Económica
Ministerio de Agricultura y Ganadería
Ministerio de Educación Pública
Ministerio de Gobernación y Policía
Ministerio de Hacienda
Ministerio de Economía, Industria y Comercio
Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
Ministerio de Salud
Ministerio de Seguridad Pública
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social
Ministerio de Obras Públicas y Transportes
Ministerio de Justicia*

— Poder Judicial:

Corte Suprema de Justicia
Tribunales de Justicia

— Organismo Electoral:

Tribunal Supremo de Elecciones
Registro Civil

GOBIERNOS LOCALES**

— 81 Municipalidades

* Dentro de este Ministerio se ubica ahora la Procuraduría General de la República.

** A partir de la promulgación del Código Municipal en 1970, las Juntas Cantonales de Caminos Vecinales desaparecieron y sus funciones pasaron a integrarse a las Municipalidades.

INSTITUCIONES PUBLICAS DE SERVICIO

Oficina del Café
Junta de Defensa del Tabaco
Servicio Nacional de Electricidad
Instituto Costarricense de Turismo
Universidad de Costa Rica
Universidad Nacional Autónoma
Universidad Estatal a Distancia
Instituto Tecnológico de Costa Rica
Caja Costarricense de Seguro Social
Colegio Universitario de Cartago
Colegio Universitario de Alajuela
Colegio Universitario de Puntarenas
Juntas de Protección Social (no se logró cuantificar el número de ellas)
Dirección General de Asistencia Médico-Social
Dirección General de Educación Física y Deportes
Museo Nacional
Instituto Nacional de Aprendizaje
Patronato Nacional de la Infancia
Orquesta Sinfónica Nacional
Junta de Conservación y Vigilancia del Teatro Nacional
Patronato Nacional de Rehabilitación
Instituto Nacional sobre Alcoholismo
Instituto de Tierras y Colonización
Juntas de Educación (no se logró cuantificar el número de ellas)
Centro para la Promoción de las Exportaciones y las Inversiones
Comisión Nacional de Asuntos Indígenas
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas
Escuela Centroamericana de Ganadería
Instituto Mixto de Ayuda Social
Oficina Nacional de Semillas
Servicio Nacional de Aguas Subterráneas
Liga e Industrial de la Caña de Azúcar
Sistema Nacional de Radio Televisión Cultural
Dirección General de Asignaciones Familiares
Imprenta Nacional
Museo Histórico y Cultural Juan Santamaría
Junta de Pensiones y Jubilaciones del Magisterio Nacional
Museo de Arte Costarricense
Orquesta Sinfónica Juvenil
Compañía Nacional de Danza
Compañía Nacional de Teatro
Centro Costarricense de Producción Cinematográfica

Hospital de San Ramón*
Archivo Nacional
Patronato Nacional de Ciegos
Registro Nacional

EMPRESAS PUBLICAS NO FINANCIERAS

Dirección Nacional de Comunicaciones (Correos, Telégrafos y Radios Nacionales)
Instituto Costarricense de Electricidad
Consejo Nacional de Producción
Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados
Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica
Empresa de Servicios Públicos de Heredia
Editorial Costa Rica
Junta Administrativa del Servicio Eléctrico Municipal de Cartago
Radiográfica Costarricense S. A.
Lotería Nacional
Algodones de Costa Rica S. A.
Aluminios Nacionales S. A.
Acuacultura S. A.
Cementos del Pacífico S. A.
Central Azucarera del Tempisque S. A.
Distribuidora Costarricense de Cemento S. A.
Corporación para el Desarrollo Agroindustrial Costarricense S. A.
Tempisque Ferry Boat S. A.
Transportes Metropolitanos S. A.
Cementos del Valle S. A.
Fertica S. A.
Fletamentos Marítimos S. A.
Compañía Nacional de Fuerza y Luz S. A.
Ferrocarriles de Costa Rica S. A.
Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico
Refinadora Costarricense de Petróleo S. A.
Corporación de Zonas Francas S. A.
Consortio de Exportación de Productos Costarricenses S. A.

EMPRESAS PUBLICAS FINANCIERAS

Banco Central de Costa Rica
Banco Nacional de Costa Rica
Banco de Costa Rica
Banco Anglo Costarricense

* Este Hospital ha conservado su independencia y no se ha integrado al Sistema Hospitalario de la Caja Costarricense de Seguro Social.

Banco Crédito Agrícola de Cartago
Instituto Nacional de Seguros
Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo
Asociación Bananera Nacional S. A.
Instituto de Fomento y Asesoría Municipal
Instituto Nacional de Fomento Cooperativo
Banco Popular y de Desarrollo Comunal
Corporación Costarricense de Desarrollo
Comisión Nacional de Préstamos para Educación

Fuentes: OFIPLAN, Manual de Organización de la Administración Pública, San José, febrero de 1982; y, Ramírez Rodríguez, Edwin, Las empresas públicas en el desarrollo; fundamentos teóricos y experiencia latinoamericana, Heredia, IDELA (UNA), 1981.

CUADRO 6

COSTA RICA; SECTOR PUBLICO: GASTOS EFECTIVOS CONSOLIDADOS,
SEGUN CLASIFICACION ECONOMICA, 1950-1980
(Cifras absolutas en millones de colones)

	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966
GASTOS TOTALES	324,4	292,2	350,5	469,2	467,1	558,0	622,2	601,3	828,9	901,8	877,2	1 100,8	1 122,1	1 416,5	1 413,3	1 590,0	1 704,7
- Gastos corrientes	293,8	268,7	300,2	395,5	405,0	480,2	520,7	524,5	513,1	545,8	619,3	654,9	709,7	841,9	883,8	997,2	1 080,9
- Gastos de consumo								440,6	467,9	538,7	569,1	569,1	612,6	742,6	768,3	870,1	861,4
- Sueldos y salarios								295,8	319,8	354,6	378,4	414,2	457,5	476,7	538,9	538,9	606,5
- Adquisición de bienes								144,8	148,1	184,2	184,2	190,7	198,3	285,1	291,7	331,2	254,9
- Intereses y otros gastos								13,9	21,0	21,0	21,0	26,5	28,2	33,8	40,7	45,4	99,7
- Deuda Interna								9,0	15,5	13,6	20,1	19,6	19,6	23,8	28,4	32,2	n.d.
- Deuda Externa								4,9	5,6	5,4	6,4	6,4	8,6	10,0	12,3	13,2	n.d.
- Traspaso de utilidades															0,2	0,3	5,5
- Transferencias corrientes								58,5	56,9	59,6	59,6	59,3	69,0	75,5	74,5	81,3	114,3
- Al sector privado								56,7	54,9	57,3	57,3	57,0	64,1	61,2	69,6	75,3	106,3
- Al sector externo								1,8	2,0	2,2	2,2	2,3	4,9	4,3	4,9	6,0	8,0
- Gastos de capital	30,6	23,5	50,3	73,7	62,1	77,8	101,5	76,8	315,8	356,0	257,9	445,9	412,3	574,7	529,5	592,8	623,8
- Inversión real								141,6	124,2	94,1	126,0	126,0	146,5	142,1	165,8	218,8	195,9
- Inversión financiera								28,1	73,4	31,6	23,5	23,5	25,9	101,6	80,7	57,7	84,1
- Amortización								50,8	65,3	48,8	71,5	71,5	105,0	197,2	134,2	122,5	192,3
- Deuda Interna								26,7	36,2	23,0	39,0	39,0	19,0	78,8	67,4	43,2	69,5
- Deuda Externa								24,1	29,1	25,7	32,6	32,6	86,0	118,4	66,8	79,3	122,8
- Transferencias de capital								15,7	22,0	22,0	21,8	21,8	31,5	24,6	23,9	27,8	33,1
- Al sector privado								15,5	21,6	21,7	21,5	21,5	30,7	24,3	23,0	26,2	31,5
- Al sector externo								0,2	0,5	0,3	0,3	0,3	0,8	0,4	0,8	1,6	1,6
- Otros gastos de capital								79,5	71,0	61,4	203,1	203,1	103,5	109,1	124,9	166,1	118,3

Continuación Cuadro 6

	1967	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
GASTOS TOTALES	1 947,6	2 075,2	2 494,6	2 118,7	2 686,2	3 191,8	4 121,4	5 275,7	7 132,5	9 022,7	12 061,7	14 279,1	17 639,5	22 744,5
- Gastos corrientes	1 164,5	1 251,6	1 427,9	1 607,4	1 839,2	2 205,4	2 878,7	3 753,2	5 075,9	6 536,0	8 702,4	11 142,6	13 802,6	17 514,0
- Gastos de consumo	928,3	1 045,3	1 139,1	1 296,7	1 487,8	1 759,8	2 174,8	2 838,1	3 830,0	4 925,2	6 664,7	8 219,5	9 886,1	11 842,4
- Sueldos y salarios	652,7	720,4	823,2	882,1	1 041,4	1 238,0	1 511,5	1 899,1	2 531,2	3 148,8	3 756,3	4 850,6	6 067,2	7 517,3
- Adquisición de bienes	275,6	324,9	315,9	414,6	446,4	521,8	663,3	939,0	1 298,8	1 776,4	2 908,4	3 368,9	3 818,9	4 325,1
- Intereses y otros gastos	112,1	80,4	130,7	171,3	207,1	252,4	308,7	432,5	644,3	863,9	1 155,1	1 659,2	2 391,0	3 817,6
- Deuda Interna	n.d.	n.d.	81,7	117,7	146,3	181,4	207,6	255,4	393,4	521,5	702,9	982,9	1 372,0	2 497,0
- Deuda Externa	n.d.	n.d.	49,0	53,6	60,8	71,0	101,0	177,1	250,9	342,4	453,2	606,3	1 019,0	1 320,6
- Traspaso de utilidades	8,2	7,2	0,4											
- Transferencias corrientes	116,0	118,6	157,7	139,4	144,3	193,2	395,2	482,6	601,6	746,9	881,6	1 293,9	1 525,5	1 854,0
- Al sector privado	108,0	109,1	152,0	128,2	132,6	183,7	384,5	466,4	586,1	729,7	862,4	1 272,0	1 499,8	1 815,5
- Al sector externo	8,0	9,5	5,7	11,2	11,7	9,5	10,7	16,2	15,5	17,2	19,2	21,9	25,7	38,5
- Gastos de capital	783,1	823,6	1 066,7	511,3	847,0	986,4	1 242,7	1 522,5	2 056,6	2 486,7	3 359,3	3 136,5	3 836,9	5 230,5
- Inversión real	210,4	192,1	269,5	206,4	422,8	558,6	617,1	861,1	1 158,7	1 290,9	1 462,6	1 446,1	1 938,8	2 513,4
- Inversión financiera	68,6	183,1	140,1	162,8	268,5	252,5	341,3	344,4	543,0	711,2	712,9	794,8	781,9	1 310,9
- Amortización	239,5	210,1	336,8	138,7	150,7	170,1	271,1	308,8	336,3	441,8	1 122,3	846,0	1 060,8	1 349,3
- Deuda Interna	56,0	53,9	113,5	73,3	82,3	94,3	154,3	139,2	161,1	209,2	847,2	513,5	640,8	928,0
- Deuda Externa	183,5	194,2	223,3	5,4	68,4	75,8	116,8	169,6	175,2	232,6	275,1	332,5	400,0	421,3
- Transferencias de capital	36,9	45,9	50,5	3,4	5,0	5,2	13,2	8,2	18,6	42,7	61,5	49,6	55,4	56,9
- Al sector privado	36,3	45,2	50,1	3,4	5,0	5,1	13,0	8,1	18,6	42,7	61,5	49,2	55,0	56,9
- Al sector externo	0,6	0,7	0,3			0,1	0,2	0,1				0,4	0,4	
- Otros gastos de capital	227,7	192,4	111,8	269,7										

Fuentes: 1. Las estadísticas del período 1950-1957 fueron tomadas de "Estudio del Sector Público", Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, Serie Economía y Estadística No. 10, Estudio No. 4, 1962.

2. Los datos para el período 1958-1965 fueron tomados del "Compendio de cifras básicas de Costa Rica, 11. Cuentas Financieras del Sector Público de Intermediarios Financieros Públicos 1958-1965", OFIPLAN, noviembre de 1965.

3. Los datos del período 1966-1969 fueron tomados de "Estadísticas de las Finanzas Públicas 1964-1975", OFIPLAN, setiembre de 1977.

4. Las estadísticas del período 1970-1980 fueron tomadas de las memorias anuales de la Contraloría General de la República a nivel institucional, y luego consolidadas por OFIPLAN a nivel de las transferencias entre entidades del Sector Público Únicamente.

CUADRO 7

COSTA RICA; SECTOR PUBLICO: NUMERO DE EMPLEADOS PUBLICOS
POR GRUPOS INSTITUCIONALES, 1950-1980

AÑOS	GRUPO INSTITUCIONAL					
	TOTAL SECTOR PUBLICO	Gobierno Central	Gobiernos Locales	Instituciones Públicas de Servicio	Empresas Públicas no Financieras	Empresas Públicas Financieras
1950	17 234	14 564	n.d.	1 169	509	992
1951	20 108	17 214	n.d.	1 203	597	1 094
1952	20 955	17 758	n.d.	1 247	742	1 208
1953	26 363	20 787	n.d.	1 308	2 938	1 330
1954	28 023	21 036	n.d.	1 458	4 018	1 511
1955	30 220	22 281	n.d.	1 573	4 455	1 911
1956	31 032	23 148	n.d.	1 672	4 023	2 189
1957	30 884	23 099	n.d.	1 831	3 691	2 263
1958	30 588	22 927	n.d.	1 909	3 434	2 318
1959	26 805	23 027	n.d.	1 364	n.d.	2 414
1960	29 533	24 298	n.d.	2 706	n.d.	2 529
1961	31 811	24 452	n.d.	2 839	927	2 593
1962	32 902	26 277	n.d.	2 998	891	2 736
1963	35 616	27 197	n.d.	4 021	1 132	3 266
1964	38 301	27 285	n.d.	6 206	1 111	3 699
1965	43 506	28 490	3 558	6 561	1 248	3 649
1966	42 310	30 236	n.d.	6 875	1 449	3 750
1967	42 935	30 707	n.d.	7 119	1 435	3 674
1968	42 669	29 986	n.d.	7 152	1 457	4 074
1969	46 403	30 078	n.d.	8 920	3 092	4 313
1970	54 208	31 899	3 244	10 298	3 923	4 844
1971	59 153	34 823	3 375	10 975	4 469	5 511
1972	64 673	37 586	4 083	11 946	5 197	5 861
1973	69 411	38 136	4 647	14 010	6 479	6 139
1974	80 391	42 924	5 112	17 265	8 573	6 517
1975	86 877	45 288	5 964	18 842	9 431	7 352
1976	104 011	48 900			55 111	
1977	116 087	54 699			61 388	
1978	130 169	57 320			72 849	
1979	132 704	56 883			75 821	
1980	142 271	62 415			79 851	

- Fuentes: 1. Para el período 1950-1958, "Estudio del Sector Público", Publicaciones de la Universidad de Costa Rica, Serie Economía, Estadística No. 10, Estudio No. 4, 1962.
2. Para el período 1959-1975, "El crecimiento del Sector Público (Informe estadístico preliminar)", OFIPLAN, 1976.
3. Para el período 1976-1980, "Encuesta Nacional de Hogares, Empleo y Desempleo", Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

EMPRESA ESTATAL Y DESARROLLO ECONOMICO EN AMERICA LATINA*

Ana Sojo

1. Introducción

Para entender esa cristalización institucional que llamamos empresa pública, es necesario plantearse en primer término, cuáles son las funciones generales del Estado capitalista, a fin de entender por qué se hace necesario su surgimiento. Las distintas funciones de la empresa estatal tienen relación directa o indirecta con la organización económica de la sociedad, de allí que sea necesario analizar las funciones que el Estado realiza en la esfera económica, para tener un marco de referencia.

Si nos atenemos a las funciones económicas del Estado, es claro que en el modo de producción capitalista no podemos establecer una separación radical entre la esfera económica y la política. Es así, por ejemplo, como el Estado ha creado la infraestructura necesaria para que los procesos productivos tengan lugar, debido a que ello no es posible por parte de los capitales individuales o bien, porque por los altos costos que representa, no es rentable.

El Estado, por medio de la legislación, resultado de la correlación de fuerzas al interior de la formación social, regula también la relación capital trabajo en las empresas. Además, como producto de las luchas de las clases populares y de la búsqueda de un consenso por parte de las clases dominantes, la cual implica trascender sus intereses corporativos, el Estado realiza una serie de funciones conocidas como políticas sociales.

Estas apreciaciones son, sin embargo, insuficientes para entender el desarrollo de la materialidad del Estado, puesto que son relativas a las funciones del Estado en el modo de producción capitalista, y por tanto no se refieren directamente a las implicaciones que tiene su desarrollo específico en las formaciones sociales concretas. Pensa-

* Versión modificada del Documento de Trabajo No. 38, IICE-UCR, octubre 1982.

mos, por esta razón, que las cristalizaciones institucionales del Estado deben ser estudiadas a la luz de un enfoque que tome en cuenta la dimensión histórica de la estructura social en que ellas, como expresión de la política estatal, están enmarcadas.

En el problema que nos ocupa, entender el desarrollo de la empresa pública hace necesario explicar su origen, las funciones que se le han adjudicado, y los actores sociales intervinientes en la determinación de sus políticas.

La empresa estatal en abstracto, como instrumento de política económica, puede tener orientaciones muy variadas; su mera existencia no dice mucho respecto de su función en la política económica. De allí que su estudio tenga que estar enmarcado en el análisis de la correlación de fuerzas en el interior del Estado.

Son los distintos actores sociales, en razón de su peso específico en el Estado, quienes determinan las funciones de las empresas estatales y la forma de realizarlas. El amplio abanico de funciones de la empresa estatal, la variedad de objetivos a los que puede servir en razón de las distintas correlaciones de fuerza, dificultan definir cuáles son las funciones de la empresa estatal. Esta dificultad que, a simple vista, se presenta como un problema de conceptualización, oculta la ambigüedad de la empresa estatal, como instrumento de política económica, debido a la pluralidad de objetivos a los que puede servir.¹

Por estos escollos en su conceptualización, creemos que el camino adecuado, para avanzar en nuestro conocimiento, es el análisis histórico de las funciones de la empresa pública, en relación con el conjunto de modos de intervención en la economía, que se perfilan en el contexto estatal.² El repertorio de modos de intervención, los distintos actores sociales intervinientes y la correlación de fuerzas que allí se expresa, darán luz sobre las orientaciones generales del Estado y, por tanto, sobre el desarrollo de la empresa estatal.

2. Empresa pública y política económica

Si analizamos la expansión de la empresa pública en América Latina y su fundamento teórico, vamos a encontrar una gran similitud en los argumentos, los cuales no se caracterizan por formar un complejo teórico, sino que giran en torno a algunas ideas, relativamente simples en su presentación. Sin embargo, podemos afirmar que existen dos vertientes principales dentro del pensamiento económico que nutren la concepción respecto de la empresa estatal: el keynesianismo y las propuestas de planificación de la CEPAL.

2.1 Empresa estatal y planteamientos keynesianos

Esta relación existe fundamentalmente en la medida que los planteamientos

de Keynes ofrecen una visión sobre la necesidad de la intervención económica estatal. En tal marco, la empresa pública viene a ser uno de tantos otros mecanismos de esa intervención.

Para Keynes, el Estado debía favorecer la propensión a invertir de los empresarios, y así, indirectamente, contribuir a elevar la tasa de empleo. Otra de las metas era lograr una redistribución de la riqueza y de los ingresos. La ruptura con la concepción del Estado como gendarme abre un camino hacia la elaboración de diversos mecanismos por medio de los cuales se puede dar la acción del Estado en la economía:

“Por mi parte, soy ahora un poco excéptico respecto al éxito de una política puramente monetaria dirigida a influir sobre la tasa de interés. Espero ver al Estado, que está en situación de poder calcular la eficiencia marginal de los bienes de capital a largo plazo sobre la base de la conveniencia social general, asumir una responsabilidad cada vez mayor en la organización directa de las inversiones, y que probablemente las fluctuaciones en la estimación del mercado de la eficiencia marginal de las diferentes clases de capital . . . serán demasiado grandes para contrarrestarlas con alguna modificación factible de la tasa de interés.”³

La empresa estatal puede ser vista como una de las formas de “organización directa de las inversiones”. Por otro lado, hay que subrayar que Keynes mismo (cuidándose quizá de posibles ataques de economistas liberales) en su jerarquización de medidas de política económica, no era entusiasta partidario de que el Estado realizara labores empresariales propiamente tales:

“ . . . No es la propiedad de los medios de producción la que conviene al Estado asumir. Si éste es capaz de aumentar esos medios y la tasa básica de remuneración de quienes los poseen, habrá realizado todo lo que le corresponde. Además, las medidas indispensables de socialización pueden introducirse gradualmente sin necesidad de romper con las tradiciones generales de la sociedad.”⁴

Cabe, por tanto, afirmar que este pensamiento constituye un buen marco para la difusión posterior de concepciones que consideran, como parte de las tareas del Estado, su participación directa en la propiedad de medios de producción, sin que ello haya sido formulado en los planteamientos originales de Keynes. Son elaboraciones posteriores las que abrirán campo a la idea de empresa pública.

2.2 La planificación económica y la empresa estatal

Sabemos que la creación de empresas estatales en América Latina data de principios de siglo, pero no es sino a partir de los años cincuenta, con los planteamientos de la CEPAL, cuando se ponen en estrecha relación sus funciones con determinadas metas de desarrollo económico. Esta propuesta nace en polémica con las concepciones

liberales de política económica y es importante destacar que señalaba la importancia de que la actuación del Estado de ninguna forma tendiera a limitar las escogencias individuales.

Según la CEPAL, el mercado es incapaz de dar siempre las indicaciones que promuevan el uso óptimo de los recursos existentes; el Estado está llamado a actuar de forma que pueda guiar la actividad privada al cumplimiento de ciertos objetivos de desarrollo. Se trata, entonces, de promover una política de "alicientes" y "desalientos". Mientras que en el mercado la conducta está regida por los precios, el Estado debe utilizar otros criterios; por ejemplo, promover la producción de bienes y servicios estratégicos para el desarrollo económico, cuyo precio no atrae inversiones privadas.⁵ Esta producción comprende energía, transportes, servicios públicos en general, producción agrícola o de sustitución de importaciones. El Estado, en esos casos, debe calcular la demanda futura y dar incentivos para las inversiones anticipadamente. El Estado debe utilizar primordialmente incentivos y desalientos y sólo cuando agote esos medios tener una participación económica directa. Otro tipo de tareas se consideran ajenas a la planificación y se juzgan así algunos ejemplos de la experiencia latinoamericana:

"evitar la concentración excesiva de poder económico en manos privadas, con la consiguiente gravitación política; tomar en manos del Estado empresas que por su índole son de orden monopolístico, o emprender actividades que de otro modo podrían ejercerse por combinaciones internacionales restrictivas de la competencia, adversas a ciertos objetivos de desarrollo nacional."⁶

Este planteamiento se vincula con lo que Solari, Franco y Jutkowitz han denominado la pretensión de hacer aparecer la planificación como algo totalmente neutral.

En cuanto a criterios de eficiencia, la empresa pública debía actuar, como afirma Aníbal Pinto, buscando el máximo de bienestar social. Se reconoce que por la vía de impuestos y prestación de servicios, por parte del Estado, tiene lugar una transferencia de ingresos de unos grupos a otros,⁷ y se propone que la empresa estatal, debido a los ingresos que percibe del Estado, trabaje al costo y no genere ganancias,⁸ "en aras de intereses más trascendentes", al decir de Pinto. Estas son las propuestas iniciales de la CEPAL. Veamos cómo evoluciona su pensamiento algunos años después.

Parece ser que la expansión de la empresa pública en América Latina llegó a ser de tal magnitud, que la CEPAL, con el tiempo, reformula su concepción de la empresa pública, esta vez con menos reticencias respecto de la participación del Estado como empresario directo: "Ante todo se advierte que el hecho de que el Estado desarrolle una actividad empresarial no tiene en sí un significado preciso como indicador de la ideología o de los propósitos de ese Estado . . . Todo depende del contexto en el que se inserte y actúe".⁹ La CEPAL relaciona, entonces, el papel de la empresa estatal con las distintas fases de desarrollo industrial en América Latina. En una etapa avanzada, la empresa estatal no debe ocuparse exclusivamente de crear infraestructura, sino

de producir bienes de toda índole, haciéndose necesaria su participación en ciertos procesos productivos que por sus dimensiones eran accesibles, con contadas excepciones, sólo al capital extranjero y al Estado, lo que le da a este último "un nuevo valor e importancia".¹⁰ Este fenómeno necesariamente conduce a varias formas de propiedad jurídica en que participan el Estado, el capital privado nacional y el extranjero.

La CEPAL afirma que "... sea por acción o por omisión, la política respecto a las empresas públicas está marcando una de las orientaciones fundamentales de la política económica".¹¹ Creemos reconocer acá que la CEPAL, en los años setentas, no concibe a la empresa pública como un instrumento que se usa después de agotar todas las demás formas que asume la política económica, sino como un mecanismo central. En ese sentido, podemos pensar que la teoría cepalina se fue nutriendo del significado real que tuvieron estas empresas y se fue modificando. Además, a principios de la década del setenta, tenía que polemizar menos con concepciones neoliberales, pues en muchos países se había logrado entonces un éxito relativo con la política de sustitución de importaciones, la crisis fiscal no tenía las dimensiones de la actualidad y en razón de las correlaciones de fuerzas internas en los países latinoamericanos no se habían ensayado todavía propuestas liberales globales y radicales como las que se realizarán después en Chile y Argentina. Respecto de la relación empresa privada-empresa estatal hay cierta reflexión. La CEPAL constata algunas dificultades en este vínculo cuando el Estado emprende labores productivas, y da lugar a que los empresarios denuncien situaciones de competencia desigual en cuanto a ingresos, cargas impositivas, etc. Según la CEPAL, estos roces no tienen fundamento real por los objetivos distintos de ambas empresas:

"En la empresa privada, la finalidad primera consiste en aumentar las utilidades y expandir las ventas. En cambio, en la empresa pública el motor no es la ganancia, sino la adecuación a ciertas normas señaladas en general por el gobierno central . . ."¹²

Aduce, además, que el empresario público ejerce un poder que depende de las decisiones gubernamentales, el cual no es autónomo ni se basa en la propiedad, puesto que no dispone a su arbitrio de las eventuales ganancias de la empresa, ni tiene que asumir pérdidas. Si bien la empresa pública no persigue, según la CEPAL, obtener utilidades, se contempla la posibilidad de que las empresas estatales, en coyunturas expansivas hagan frente a sus necesidades como excedentes propios. Esa rentabilidad la relacionan con la política de precios y tarifas, la eficiencia de la empresa y los niveles de remuneración.¹³

Llama la atención, recordando los cuidadosos planteamientos de los años cincuenta, que se afirme que la frontera entre lo público y lo privado tiene una dimensión "histórica", llegándose a la conclusión de que "no tiene mayor sentido la reiteración del supuesto antagonismo entre empresa pública y sector privado".¹⁴ Comprobamos, entonces, que la CEPAL, a inicios de la década del setenta, tiene una posición más agre-

siva en cuanto al papel de la empresa pública dentro de la política económica general.

Ahora bien, ¿qué sucede con la posición de la CEPAL al agravarse a lo largo de esa década la crisis fiscal del Estado en los distintos países latinoamericanos y al enardecerse la polémica con los planteamientos neoliberales sobre política económica?

Prebisch, en 1978, sigue asignando gran importancia al Estado en la redistribución del ingreso. Sin embargo, es crítico respecto de la empresa estatal en cuanto ésta ha servido, a su modo de ver, para la consolidación de algunos grupos medios, los cuales han orientado de forma no siempre eficiente las empresas, agudizando la crisis fiscal y erosionando los recursos financieros de la empresa privada:

“Hay sin duda empresas públicas que logran contener la presión política; pero cuando no ocurre así, contribuyen a desperdiciar el potencial de acumulación de su propio excedente o del excedente de la empresa privada.”¹⁵

Agrega que la empresa pública a veces no ha cumplido eficientemente sus funciones pues, debido a las limitaciones del desarrollo económico, el Estado ha cedido a la absorción “espuria” de empleo. Por otra parte, la empresa pública, aún cuando muchas veces tuvo como objetivo inicial contrarrestar la influencia de las transnacionales o el poder económico y político de los sectores superiores, ha servido también, según Prebisch, para que su excedente sea aprovechado por los cuadros superiores para participar en la “sociedad de consumo”.

Es interesante en este análisis del desarrollo latinoamericano, durante los años de existencia de la CEPAL, que Prebisch muestre una posición crítica respecto al desarrollo de la empresa estatal y apunte a la necesidad de que ésta sea manejada eficientemente, haciendo responsables a las nuevas capas que han nacido a su socaire, de la manera errónea en que ella ha funcionado. En 1981, en un documento titulado “América Latina, la política industrial en el marco de la nueva estrategia internacional para el desarrollo”, la CEPAL sigue acentuando la necesidad de promover la empresa pública, para lograr, junto a la empresa privada, las metas de la industrialización tendientes a profundizarla al acrecentar las relaciones intraindustriales y el desarrollo de rubros intermedios y de capital. La CEPAL propone restringir las importaciones de las transnacionales mediante la elaboración de políticas tecnológicas, y aumentar la inversión de capital nacional. En este contexto, también le asigna un papel importante a la empresa estatal, poniendo especial énfasis en el desarrollo de industrias básicas.

La CEPAL, como vemos, no ha mantenido en el transcurso del tiempo una posición estática respecto de la empresa estatal y, a pesar de su entusiasmo por el papel que ésta debe cumplir en el desarrollo económico, ha reconocido también, con los años, que la empresa pública puede ser una fuente importante de desequilibrios.

2.3 La oposición a la empresa pública

Son los enfoques neoliberales de política económica los que han impugnado con más fuerza la idea misma de empresa pública. Para ellos, el mercado es el lugar privilegiado que permite la asignación óptima de los recursos económicos, mientras que el Estado, con su intervención económica, propicia una repartición ineficiente de los recursos, debido a los cambios en los precios relativos que acarrea su acción.

La estrategia neoliberal propone como tarea central del Estado la gestión de la moneda, y como eje de la política de estabilización económica, una limitación drástica de la cantidad de moneda circulante, lo que a su vez comprende una reducción drástica del gasto fiscal.

De allí que la acción de la empresa estatal sea cuestionada desde varios puntos de vista: por su interferencia en la fijación de los precios relativos, y por ser fuente de desequilibrios monetarios, debido al aumento del gasto fiscal que ella trae consigo. Critican, además, que la empresa pública, por naturaleza, es ineficiente al contar con ingresos del Estado exteriores a su acción económica propia. Siendo la política monetaria y el control de la cantidad de moneda circulante el núcleo de la propuesta neoliberal, es congruente su *plaidoyer* por una limitación del ámbito de acción de la empresa estatal.¹⁶

Como afirma Alejandro Foxley, el monetarismo no es un enfoque nuevo en América Latina; por el contrario, algunos de sus elementos están presentes en políticas de estabilización aplicadas en los años cincuentas en diversos países latinoamericanos. Pero es en los años setentas cuando “se pone el acento en transformaciones estructurales y en cambios de carácter institucional”.¹⁷ Una de las transformaciones estructurales que se han tratado de introducir, es precisamente el repliegue del Estado en el campo económico, y la drástica privatización de antiguas funciones estatales que involucra “la privatización de las empresas estatales, de los servicios sociales —salud, previsión, educación— y de los servicios e infraestructura públicos”.¹⁸

Otras transformaciones estructurales importantes —generalmente ocurridas en los marcos político-institucionales de gobiernos militares— son la apertura de la economía al comercio internacional y al flujo indiscriminado de capital extranjero, y el desarrollo de un sector financiero privado.

Si queremos caracterizar a los sectores que se oponen a la expansión de la empresa pública y que han tratado de cortar su existencia de raíz, tal parece que ellos se relacionan en lo fundamental con actividades financieras, estando dispuestos a asumir el rol que el Estado venía cumpliendo como banquero y a lograr, por medio de esa actividad, ganancias e influencia en la asignación de recursos de la sociedad. Esto en términos generales. Naturalmente, hay otros actores sociales, dependiendo de la expansión de la empresa pública en los distintos países en que se ha aplicado una política económica

neoliberal radical, interesados en la privatización de actividades rentables que estaban en sus manos o en el desmantelamiento de actividades que se habían desarrollado bajo la égida estatal.¹⁹

3. El surgimiento de la empresa estatal en América Latina: sus actores sociales

Si tomamos como punto de partida del análisis el origen de las empresas estatales en América Latina para llegar a entender su derrotero, podemos afirmar que los actores implicados, las funciones concretas asumidas, varían de país a país en razón de las peculiaridades del desarrollo socioeconómico. Elemento común a todos los intentos, es el carácter subdesarrollado de las distintas economías.

En ese contexto tenemos que el nacimiento de la empresa estatal está vinculado con el acceso al poder de grupos sociales que le imprimen al Estado un rol protagónico en el quehacer económico, y que desean impulsar un proceso de industrialización y romper con la inserción tradicional en la división internacional del trabajo.

Son estos intereses los que se traducen en la política económica, adquiriendo la ruptura contornos propios según el país y el contexto internacional en que tiene lugar.

Deseamos hacer una descripción somera del surgimiento y desarrollo de la empresa pública en algunos países latinoamericanos, a fin de demostrar la variedad de situaciones históricas en que ella gana relevancia y la diversidad de actores intervinientes.

3.1 México

Como constatan Bennett y Sharpe,²⁰ México “salió de la revolución sin una clase empresarial capaz de encabezar la industrialización”, ya que no se había constituido, bajo el porfiriato, una burguesía industrial fuerte. Existía una incipiente industria textil y sólo en Monterrey había un grupo industrial importante dedicado a la fabricación de cerveza, vidrio, cemento y acero.

De allí que el Estado mexicano se aboque, a partir de 1917, a tareas que propician el desarrollo económico y que la burguesía naciente no quería realizar o no estaba en capacidad de hacerlo. Se impulsan importantes obras de infraestructura, se consolida un fuerte sector financiero estatal, se controlan los bancos privados existentes y se prohíben los extranjeros. El Estado canaliza así inversiones y medios financieros a los sectores de la economía considerados prioritarios.

El Estado realiza inversiones en sectores que requieren un alto capital inicial o que ofrecen una baja rentabilidad (energía eléctrica, ferrocarriles), y crea distintos tipos de incentivos fiscales.

En los años cuarentas, a raíz del fortalecimiento de la Nacional Financiera, banco de inversión estatal, se inaugura un rasgo del Estado mexicano que sigue siendo esencial hasta el presente: su importante acción como empresario, mediante empresas estatales productivas.

La empresa estatal en México está, por tanto, vinculada al proceso de industrialización del país, el cual arranca después de la Constitución de 1917. Los actores que se movilizan para su creación son políticos dispuestos a darle al Estado mexicano un papel esencial en el quehacer económico, de distinta procedencia social, pero con metas comunes. En la correlación de fuerzas del momento, no existen, por otra parte, clases o grupos sociales capaces de ejercer una acción contraria a estos propósitos:

“Eran hombres predominantemente de clase media, muchos del norte —de Sonora particularmente—, algunos como Carranza y Obregón, de familias terratenientes (aunque no con las extensiones más grandes) y unos cuantos, como Calles, pequeños empresarios. Fue la visión de estos hombres, y de los abogados e ingenieros —técnicos y profesionistas— que los rodearon, la que prevaleció y conformó inicialmente al Estado mexicano consolidado durante la posrevolución.”²¹

Es decir, que el Estado mexicano, mediante su actuación económica, contribuye a la formación de la burguesía mexicana. Ello conduce necesariamente a la conformación de instituciones estatales que realizan determinadas funciones económicas, en razón de las relaciones de poder existentes al interior del Estado mismo. Entre estas instituciones tenemos las empresas estatales. Las empresas estatales son parte de una gestión política que le asigna un papel importante al Estado en la gestión económica. Los recursos que se movilizaron fueron muy variados: la Secretaría de Hacienda que se convierte en el aparato estatal más poderoso, el Banco de México, la Nacional Financiera. Además, en el interior del Estado repercute la relación con las clases populares; en la política estatal se incorporan los intereses de parte de estas clases como base de una política de alianzas que busca un apoyo popular. Esto se demuestra en la creación de bancos como el de Desarrollo Obrero e Industrial, el Banco Nacional de Comercio Exterior, el Banco del Pequeño Comercio, el Instituto Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, etc.²²

Más tarde, la intervención del Estado como empresario se va haciendo más compleja debido a la “mexicanización” de la economía, es decir, al intento de sustraer ámbitos a la acción del capital extranjero, lo que paradójicamente acarrea un gran endeudamiento externo del Estado mexicano.²³

3.2 Brasil

Las primeras incursiones del Estado brasileño en el campo empresarial se dan en el siglo XIX, con la creación de infraestructura portuaria, carreteras y, en menor medida, en el sector financiero. A principios de este siglo se construye una amplia red

de ferrocarriles.

A partir de los años treinta acentúa su intervención en los sectores ya mencionados, y amplía su regulación de la economía con medidas tendientes a la defensa de los precios del café, la regulación del comercio exterior y regulación de tarifas de los servicios básicos.

En los años cuarentas, estas tareas se complementan con la actuación empresarial en actividades en las cuales según Susigan,²⁴ el capital privado no tenía interés o carecía de la capacidad para asumirlas, entre otras, la producción de energía eléctrica y la siderurgia. Se reduce el apoyo al café, y se amplía el control del sistema monetario.

En los años cincuentas, el poco desarrollo del mercado de capitales, la ausencia de inversión privada en sectores industriales básicos y de infraestructura, llevan a una mayor acción económica del Estado. Se crean, por ejemplo, en 1952 el Banco Nacional de Desarrollo Económico, banco estatal de inversiones, el Banco de Nordeste de Brasil y el monopolio estatal del petróleo, Petrobrás. La actuación de la empresa estatal se complementa con medidas de proteccionismo cambiario y tarifario.

Tal parece que tiene relación con la necesidad de desarrollar sectores en los cuales el capital privado nacional y extranjero no intervienen. En 1961 se crea el primer *holding* estatal (Eletrobrás). Después de 1964, se da un aumento radical en la producción estatal de bienes y servicios: transportes, energía, industria de transformación, etc. Se institucionalizan los *holdings* sectoriales para lograr una mejor coordinación de las empresas. En años recientes se constata una diversificación de actividades de las empresas y una expansión de sus subsidiarias.

Si comparamos el desarrollo político de Brasil con el de México, el primero muestra mayores cambios de gobierno y de régimen político. Sin embargo, hay un hilo rojo en la actuación de la empresa estatal: el apoyo a la iniciativa privada y la búsqueda de soluciones a los "impases" de la acumulación privada.

Respecto de las transnacionales, la empresa estatal no va a dificultar su entrada, sino a convertirse en socia de éstas.²⁵

La relación con las clases populares en Brasil, después de 1964, es de tipo excluyente; además, el arbitrio de conflictos dentro de la clase dominante se da en el marco de una dictadura, bajo el lema "desarrollo y seguridad nacional".²⁶

3.3 Chile

El Estado interviene activamente en la economía a partir de 1940, en el contexto del agotamiento del modelo de desarrollo primario-exportador y de las secuelas de la crisis de los años treinta. Para entender su acción, es necesario tomar en

cuenta dos actores: un grupo de industriales y técnicos que buscan el desarrollo industrial, y los llamados grupos medios en gestación, los cuales entran en conflicto con la oligarquía y desarrollan una ideología favorable a la intervención estatal.

Desde los años veintes se había hecho notar cierto reacomodo en el bloque en el poder, acentuado luego por el acceso al gobierno del Frente Popular. Las demandas se expresan sobre todo a partir de la Confederación de la Producción y el Comercio. La función empresarial del Estado se posibilita, en 1939, con la fundación de la Corporación de Fomento de la Producción, la cual debía coordinar las actividades productivas y realizar inversiones propias, creando empresas públicas y apoyando financieramente al sector privado. Hasta entonces el Estado había participado únicamente en actividades como ferrocarriles, correos y telégrafos. CORFO participará en actividades variadas: industria textil, siderúrgica, maderera, química, metal-mecánica, minería. Si entendemos el Estado como un campo estratégico cuyas instituciones corporizan distintas correlaciones de fuerza, es interesante la diversidad de intereses afectados por la CORFO y que se hicieron manifiestos respecto de su fundación.

Es importante subrayar que los empresarios interesados en la industrialización mostraban algunas reticencias, pues temían que el Estado, por medio de empresas estatales o mixtas, pudiera representar a la larga una competencia desleal o alcanzar un control excesivo de la actividad privada. Es importante señalar la tenacidad del gobierno respecto de la participación empresarial del Estado, aduciendo que el Estado intervendría únicamente en importantes empresas que no fueran de interés para el capital privado; además, lo que Muñoz y Arragiada denominan "tecnocracia estatal" jugó un papel mediador y catalizador en la solución del conflicto:

"Tanto por su formación técnica especializada como por su vinculación social a los sectores empresariales y su ubicación en el aparato decisorio del Estado, este grupo es capaz de formular una ideología de la industrialización y una implementación de iniciativas que sobrepasa con mucho las expectativas de los propios empresarios."²⁷

La Confederación de Trabajadores de Chile también apoyó la fundación de la CORFO, gestión importante en el contexto político del momento.

4. Las contradicciones del Estado empresario

Describimos rápidamente los actores sociales que intervinieron en la fundación de empresas estatales en América Latina y el estrecho vínculo de éstas con el impulso del desarrollo industrial.

Si nos contentáramos con establecer esta relación, podríamos suponer que la empresa estatal siempre ha respondido a esos intereses, no dando lugar a fricciones con

los actores que han apoyado su gestión. Estaríamos incurriendo en una suerte de reduccionismo, ya que veríamos las empresas estatales como instituciones estrictamente heterónomas, incapaces de cumplir un papel protagónico en la elaboración de políticas; la burocracia inserta en las empresas o en los aparatos estatales relacionados con ellas se apreciaría como un simple instrumento del bloque en el poder.

Por el contrario, creemos necesario reflexionar sobre la posibilidad de que la empresa pública pueda generar intereses, no reducibles, a aquéllos de los actores que propiciaron el impulso de la empresa pública. Esto es esencial para percibir si la concreción de otro tipo de intereses, incluso, puede significar una redefinición de la empresa estatal misma, es decir, de su orientación y sus funciones.²⁸

El desarrollo de la empresa estatal en nuestro continente ha llevado al surgimiento de fenómenos que nos impiden concebir mecánicamente la relación entre las necesidades de la acumulación privada y su realización en las empresas estatales. Si bien el capital privado puede lograr una adecuada representación de sus intereses en el Estado, existe la posibilidad de que el desarrollo de la empresa estatal se vea influido por el surgimiento de políticas que responden a intereses que se desarrollan vinculados con la acción misma de la empresa estatal y que no responden estrictamente a los de la empresa privada.

Por esta razón, en la literatura latinoamericana sobre empresa pública, la conceptualización de los agentes sociales que tienen a su cargo las diversas funciones de dirección en las empresas estatales e instituciones conexas ocupa un lugar importante. Algunos autores constatan la cristalización de intereses particulares a partir de la empresa pública, y existe una vasta polémica respecto de la forma en que debe ser aprehendido el fenómeno: ¿se trata de una tecnocracia?; ¿estamos frente a una nueva forma de acumulación que da origen a un nuevo sector social?; ¿es suficiente el concepto de burocracia para entenderla?

Otras corrientes de interpretación niegan el fenómeno. Por un lado, están aquéllas que defienden a ultranza la empresa estatal, y que ven en tal análisis una nueva forma de socavar la empresa estatal. Otras, de corte marxista, afirman que estas contradicciones de la empresa estatal son fenómenos secundarios, ya que el funcionamiento de la empresa estatal puede afectar intereses burgueses particulares, pero responde a las necesidades del "capital en general".²⁹

No deseamos, en esta oportunidad, describir el contenido de la polémica ni proponer posibilidades de interpretación,³⁰ sino, en forma descriptiva, señalar algunas discrepancias surgidas en la relación entre acumulación privada y empresa estatal, tal como la muestran algunos autores.

4.1 México

Tanto en la banca como en la producción, el Estado mexicano es de los

más activos de América Latina, tal como lo muestran estudios de la CEPAL.

La Corporación de Desarrollo Nacional Financiera es la institución que permitió al Estado desarrollar complejas actividades empresariales. Bennett y Sharpe constatan que ella ha operado con una considerable autonomía e impulsado una acumulación de capital propia, realizando inversiones mixtas y recurriendo notablemente al crédito.

Según estos autores, sus actividades se quisieron circunscribir desde un principio, de forma tal que no compitieran con el sector privado (ellos denominan este tipo de actuación como de última instancia), y que en la práctica: "ha tendido a restringir sus actividades empresariales a los casos en que el sector privado ha sido incapaz o no ha deseado invertir en áreas consideradas cruciales para la industrialización".³¹ Según ellos, es difícil por tanto afirmar que NAFINSA ha invadido áreas que debían haber sido dejadas al sector privado, pues en general ha actuado acorde con los criterios expuestos. Otros casos que mencionan como motor de la actuación del Estado son el rescatar empresas de la quiebra, o el impedir la acción del capital extranjero.

Señalan algunas tendencias que muestran el grado relativo de autonomía con que actúa el Estado mexicano por medio de sus empresas, observando también un interés del Estado en regular el desarrollo industrial mediante la propiedad minoritaria de acciones.³²

Son interesantes, además, las consideraciones sobre los principios de actuación de ciertas empresas estatales, que tienen un funcionamiento análogo al de las privadas. Este fenómeno se relaciona con el fortalecimiento del Estado empresario, el cual no siempre se atiene a los criterios hasta ahora señalados:

"por razones derivadas de éstas y otras reflexiones algunas empresas estatales han intervenido más, adquiriendo otras empresas o extendiéndose hacia nuevos sectores, con patrones que no han seguido estrictamente las líneas de la última instancia."³³

Analizan, además, tal comportamiento en distintas empresas: Altos Hornos, DINA, SOMEX y en la Comisión de Fomento Minero. Por eso, distinguen las orientaciones básicas de la empresa estatal dadas por los actores que impulsaron su fundación de la existencia de empresas estatales guiadas por el mismo espíritu, pero que encierran la posibilidad de adoptar una vida propia no reducible a las orientaciones iniciales. Respecto de las instituciones vinculadas con la gestión empresarial del Estado, los autores afirman:

"... Estas agencias estatales nuevas, que a menudo tomaban una cierta vida propia, no sólo institucionalizaron orientaciones frescas y específicas... sino que frecuentemente terminaron adoptando orientaciones propias a medida que sus gerentes (políticos o técnicos) buscaron expandir el alcance de la actividad (integración horizontal o vertical, compra de competidores, etc.)."³⁴

Se señala allí un problema medular: las empresas pueden adoptar a lo largo del tiempo orientaciones diferentes a aquéllas que le imprimieron inicialmente los actores que impulsaron este papel del Estado. Cabe entonces definir los actores que han contribuido a la redefinición del papel de la empresa estatal, cuestión que no abordaremos aquí.

4.2 Brasil

La profundización del desarrollo industrial en Brasil, donde se logra una mayor integración vertical y horizontal en relación con otros países latinoamericanos, no se puede desligar del activo papel empresarial del Estado brasileño. Empero, no por ello la empresa estatal brasileña ha dejado de ser objeto de fuertes polémicas. Incluso es éste quizá el país donde se ha dado una mayor discusión y elaboración teórica sobre la relación empresa estatal - empresa privada, las tendencias de autonomización de la primera y las fuerzas sociales que actuarían en ese sentido. En la polémica han intervenido tanto empresarios como científicos sociales.³⁵

Con el desarrollo industrial es claro que se va dando una diferenciación de intereses nucleados en torno a la gestión empresarial del Estado, y el resultado final de la política es el resultado del tipo de negociación lograda entre ellos. En el caso brasileño, podemos decir, a grandes rasgos, que se ha ido conformando una trilogía que constituye lo que se ha dado en llamar "desarrollo asociado": capital privado, empresas estatales, capital extranjero. En ella está presente continuamente una recomposición de intereses que varía según los distintos sectores económicos. Tenemos como algunos de los actores a los militares, la burocracia, los empresarios nacionales y las transnacionales. Los conflictos relacionados con la empresa estatal se vinculan estrechamente con la lucha por la apropiación de las ganancias.

En Brasil es notoria la diferenciación de los aparatos del Estado relacionados con la gestión empresarial del Estado; ya la reforma administrativa, en tiempos de Vargas, contribuyó tempranamente en ese sentido. En este proceso de diferenciación, las empresas estatales se han creado con un alto grado de autonomía, se han constituido como sociedades anónimas, y han sido agrupadas mayoritariamente bajo la forma de *holdings* sectoriales.

Es importante considerar estos factores a la hora de juzgar la expansión de las empresas, facilitada por su autonomía administrativa, puesto que su política es muy determinada por las esferas de decisión al interior de las mismas. Ello, además, habla a favor de una mayor gravitación de la burocracia de estas empresas en la elaboración de políticas respecto de la empresa pública.

Según algunos autores, esto ha debilitado la iniciativa de la empresa privada en la determinación de las políticas. Respecto de los organismos de asesoramiento técnico opina, por ejemplo, Abranches:

“La inexistencia de mecanismos institucionales de mediación entre Estado y sociedad terminó por conceder a estos organismos de asesoramiento técnico el papel de arenas de decisión y negociación, verdaderas jurisdicciones cerradas donde se amalgaman los intereses de grupos de la sociedad y del segmento técnico-burocrático. Ante la autonomía relativa de los aparatos de Estado y la percepción por parte de los agentes estatales de la incapacidad del empresariado nacional para materializar soluciones propias a los problemas del desarrollo, la nueva burocracia se permitía una visión particular de los rumbos que debería seguir el crecimiento capitalista del país.”³⁶

También se han señalado las consecuencias de esta autonomía para la actuación empresarial de las empresas estatales, las cuales, “. . . en cuanto agentes productivos, encuentran un campo objetivo para alianzas con las empresas privadas y en su relación con las agencias gubernamentales, organizan sus demandas en función de sus intereses empresariales y no en razón de ser parte del propio Estado”.³⁷

Es interesante notar que la autonomía ha sido favorecida por el deseo de lograr una eficiencia económica, cuestión que favorecía en principio a la iniciativa privada como contratendencia al déficit operacional de las empresas y su presión respectiva sobre el gasto fiscal y, por tanto, sobre los impuestos.³⁸ Igualmente, como señala Sulamis Dain, la búsqueda de una estabilización de la tasa de ganancia, ha llevado a numerosas empresas a buscar una diferenciación productiva, utilizando sus ganancias según las mejores posibilidades de inversión.

La autonomía de las empresas, por otro lado, no significa que sean independientes de la actividad privada, puesto que ellas guardan relación, en los distintos sectores económicos, con las empresas privadas (y naturalmente estatales), a quienes sirve su producción.³⁹ Distintos autores buscan, por tanto, caracterizar los agentes que impulsan el desarrollo autónomo de la empresa pública, opinando algunos que ha dado lugar a la gestación de un segmento gerencial estatal, el cual asume el papel característico de una burguesía industrial. Señalamos acá únicamente la existencia de este tipo de discusión.

Resumiendo, podemos decir que las posiciones del sector privado en América Latina respecto de la empresa pública, están determinadas en última instancia según se perciba la acción de ésta como complementaria o competitiva.

La relación de complementariedad se puede dar de diversas formas:

1. Mediante una política de precios o de tarifas orientada a la subvención del sector privado.
2. Mediante la creación de economías externas para el capital privado.

3. Por la acción del Estado en áreas donde el capital privado no puede o no tiene interés en actuar, pero que tienen un efecto positivo en cuanto a la dinamización de la economía.
4. Por medio de inversiones conjuntas Estado-capital privado.

La relación de competencia con el sector privado se da, por el contrario, cuando el Estado:

1. No subvenciona con la empresa pública al sector privado.
 2. Actúa en áreas que el capital privado desea cubrir.
 3. Compite con el sector privado en la obtención de recursos para impulsar sus empresas.
 4. Cuando la empresa privada, vía impuestos, financia en parte la realización de proyectos que ella, en lugar del Estado, podría abarcar.
5. **Propuesta de interpretación de tres problemas de la empresa estatal**

5.1 La rentabilidad

Existen diversos criterios sobre la conveniencia de que la empresa estatal obtenga ganancias. Estas posiciones dependen, a nuestro modo de ver, de los intereses inmediatos y de mediano plazo de distintos actores sociales y de su correspondiente visión de la política económica.

Veamos primeramente la percepción negativa de esta política por parte de la empresa privada. Esta proviene generalmente de una comprensión, según la cual, la política económica estatal debe apoyar en principio de manera preferentemente *directa* la acumulación privada. Una de esas formas de protección directa son los subsidios. La búsqueda de rentabilidad por parte de la empresa pública iría, por tanto, contra una política de subsidios, puesto que para obtener ganancias, la empresa estatal eventualmente recurrirá a una política de precios y tarifas que pueden redundar en una elevación de los precios de las mercancías producidas y acarrear indirectamente una elevación de los costos de producción de la empresa privada. Otra fuente de críticas proviene de la idea de que el Estado debe actuar, por su naturaleza, en áreas que no sean rentables. Si el Estado en determinada esfera de su acción empresarial está obteniendo ganancias, eso significa que está suplantando la acción de la empresa privada, la cual, por el carácter rentable de la actividad, está llamada a abarcarla. El logro de ganancias, a la vez, genera discusiones sobre la ampliación de la actividad empresarial estatal con base en ellas, alegando la empresa privada que puede conducir a un aumento injustificado de tareas.

El apoyo a la política que promueve la generación de ganancias proviene, en general, de quienes propician el fortalecimiento del Estado empresario, pero no únicamente, puesto que puede existir una opinión favorable más generalizada debido a sus repercusiones sobre la política fiscal. Puede creerse en ese sentido que la empresa estatal, al obtener ganancias, va a demandar menos recursos del Estado para realizar sus programas, lo que significaría menos presiones tendientes a crear impuestos para cubrir sus gastos. En el marco de políticas de estabilización, la obtención de ganancias en esas empresas puede significar una disminución del endeudamiento. Sin embargo, en esos casos, es más probable que se tienda a limitar la acción del Estado como medio para recortar el gasto. Sectores burocráticos consolidados, al socaire de la empresa pública, pueden impulsar una política tendiente a que ésta procure ganancias, porque permiten elevar sus ingresos o porque su reinversión permite ampliar la acción empresarial estatal.

Puesto que coexisten varias posiciones, el estudio de la orientación asumida por las empresas nos hace ver la necesidad de distinguir el peso específico de los distintos sectores en la determinación de las políticas. Así, también podremos saber si las orientaciones conducen a un mejor apoyo de la iniciativa privada o si, por el contrario, se da una "autonomización del circuito reproductivo del capital".⁴⁰

Los matices respecto de las formas de intervención del Estado encarnados en diferentes actores sociales, deben, además, ser puestos en relación con el ciclo económico: en momentos de auge económico, la disputa entre empresa privada y pública por la apropiación de ganancias puede ser menor, porque las oportunidades de inversión rentable son mayores. En una fase depresiva del ciclo, estas contradicciones se pueden exacerbar aunque, por otra parte, hay que tomar en cuenta que en esta fase la empresa estatal puede llegar a cumplir un papel estabilizador mediante el mantenimiento de una cierta dinámica económica con su actividad, y por la persistencia de economías externas, que de otra forma tal vez no existirían.

5.2 El financiamiento de la empresa pública

Al igual que cualquier otra actividad estatal, la empresa pública está ligada con el uso de recursos por parte del Estado y, por tanto, con la política tributaria con que se deben cubrir los gastos. La presión que ejerce la empresa estatal es uno de los puntos más controvertibles, pues algunos sectores sociales reclaman que ella, indirectamente, socava sus ingresos al tener como consecuencia la creación de impuestos.

Hay otros factores que influyen en la actitud de los distintos actores respecto al problema del financiamiento. Las empresas estatales en América Latina han recurrido crecientemente a préstamos para cubrir sus gastos; el caso del gobierno mexicano es elocuente en ese sentido. Opinamos que los actores toman distintas posiciones al respecto, según perciban las consecuencias de estos préstamos para la balanza de pagos del país. Si la política de la empresa pública provoca un déficit creciente en la balanza

de pagos, es probable que crezca el descontento hacia la acción de la empresa debido a los desequilibrios económicos que acarrea. Sin embargo, aún en esas situaciones, algunos verán en la empresa posibilidades de contribuir al equilibrio de la balanza de pagos, por ejemplo por medio de su acción empresarial, realizando exportaciones que sean una nueva fuente de divisas. También el endeudamiento se puede esgrimir con el mejor índice de la necesidad de que las empresas logren una rentabilidad.

Al juzgar el endeudamiento de la empresa pública, es necesario tener presente que puede estar ligado a políticas muy diversas: por ejemplo, a una política de amplias subvenciones al sector privado o, por el contrario, a una búsqueda de participación creciente del Estado en actividades productivas rentables.

Otra posibilidad de financiar la empresa estatal es la emisión inorgánica, cuyas consecuencias inflacionarias, como bien sabemos, afectan la economía por varias vías. La empresa privada, en este caso, por la caída de los ingresos, puede ver reducido su mercado potencial. El recurso a la emisión inorgánica, en general, se da cuando hay una saturación del uso de créditos para financiar la empresa estatal, o cuando determinadas circunstancias políticas impiden la creación de nuevos impuestos. Podemos presumir que esta situación se presenta acompañada de la impugnación, por parte de algunos actores sociales, de las tareas realizadas por la empresa estatal y que contribuye a que la oposición pueda incluso fortalecerse.

El financiamiento de la empresa estatal está también condicionado por el ciclo económico: es en momentos de crisis económica, por ejemplo, cuando puede agudizarse la crisis fiscal, de graves consecuencias para la empresa estatal.

5.3 La relación empresa pública-Estado: los controles estatales sobre la empresa pública

La relación entre el Estado y la empresa estatal no es un problema de tipo técnico o jurídico. Ella remite, en último término, al tipo de orientación que se le quiere imprimir a la empresa estatal, y a la clase de mecanismos que se consideran convenientes para lograr esa meta.

Estos mecanismos van a variar según el régimen político. Sabemos que el Estado encarna intereses burgueses en pugna; la manera en que se establecen compromisos entre los distintos sectores o con clases situadas fuera del bloque en el poder varía según el régimen político. En el caso de la empresa estatal, la forma de encarnar intereses que en ella se puedan dar y la manera en que la empresa se relaciona con el resto del Estado va a variar según el régimen político.

Las contradicciones respecto de la orientación de las empresas estatales se van a mostrar con mayor claridad al interior de las empresas o de los organismos que se relacionan con ellas. Los controles del Estado sobre las empresas no son sino expresión

de los mecanismos instaurados en diversos aparatos, para determinar su orientación y vigilar si las empresas se atienen efectivamente a las orientaciones acordadas.

Pensamos que los distintos actores sociales proponen distintos tipos de mecanismos de control, es decir, la tutela por parte de distintas instancias del Estado, condicionados por la percepción que tengan de su capacidad de influencia en las diferentes instancias de control. En instancias pluralistas, se expresará el compromiso de una diversidad de intereses. En otras, eventualmente, la orientación puede estar determinada de forma exclusiva por uno de los actores sociales. En los estudios de orientación tecnocrática se tiende a aislar las relaciones empresa pública-Estado del contexto social que las está determinando, postulando determinados tipos de control como óptimos, e imputando en general las disfunciones exclusivamente al tipo de control establecido hasta el momento.

Horacio Boneo es claro al plantear que en el Gobierno Central y en las empresas, hay presentes objetivos múltiples y que las contradicciones entre el gobierno y las empresas se explican a veces porque los objetivos no son compatibles.⁴⁰

Sin embargo, se contradice más tarde al juzgar el sistema regulatorio de las empresas estatales. Establece que la condición teórica óptima de éste es la perfecta congruencia entre las políticas del gobierno y las regulaciones que componen el sistema y postula que "un funcionamiento perfectamente congruente del sistema requiere un análisis y definición previos de las áreas en las cuales las empresas estatales constituyen la alternativa instrumental óptima".⁴¹ Boneo olvida en su propuesta su planteamiento inicial sobre los objetivos múltiples.

Creemos necesario ubicar la empresa estatal en la trama de relaciones estatales, que a su vez se sitúa en el marco de las relaciones sociales. Los distintos actores, debido a la consecución de distintas metas, tienen diferentes concepciones sobre las áreas en que debe actuar la empresa estatal, y sobre la forma que debe asumir esa actuación. La congruencia entre la formulación de políticas y su realización en las empresas estatales va a depender de una serie de factores como los siguientes:

1. Correlación de fuerzas en el Estado de los distintos actores sociales que tienen planteamientos sobre la empresa pública.
2. Presencia de estos actores en las instancias estatales que tienen relación con la orientación de la empresa estatal.
3. Grado de independencia de las empresas estatales respecto del Estado.
4. Presencia al interior de las empresas estatales de los actores.

Podemos hablar de congruencia cuando hay una correlación de fuerzas que

permite una correspondencia fundamental por la presencia de los mismos actores y favorece el logro de compromisos estables entre las diversas fuerzas en las diferentes instancias que determinan globalmente la política económica, en las instancias de control y en el interior de las empresas estatales mismas.

Las instancias de control tienen una función vinculante entre los organismos que elaboran planteamientos globales de política económica y las empresas estatales. Por el contrario, las disfunciones de la empresa estatal, respecto a las políticas del gobierno central, pueden responder a la presencia de actores en las empresas estatales o en las instancias de control que tienen una comprensión distinta de la tarea de la empresa pública y que logran imponer esta orientación y dificultar la puesta en práctica de la política elaborada desde el gobierno central. En este caso, la empresa pública puede actuar de acuerdo con determinaciones que escapan a la orientación del gobierno central y, si los actores responsables de la política efectiva de la empresa estatal no tienen un peso relevante en los otros aparatos, el conflicto reviste la forma de una disfunción de la empresa estatal, respecto de los objetivos de política económica predominantes en la política estatal.

No obstante, lo anterior no debe sugerir que la política económica sea congruente siempre y cuando el conjunto de modos de intervención del Estado complazca los intereses de un mismo sector social. Todo lo contrario; el conjunto de modos de intervención del Estado que conforman la política económica puede satisfacer a la vez intereses contradictorios. Lo interesante, como congruencia, es la dosificación de estos modos de intervención y su campo de acción propiamente tal (por ejemplo, que unas formas de intervención no anulen la acción de otras). Esta dosificación y combinación de medidas contradictorias, que constituye una forma de política estatal, nos muestra la existencia de una fracción hegemónica en el Estado que es capaz de dar coherencia a los aspectos contradictorios de la política; de nuevo, para juzgar la política económica nos tenemos que situar en el campo de las relaciones de fuerza. Como Oszlak nos dice, "... el Estado apelará a una enorme variedad de instrumentos, pero la particular combinación de éstos y sobre todo sus alcances, destinatarios y ritmos de aplicación nos dirán algo acerca de la naturaleza del proyecto político que se intenta materializar".⁴²

En concreto, respecto de los controles estatales sobre la empresa pública es interesante, como vimos, que la experiencia latinoamericana nos muestra que existe cierto vínculo entre la elección de la forma de sociedad, por acciones para la empresa estatal, y su orientación hacia una independencia en términos de financiamiento y, a veces, tendiente a la búsqueda de rentabilidad. En este caso, la debilidad del control estatal sobre la empresa pública se ve acompañada de una gran independencia de ésta para fijar sus metas.

Cuando la empresa pública se orienta hacia una política de subvenciones directa al sector privado, parece que los controles ejercidos por el Estado sobre la empresa estatal son más directos.

En último término, podemos señalar que las disfunciones de la empresa estatal se pueden relacionar con el carácter fraccionado de la política económica, pues como afirma Susanne de Brunnhof, "El fraccionamiento se inscribe primeramente en las diversidades de las gestiones según los objetos y las instituciones . . . Y cada gestión sigue su propia vía, con su peso específico".⁴³

Es necesario al analizar el control de las empresas estatales distinguir el poder real de las instancias implicadas. Ello puede ayudar a aclarar las posibles fuentes de conflicto entre las instancias de control y las empresas, en el caso de que existieran planteamientos disímiles respecto del papel de la empresa estatal. Si la instancia llamada a ejercer un control directo de la empresa estatal tiene un poder real reducido, es de suponer que la orientación seguida por la empresa va a depender en gran parte de las políticas que en ella misma se elaboren y se pongan en práctica.

NOTAS

- 1 Horacio Boneo ha apuntado a las dificultades de conceptualización subrayando la necesidad de realizar una adecuada descripción de las empresas estatales. Lo problemático en su enfoque, según el procedimiento que aquí proponemos, es el estudio de la relación entre empresas y Estado, con sus propias palabras, "como si esas relaciones se dieran en una suerte de vacío". Creemos, por el contrario, que el contexto de la relación empresa estatal-Estado es esencial incluso para efectuar una descripción adecuada. Ver Horacio Boneo, *Saber ver las empresas públicas*, 1a. ed., Textos del ICAP, San José, EDUCA, 1980, comparar pp. 21 y 52.
- 2 Ver Oscar Oszlak, *Capitalismo de Estado: ¿alternativa o transición?* Ponencia al seminario latinoamericano: Las empresas públicas y sus relaciones con el gobierno central, CLAD, Caracas, 1974, pp. 24 y 25.
- 3 J. M. Keynes, *Teoría general de la ocupación, el interés y el dinero*, México 9, Fondo de Cultura, reimpresión, 1977, p. 149.
- 4 *Ibidem*, p. 333.
- 5 Al respecto consultar: Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, primera reimpresión, 1971; "Conceptos y experiencias de planificación", en: *El pensamiento de la CEPAL*, Chile, Editorial Universitaria, 1969, pp. 98-136; Aníbal Pinto Santa Cruz, "El Estado como ente económico", en: *Ensayos de política fiscal*, selección de Héctor Assael, México, Fondo de Cultura Económica, 1a. reimpresión, 1975, pp. 15-44; y "El Estado y la planeación", en: Solari, Franco y Jutkowitz, *Teoría, acción social y desarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI, 1976, pp. 579-624.
- 6 Prebisch, *op. cit.*, p. 74.
- 7 Pinto, *op. cit.*, p. 41.
- 8 *Ibidem*, p. 42.
- 9 CEPAL, "Las empresas públicas: su significado actual y potencial en el proceso de desarrollo", en: *Boletín económico de América Latina*, Vol. XVI, No. 1, Nueva York, 1971, p. 5.
- 10 *Ibidem*.
- 11 *Ibidem*, p. 5.
- 12 *Ibidem*, p. 25.
- 13 *Ibidem*, p. 50.
- 14 *Ibidem*, p. 58.
- 15 Raúl Prebisch, "Estructura socioeconómica y crisis del sistema. Reflexiones al cumplirse nuestros primeros treinta años", en: *Revista de la CEPAL*, No. 6, 2o. semestre 1978, pp. 188-189. Ver además pp. 191, 223, 225, 248 y 260.
- 16 Para el caso de Costa Rica ver los abigarrados argumentos de Jorge Corrales en: *De la pobreza a la abundancia en Costa Rica*, Cap. IV, San José, Editorial Studium, UACA, 1981.

- 17 Alejandro Foxley, *Experimentos neoliberales en América Latina*, Colección Estudios Cieplan, No. 59, Santiago, marzo de 1982, p. 6.
- 18 *Ibidem*, p. 7.
- 19 Ver Foxley, *op. cit.*, y Eugenio Rivera, "Tres bases de la política económica en Chile (1973-1978)", *Cuadernos Políticos*, No. 22, México, 1979, pp. 75-90.
- 20 "Estado como banquero y empresario: el carácter de última instancia de la intervención económica del estado mexicano, 1917-1970", *Foro Internacional*, No. 77, Tomo XX, No. 1, México, 1979, pp. 29-72.
- 21 *Ibidem*, p. 36.
- 22 *Ibidem*, p. 41, y Ma. Guadalupe Acevedo, *La reproducción de las burocracias de Estado: el caso mexicano*, México, CELA, UNAM, 1980, p. 45.
- 23 Rosario Green, "Endeudamiento externo y debilidad estatal: el caso de México", *Foro internacional*, No. 77, *op. cit.*, pp. 73-117.
- 24 Wilson Suzigan, *As empresas do Governo e o papel do Estado na economia brasileira*, Brasil, Instituto de planejamento econômico e social, sin fecha.
- 25 Ver también Francisco Paulo Cipolla, "Proporções do capitalismo de Estado no Brasil pós-64", *Estudos Cebrap*, No. 25, Sao Paulo, sin fecha.
- 26 Ver Herbert Souza y Carlos A. Alfonso, *The Role of the State in the Capitalist Development in Brasil. The Fiscal Crisis of the Brazilian State*, Brazilian Studies, Collection Studies 7, Canadá, 1976.
- 27 *Ibidem*, pp. 28 y ss.; pp. 90-101.
- 28 Tal es la interpretación de Oscar Muñoz y Ana María Arriagada en "Orígenes políticos y económicos del estado empresarial en Chile", *Estudios Cieplan*, No. 16, Santiago, 1977.
- 29 Ver Oscar Oszlak, *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*, Documento CEDES/D.E.CLACSO/No. 8. Es interesante su distinción de tres funciones en la burocracia "... 1) un rol sectorial, como actor "desgajado" del Estado que asume frente a éste la representación de sus propios intereses como sector; 2) un rol mediador, por medio del cual expresa, agrega, neutraliza o promueve intereses en beneficio de sectores económicamente dominante; y 3) un rol infraestructural, proporcionando los conocimientos y energías necesarios para el cumplimiento de fines de interés general, habitualmente expresados en los objetivos formales del Estado", p. 38.
- 30 También Carlos Estevam Martins, *Capitalismo de estado e modelo político no Brasil*, Rio de Janeiro, Edições do Graal, 1977; primera parte y conclusiones teóricas de Bennett y Sharpe, *op. cit.*, pp. 60-72.
- 31 Ver por ejemplo Gilberto Mathias, "Etat et crises en Amérique Latine", *Critique de la Economie Politique*, No. 27, Paris, 1977.
- 32 Personalmente encontramos sugerentes las propuestas de Martins, *op. cit.*
- 33 Para el caso de Costa Rica, que no hemos analizado en esta oportunidad, remitimos a nuestro libro *Estado empresario y lucha política en Costa Rica*, EDUCA, 1984.
- 34 Bennett y Sharpe, *op. cit.*
- 35 *Ibidem*, p. 54.
- 36 *Ibidem*, pp. 55 y 59.
- 37 *Ibidem*, p. 66.
- 38 Consultar bibliografía ya citada y: Carlos Estevam Martins, *Capitalismo de estado e modelo político no Brasil*, Rio de Janeiro, Edições do Graal, 1977; Carlos Estevam Martins (editor), *Estado e capitalismo no Brasil*, Sao Paulo, Editora HUCITEC-CEBRAP, 1977; F. H. Cardoso, *Estado e sociedade no Brasil*, Sao Paulo, Editora HUCITEC-CEBRAP, 1977; F. H. Cardoso, "Estado e sociedade no Brasil", *Estudos Cebrap*, No. 15, enero-marzo 1976; Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, "Estado y proceso político en América Latina", *Revista mexicana de sociología*, No. 2, Tomo 39, México, 1977; Luiz Bresser Pereira, "Notas introdutórias ao modo tecnoburocrático ou estatal de produção", *Estudos Cebrap*, No. 20, 1977; José Arthur Giannotti, "Em torno da questao do Estado e da burocracia", *Estudos Cebrap*, No. 20, 1977. Para la discusión entre los empresarios ver: "Brasil, capitalismo de Estado?", *Revista VISAO*, 26 de mayo 1975, pp. 43-94.
- 39 S. H. Abranches, "Empresa estatal e capitalismo. Uma analise comparada", en: Martins, *Estado e capitalismo . . .*, *op. cit.*, p. 13. Traducción propia.
- 40 *Ibidem*, p. 22. Traducción propia.
- 41 Luciano Coutinho y Henri-Philippe Reichstul, "O setor produtivo estatal e o ciclo", en: Martins, *Estado e capitalismo . . .*, *op. cit.*, pp. 71-72.

- 39 Sulamis Dain, "Empresa estatal e política económica no Brasil", en: Martins, *Estado e capitalismo . . .*, *op. cit.*, p. 154.
- 40 Boneo, *op. cit.*, p. 71.
- 41 *Ibidem*, p. 110.
- 42 Oszlak, *Capitalismo de Estado*, *op. cit.*, p. 27.
- 43 Susanne de Brunhoff, "Crise capitaliste e politique economique", -en: Nicos Poulantzas (editor), *La crise de l'Etat*, Vendome, PUF, 1976, p. 143. Traducción propia.

LA PLANIFICACION EN LAS EMPRESAS PUBLICAS: PROGRAMACION, SEGUIMIENTO, CONTROL Y EVALUACION - ADAPTACION A LOS PLANES Y PROBLEMAS DE GOBIERNO*

Antonio Augusto Oliveira Amado

Traducido del portugués por
Ma. Cecilia Alvarado Van Patten

1. Introducción

Este trabajo tiene la finalidad de enfocar algunos aspectos relevantes de la programación de las empresas públicas. No pretende presentar una metodología integral de la planificación, del seguimiento y de la evaluación de las empresas públicas, sino referirse a algunos aspectos de la relación existente entre la Planificación Operativa Anual y la programación de las empresas públicas, la forma como este campo se vincula a la aplicación de aquella técnica, las fases principales y algunas formas de su ejecución en la empresa pública.

Está orientado hacia el tratamiento de un sector de la actividad pública para el desarrollo económico del país, sobre el cual, según nuestro modo de ver, aún existen deficiencias considerables de conocimiento, ya sean cuantitativas, cualitativas, metodológicas o de comportamiento, las que requieren investigación, análisis, discusión, comprobación, convencimiento y normalización.

Lo anterior no quiere decir que algunas empresas públicas, individualmente, no utilicen instrumentos adecuados y eficientes de programación, seguimiento y evaluación. Lo que ocurre es que esta eficiencia está restringida al ámbito individual de las unidades productoras, debido a la heterogeneidad de los métodos, los instrumentos, los procesos y las normas que imposibilitan la relación adecuada y la compatibilidad necesaria con otras áreas de actividad y de la política económica, entre los niveles de supervisión y de ejecución entre las varias entidades del sector empresarial público, etc. Estas defi:

* Artículo tomado de la Antología de Monografías "La Empresa Pública en Brasil".—Un enfoque multidisciplinario, publicado por la Secretaría de Modernización y Reforma Administrativa: SEMOR/SEPLAN, y reproducido en la Revista ABOP No. 18, 2o. cuatrimestre de 1983, edición especial dedicada a las Empresas Públicas.

ciencias proyectan efectos negativos para el sistema como un todo, tanto más, cuanto mayor sea la acción empresarial pública.

Históricamente se ha observado una tendencia a ampliar la responsabilidad de las empresas públicas especialmente en sectores estratégicos, lo que justifica la preocupación, el interés y las iniciativas tendientes a aumentar el conocimiento teórico, conceptual, metodológico, operacional, cualitativo y cuantitativo de este sector de la actividad económica.

Este documento se limita abordar algunos puntos considerados sobresalientes y que tal vez merezcan ser investigados en el futuro, con miras a esclarecerlos y, de esta forma, llegar a formular proposiciones viables que permitan mejorar la coordinación, la supervisión, la programación, el seguimiento, la evaluación, la gerencia y el funcionamiento de este sector de la actividad pública, de tanta importancia en el proceso del desarrollo.

2. Concepto y aspectos generales de la planificación y sus relaciones con la empresa pública.

Trataremos de establecer en forma sintética los conceptos básicos que delimitarán el desarrollo de este trabajo. Como nuestra intención es enmarcar la programación de las empresas dentro de un sistema de planificación, trataremos de fijar los elementos básicos de este sistema, o la concepción de gobierno, para luego abordar los conceptos de la empresa pública y su relación con la planificación.

2.1 Concepto general de la planificación

Aunque aplicable a cualquier nivel institucional público o privado, daremos énfasis al concepto amplio de instrumento político de análisis, decisión, coordinación, acción, seguimiento y evaluación, basado éste en el conocimiento científico de la realidad social, económica y física y en los procedimientos técnicos, examinando la identificación de los problemas y de los potenciales de un país, la elaboración de las alternativas de evolución, la selección del plan-alternativo, su especificación en términos de objetivos, metas, medios e instrumentos en escala global, sectorial, regional e institucional y la operatividad ejecutiva de los fines y de los medios, con miras a garantizar la concretización de los objetivos, el seguimiento y la evaluación. Esta última fase cierra el circuito y posibilita la incorporación al proceso del conocimiento y de la experiencia adquiridos a lo largo de las diferentes etapas. Es un proceso continuo que va de la elaboración a la evaluación, pasando por la ejecución.

Entendemos que para que la planificación sea consistente debe abarcar tanto al sector privado como al público, debe ser sectorializada y regionalizada para poder apoyar sólidamente las proposiciones de carácter global. Debe ser permanente y espe-

cializada, aunque debe tener relaciones muy estrechas con otros campos técnicos. Requiere una organización adecuada para su funcionamiento, la cual tendrá que incluir órganos de decisión, de coordinación, de operación de instrumentos, de ejecución, de seguimiento y de evaluación debidamente coordinados, tanto del sector público como del privado.

La planificación en las economías mixtas o capitalistas abarca dos campos: el normativo y el indicativo.

Se entiende por planificación normativa aquella que sin ser rígida e inflexible, se torna más perentoria para las instituciones responsables de su ejecución, por pertenecer al mismo cuerpo orgánico que es el sector público, responsable de la conducción del proceso. La indicativa es aquella que requiere, para ser viable, una inducción indirecta de los agentes.

Por otro lado, visualizamos la planificación en tres horizontes temporales integrados, de largo, mediano y corto plazo, correspondiendo el primero a la estrategia, el segundo al plan de mediano plazo y el último a la planificación operativa anual. Por ser éste el escogido para la actualización de los planes, la programación estructural y dinámica, la ejecución, el seguimiento y la evaluación, cerrará esta última fase el circuito que permite la retroalimentación del proceso. Desarrollaremos el trabajo dentro del enfoque y los objetivos del mismo, por corresponder al tema que nos proponemos tratar, en lo tocante a las empresas públicas.

2.2 Aspectos generales de la planificación operativa anual

2.2.1 Factores determinantes de su surgimiento

La Planificación operativa anual fue concebida debido al bajo nivel de ejecución de los planes de mediano plazo, motivado fundamentalmente por la ocurrencia de variables aleatorias, por las deficiencias del conocimiento de la realidad física, económica, social, política y administrativa; por el divorcio entre el plan y los principales instrumentos de política económica; por la deficiente difusión y captación del plan por parte de la sociedad y de los responsables de la administración pública; por el grado de aceptación de los asuntos que tratan los supuestos básicos de la planificación; por la ausencia de la mentalidad y de las actitudes de coordinación, discusión y compatibilidad entre instituciones, grupos sociales, especializaciones, etc., que posibiliten sumar esfuerzos y llegar a un consenso mínimo en cuya base se encuentra la fuerza dinámica necesaria para llevar a cabo los planes.

2.2.2 Objetivos y marcos de referencia de la planificación operativa anual

Están constituidos por un conjunto de técnicas y procedimientos dirigidos a:

- a) La actualización de la viabilidad de los planes de mediano plazo, con miras a su ejecución,
- b) La compatibilización dinámica de los instrumentos con los objetivos deseados.
- c) La programación estructural y dinámica con miras a minimizar la ociosidad de los recursos y a maximizar la productividad.
- d) La administración consciente y responsable, a los distintos grados programáticos e institucionales de acción, que tiene por fin los resultados finales, intermedios o la utilización de instrumentos.
- e) El seguimiento y la evaluación, procurando obtener eficiencia y eficacia.
- f) La ampliación del conocimiento de la realidad económica, social, política y administrativa y las relaciones que de hecho se verifican en la realidad dinámica de la sociedad, global, sectorial, espacial e institucional.

El objetivo básico de la planificación operativa anual es el de garantizar un alto nivel de ejecución de los planes tomando en cuenta para ello:

- a) El plan de mediano plazo como marco de referencia fundamental en la polarización de los esfuerzos para el logro de las metas y de los objetivos establecidos.
- b) El estudio y el análisis de la coyuntura para redefinir la viabilidad de la ejecución en nivel e intensidad frente a las fuerzas coyunturales actuantes en el sistema y que pueden evidenciar situaciones favorables o desfavorables para la ejecución de las metas previstas por el plan de mediano plazo.
- c) El estudio prospectivo, que permite determinar las posibilidades de acción en el futuro, en función de las directrices del plan y de las fuerzas coyunturales.

2.2.3 Principales instrumentos de la planificación operativa anual

Esta técnica cuenta con un conjunto de instrumentos estrechamente vinculados con los requisitos de coordinación y compatibilidad al nivel macroeconómico, en el campo instrumental y operacional, de los aspectos reales, del empleo de los recursos humanos, de los aspectos monetarios y financieros, de la relación con el resto del mundo y entre la acción privada y la pública.

Algunos de los instrumentos utilizados en esta técnica ya tienen una larga vigencia conceptual y teórica, y se trata en este caso de adaptarlos a las exigencias de la planificación a corto plazo.

Entre los principales instrumentos de esta técnica podemos mencionar:

El presupuesto económico nacional

Trata de analizar las posibilidades macroeconómicas de la economía para el corto plazo, sus beneficios, costos y viabilidad, elaborando desagregadamente el plan-alternativo. El análisis se procesa por medio de un modelo implícito o explícito, en el que las variables del resultado se relacionan con las instrumentales.

El plan-alternativo se explica normalmente por medio del esquema de las cuentas nacionales o sus conceptos, en las cuales constan las funciones básicas de los macroagentes del sistema.

Este instrumento trata de las siguientes variables: producción, producto, consumo, inversión, exportaciones, renta, ahorro, tributación directa e indirecta, transferencias, subsidios, precios, crecimiento real, etc.

El presupuesto económico nacional para ser consistente debe apoyarse en presupuestos similares al sectorial, regional e institucional. Aquí surge ya un lazo con el sector empresarial público. Se trata del análisis, la cuantificación y la programación de la producción, del producto, de la demanda intermediaria, de la inversión del pago a los propietarios de los factores de la generación de ingresos presupuestarios por medio de la tributación y de la participación en las ganancias de las exportaciones e importaciones, de la demanda de ahorros, internos y externos, etc., por parte de estas entidades y de su compatibilidad con las demás empresas y funciones del sistema.

El presupuesto monetario y financiero

Es el instrumento que trata de compatibilizar la oferta y la demanda de los medios de pago de la economía, teniendo en cuenta:

- a) La ejecución del plan y el logro de sus metas y objetivos.
- b) El mantenimiento, bajo control, de la evolución de los precios, para evitar procesos inflacionarios que impidan que se lleven a cabo los objetivos del plan.

La elaboración de este instrumento, así como su administración, están íntimamente relacionadas, con la fijación de prioridades, de niveles de producción física, de precios, de costos; con los niveles de inversión y su dinámica; con el nivel de ahorro y la transferencia intersectorial, regional e institucional del mismo; con la concesión de em-

préstitos y sus condiciones; con la manipulación de los intereses del capital, descuentos y redescuentos; con el tratamiento de los empréstitos externos, las importaciones y el cambio y con la política fiscal y la deuda pública.

Se trata de un campo con una gran capacidad de inducción del comportamiento de los agentes económicos; por lo tanto, se debe analizar y establecer de acuerdo con las prioridades del plan, asegurando así su ejecución.

Su relación con las empresas públicas es directa, ya que éstas mobilizan sumas importantes de bienes de pago y muchas veces requieren apoyo financiero para llevar a cabo sus inversiones.

El presupuesto de la balanza de pagos

Es el instrumento que trata de determinar la capacidad de compra de la economía sobre el resto del mundo y de fijar las prioridades de su uso de acuerdo con las establecidas por el plan.

Trata de un modo especial los flujos reales de las importaciones y exportaciones de bienes, los servicios, las transferencias y las transacciones de capital.

Procurar garantizar las importaciones necesarias para la ejecución del plan, asignando de manera adecuada las inversiones directas, y evitando las tendencias crecientes del desequilibrio y el aumento descontrolado de la deuda externa.

Como es sabido, hay empresas públicas que desempeñan un papel importante en las transacciones con el resto del mundo, tanto por la parte de las exportaciones como de las importaciones y el uso del crédito externo, haciendo necesaria su compatibilidad por medio de este instrumento.

El presupuesto del sector público

Es el instrumento representativo de la planificación operativa normativa, por medio del cual se manejan las posibilidades fundamentales de ejercer la función de la planificación en las economías mixtas o capitalistas. Estas posibilidades están relacionadas con la determinación del sistema de precios por medio de la tributación, los subsidios y los estímulos derivados de las variables presupuestarias.

Es un instrumento cuya operación sólo puede ser bien definida cuando se tiene clara la finalidad global para el sistema. En consecuencia, tendrá que ser analizado, elaborado, discutido, aprobado, ejecutado y administrado dentro del contexto general de la economía.

Las empresas públicas están ligadas a este instrumento tanto por el ingreso como por el gasto, debiéndose coordinar su programación con el mismo.

El presupuesto de materiales

Es el instrumento que trata de la compatibilidad de la demanda y de la oferta reales de la economía, procurando en esta forma asegurar la ejecución de los planes y evitar la ociosidad de los recursos escasos y la elevación de los costos.

Orienta la asignación de las inversiones en términos de la naturaleza de la producción y la localización espacial de los proyectos, de acuerdo con la identificación de las demandas no satisfechas.

Posibilita utilizar al máximo la demanda interna como factor dinámico de promoción del desarrollo, estimulando la inversión y asegurando su rentabilidad.

Las empresas públicas se relacionan con este instrumento porque son parte importante de la demanda interna, y también contribuyen en forma significativa a la oferta global de la economía, debiendo compatibilizar una variable con la otra por medio del presente instrumento.

El presupuesto de los recursos humanos

Es el instrumento que se preocupa de compatibilizar cuantitativa y cualitativamente el empleo de los recursos humanos, con miras a asegurar la ejecución de los planes y un nivel de empleo compatible con la demanda derivada del crecimiento de la población.

Trata las variables demográficas, principalmente aquellas relacionadas con la población económica activa, la productividad, los flujos migratorios, las áreas saturadas y las deficitarias que tienen potencial de absorber la mano de obra, las tecnologías, etc.

Como es sabido, las empresas públicas tienen una gran responsabilidad en el empleo y requieren generalmente una estructura de mano de obra especializada, exigiendo que las entidades públicas hagan explícitas sus demandas para que se puedan definir las acciones con el propósito de atenderlas y compatibilizarlas con el conjunto del sistema.

La concepción básica de estos instrumentos tiene aplicación en diferentes escalas. con algunas adaptaciones, y el nivel más agregado, es decir, el nacional, sólo será consistente en la medida en que sea una síntesis de su aplicación al regional, subregional, sectorial e institucional. Es decir, constituye una técnica que impone exigencias para todas las entidades responsables de la ejecución de los planes, requiriendo que éstas estructuren sus programas, proyectos y actividades en forma adecuada, que sus metas y objetivos sean explícitos, que determinen sus requisitos de insumos, capital, recursos naturales y mano de obra, que detallen la renumeración de los factores, que indiquen las necesidades externas en términos físicos y financieros, que informen sobre el

destino de su producción, etc. Finalmente, que presenten la programación en términos de los resultados, la estructura de acción y la dinámica, para que se puedan ejercer el seguimiento y la evaluación.

Todas estas exigencias le incumben muy de cerca a las empresas públicas, tanto más cuanto mayor sea su participación en la ejecución de los planes, envolviendo, en consecuencia, un mayor volumen de recursos, proporcionando una mayor producción de bienes y servicios y generando una renta mayor.

3. Conceptos y aspectos generales de la empresa (en general) y de la empresa pública (en particular)

3.1 Conceptos y funciones generales de la empresa

Entendemos por empresa la entidad que trata de atender directa o indirectamente las necesidades *explícitas* o *implícitas* de una sociedad, por medio de la oferta de bienes y servicios por los que cobra un precio. A fin de lograr lo anterior engendra una demanda de factores e insumos de origen interno y externo, cuya remuneración proporciona una renta a sus propietarios, e ingresos operacionales a las empresas productoras de los insumos

La oferta puede ser de bienes y servicios, intermedios o finales, para los mercados internos o externos, y el precio y la cantidad determinan una renta bruta para la empresa y un resultado líquido, denominado ganancia.

Los bienes finales pueden ser de consumo, de inversión o de exportaciones.

Por otro lado, la empresa, para contratar los factores y comprar los insumos, requiere capital financiero, o sea, medios para poder pagar, los que pueden originarse en su propio capital o del sistema financiero. Estos recursos pueden utilizarse como capital fijo o para las operaciones corrientes.

La empresa, en sus operaciones, genera resultados líquidos que pueden permanecer en la red bancaria o a disposición de la entidad, en caja.

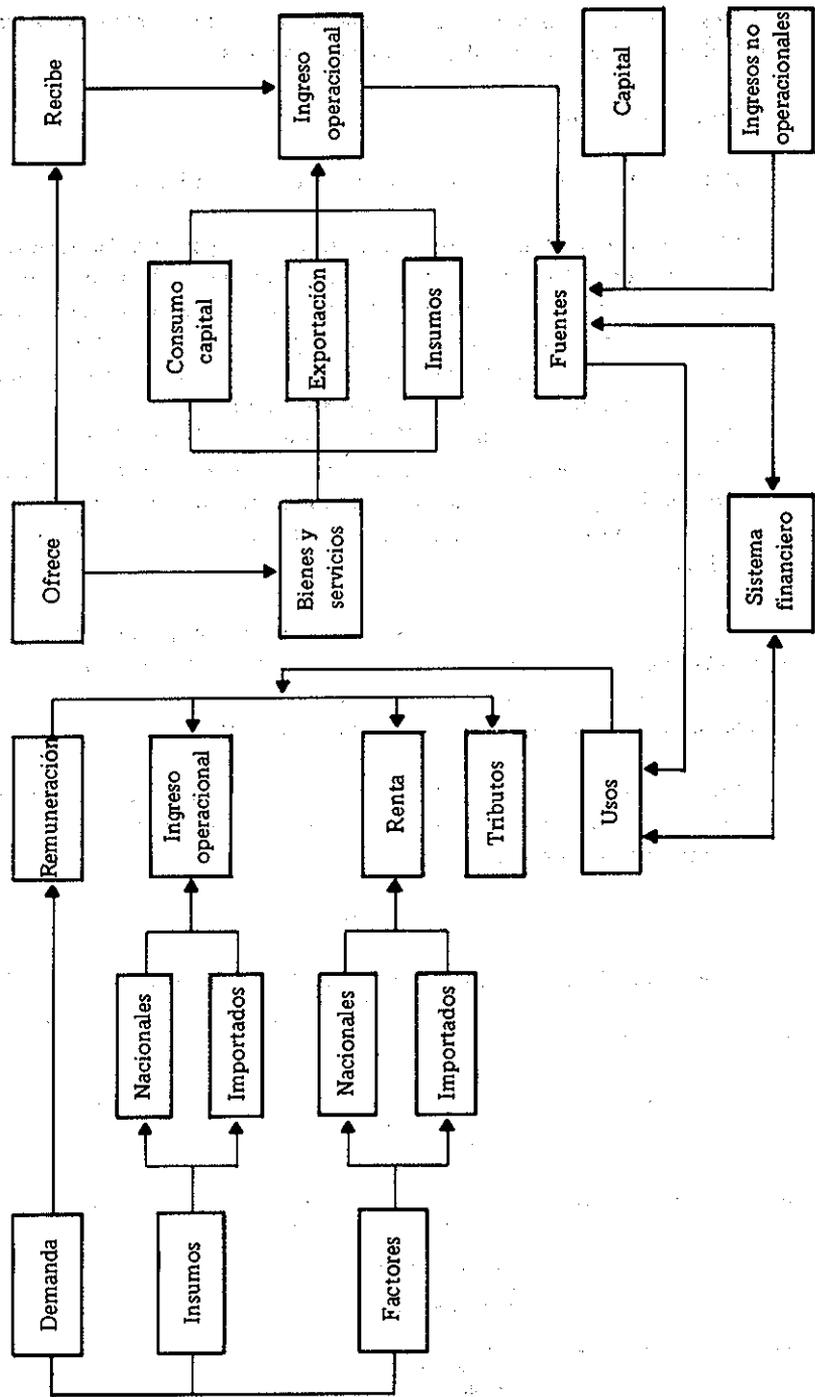
El gráfico 1 sintetiza los flujos generados por la empresa como entidad productora y sus relaciones con otros campos variables de la economía.

3.2 Características de la empresa

La caracterización de la empresa puede ser abordada desde diferentes puntos de vista: la forma de asociación y formación del capital, la naturaleza de la producción, la situación espacial de sus actividades, la propiedad del capital, la subordinación de su política, etc.

GRAFICO 1

FLUJOS GENERADOS POR LA EMPRESA



Nos interesa, en este caso, analizar aquellas características básicas que establecen la distinción entre empresas públicas, mixtas y privadas.

Empresas públicas

El Decreto Ley No. 200/67, en su artículo 5o. considera :

II – Empresa Pública – la entidad dotada de personalidad jurídica de derecho privado, con patrimonio propio, y capital exclusivo de la Unión o de sus entidades de administración indirecta, creada por ley para desempeñar actividades de naturaleza empresarial que el Gobierno puede ser llevado a ejercer, por motivos de conveniencia, o contingencia administrativa, pudiendo tal entidad revestirse de cualquiera de las formas admitidas en el derecho.

III – Sociedad de Economía Mixta – la entidad dotada de personalidad jurídica de derecho privado, creada por ley para el ejercicio de actividades de naturaleza mercantil, bajo la forma de una sociedad anónima, cuyas acciones con derecho a voto pertenecen, en su mayoría, a la Unión o a la entidad de administración indirecta.”¹

La empresa privada es la entidad con personalidad jurídica de derecho privado, con capital y patrimonio propio y de propiedad de cuyos propietarios son particulares, personas físicas o jurídicas y que sus operaciones tienen por finalidad satisfacer las necesidades internas o externas y generar una ganancia o utilidad.

Como podemos observar, el marco divisorio fundamental entre las empresas públicas y las privadas radica en la propiedad del capital, el que determina las motivaciones y otras diferencias básicas.

GRAFICO 2

PRINCIPALES CARACTERISTICAS DE LOS DIFERENTES TIPOS DE EMPRESA

Empresa	Regida	Formas de surgimiento	Propiedad del capital	Destino de la producción	Causas
Privada	Derecho privado	Las previstas en la legislación o por la Asociación de personas físicas o jurídicas	Privada	Mercado interno o externo	Ganancia
Mixta	Derecho privado	Asociación entre los particulares y el sector público en sociedad anónima y en consecuencia (concordancia) con la ley específica	Mixta, perteneciendo la mayoría al sector público	Mercado interno o externo	Ganancia y objetivos nacionales
Pública	Derecho privado	Determinación pública con base en la ley específica	Del sector público	Sector público	Objetivos públicos

Entre la empresa pública y la mixta la diferencia radica también en la propiedad del capital, ya que en la primera es exclusivo del ente público y en la segunda, está repartido entre el ente público y el privado, manteniendo el primero la mayoría, y en consecuencia, el mando de la política de la entidad.

Esta repartición del capital y la forma de su constitución, en una sociedad anónima, cuyas acciones son negociadas en la bolsa, hace que este tipo de empresa tenga que orientarse hacia el lucro. Esto no restringe su importancia en el desempeño de la función pública, una vez que la acción empresarial pública se orienta a las áreas donde los precios son los del mercado interno, externo o de monopolio y, en consecuencia, pueden generar un excedente (véase el gráfico 2).

3.3 Las principales relaciones entre la empresa pública y la planificación operativa anual

Al confrontar los objetivos, características, instrumentos y variables de la planificación operativa anual y las funciones y características de las empresas en general y de las públicas y mixtas en particular,² es fácil deducir la relación estrecha existente entre estos dos campos.

La magnitud de las funciones de las empresas públicas y mixtas, normalmente, no se destaca en las cuentas nacionales, una vez que las mismas son tratadas en la cuenta del producto y la renta juntamente con las empresas privadas. Sería interesante y bastante útil dar un tratamiento separado al sector empresarial público en términos de la generación del producto y de la renta y de la estructura y de la naturaleza de cada uno. Esto posibilitaría evaluar la magnitud y la naturaleza de la interferencia del sector público en la determinación de los niveles de producción y servicios de consumo, de capital y de materias primas, para el mercado interno y externo y la consecuente ocupación de los factores, la demanda de las materias primas, así como también verificar el nivel y la naturaleza de la inversión.

Es indiscutible la importancia, en la producción total de la economía, de la producción del sector empresarial público, tanto para los niveles como para la naturaleza de la producción.

Siendo así, cualquier esbozo de planificación tiene que prestar atención especial a este sector, por tratarse de una área sujeta en materia general, a las decisiones políticas que deben ser las decisiones propias de la planificación de la economía.

Analicemos los instrumentos de la planificación operativa anual y las empresas públicas.

3.3.1 Con el presupuesto económico nacional

Como lo hemos visto, este instrumento trata de la compatibilidad macro-económica abordando específicamente metas de crecimiento real con sus requisitos físicos, financieros e instrumentales. Ya hemos visto las principales variables abordadas por este instrumento, en cuya composición las empresas públicas desempeñan un papel importante.

Así, al rango de empresas públicas, se debería determinar su participación en las variables que configuran el presupuesto económico nacional y formular por separado el presupuesto económico de las empresas públicas. Los niveles de actividades de estas empresas deberían ser fijados anualmente tomando en cuenta:

- a) El plan de mediano plazo, donde deben constar las relaciones entre las variables globales y el componente de las empresas públicas, tanto en lo que se refiere a los niveles de producción como en los de inversión, para la reposición, la ampliación y los nuevos proyectos.
- b) El estudio y el análisis de coyuntura y de la ejecución en marcha y
- c) El estudio de prospección de las empresas públicas en su conjunto de la economía como un todo y del resto del mundo, en la medida en que las empresas participen en el comercio internacional y en las transacciones con el resto del mundo.

Partiendo de la ecuación agregada del producto interno bruto (PIB), tenemos:

$$\text{PIB} = C + I + E - M \quad (1)$$

donde:

C = al consumo
I = de inversión
E = a las exportaciones
M = a las importaciones

siendo:

$$M = C_M + I_M + I_{SM} \quad (2)$$

o sea:

C_M = a bienes de consumo importado
 I_M = a bienes de capital importado
 I_{SM} = a insumos importados

de donde concluimos que:

$$\text{PIB} = \text{CN} + \text{IN} + \text{E} \quad (3)$$

siendo:

CN = a bienes de consumo de origen nacional

IN = a bienes de capital para las inversiones internas de origen nacional.

Ahora, existiendo informaciones sobre el coeficiente de participación de las empresas públicas en la formación de PIB histórico y programado, la fijación de una meta de crecimiento global establece requisitos para las empresas públicas, tanto para las que actúan en la producción de bienes de consumo, de inversión y de exportaciones, como las que se sitúan en la zona de la producción intermedia.

El coeficiente de participación viable (e_{pv}) de las empresas públicas, en la formación del PIB, no siempre es igual al proyectado en los planes de mediano plazo, por el hecho de que la ejecución no siempre coincide con lo planificado. Así podemos tener que $e_{pv} \geq e_{pp}$, o sea que el coeficiente viable (e_{pv}) sea diferente o igual al planificado (e_{pp}), debido conjuntamente a la ejecución del plan, a la interferencia de variables aleatorias, a las determinaciones de tipo político, etc. De hecho, e_{pv} es un elemento de definición de corto plazo. Sin embargo, tendrá que estar basado en ser inferido de los marcos de referencia indicados para la Planificación Operativa Anual y por tratarse de una área relativamente autónoma en el sentido económico, por obedecer al poder político, debe ser establecida como elemento inductor del proceso productivo.

Una vez fijado el PIB^{n+1} y el e_{pv} , se puede determinar la participación de las empresas públicas en la formación del PIB^{n+1} .³

$$\text{PIB}_{ep}^{n+1} = \text{PIB}^{n+1} \cdot e_{pv} \quad (4)$$

Existe una relación dinámica que es objeto de las decisiones de la planificación entre el PIB y la producción bruta (PB).

Analizándola según su destino la PB está constituida por la producción intermedia (PI) y la producción final (PF). Desde el punto de vista de la estructura de los costos y precios, la PB está constituida de ISN , ISM , VA , Ti y S , siendo:

ISN = a los insumos nacionales

ISM = a los insumos importados

VA = al valor agregado

Ti = tributación indirecta

S = a los subsidios

Así para un año determinado verificado o programado se debe tener:

$$PB = PI + PF = IS_N + IS_M + VA + Ti - S \quad (5)$$

Ahora $PF = CN + I_N + E = PIB$, de acuerdo con la ecuación (3).

Examinando los coeficientes históricos y las decisiones y objetivos de la planificación respectiva, se puede establecer para un año programado:

$$\frac{PB}{PB} = \frac{PI}{PB} + \frac{PF}{PB} = \frac{PI}{PB} + \frac{PIB}{PB} \quad (6)$$

Si conocemos o establecemos $\frac{PIB}{PB}$, podemos determinar $\frac{PI}{PB}$, después de fijar la meta para el PIB.

A semejanza del PIB, el PI debe ser igualmente tratado según su origen privado y público, debiéndose establecer:

$$\frac{PB}{PB} = \frac{PI_p + PF_p}{PB} + \frac{PI_{ep} + PF_{ep}}{PB} \quad (7)$$

o:

$$\frac{PB}{PB} = \frac{PI_p + PIB_p}{PB} + \frac{PI_{ep} + PIB_{ep}}{PB} \quad (8)$$

Estas son las relaciones que permiten evaluar la participación de los sectores privado y público en la producción bruta.

Así, se puede llegar a determinar:

$$PB_{ep} = PI_{ep} + PF_{ep} = PI_{ep} + PIB_{ep} \quad (9)$$

Estas relaciones deben inferirse del análisis histórico, de las proposiciones de la planificación de mediano plazo y de la coyuntura y de la prospección.

El análisis de la estructura de la producción de las empresas públicas puede ser hecho por medio de los coeficientes:

$$\frac{PB_{ep}}{PB_{ep}} = \frac{PI_{ep}}{PB_{ep}} + \frac{PF_{ep}}{PB_{ep}} = \frac{PI}{PB_{ep}} + \frac{PIB_{ep}}{PB_{ep}} =$$

$$= \frac{PI_{ep}}{PB_{ep}} + \frac{CN_{ep}}{PB_{ep}} + \frac{IN_{ep}}{PB_{ep}} + \frac{E_{ep}}{PB_{ep}} \quad (10)$$

los cuales al final evidencian la participación de la producción intermedia y ésta de acuerdo con los bienes de consumo, la inversión y para la exportación.

El análisis de la producción bruta PB, de acuerdo con los costos y los precios, evidencia los requisitos de los insumos, el valor agregado correspondiente a la remuneración de los factores y la incidencia de la tributación indirecta y de los subsidios, aspectos importantes de la planificación en general y del plan operativo anual en particular.

La ecuación (5) nos proporciona la producción a precios del mercado (PPM), y sustrayendo $T_i - S$ tenemos:

$$PB = IS_N + IS_M + VA \quad (11)$$

o la producción al costo de los factores (PCF).

En este enfoque también se debe determinar la participación de las empresas públicas en la demanda de insumos nacionales e importados, en el valor agregado y en la tributación y los subsidios. Así tendremos:

$$\frac{PB_{ep}}{PB} = \frac{IS_{Nep}}{IS_N} + \frac{IS_{Mep}}{IS_M} + \frac{VA_{ep}}{VA} + \frac{T_{i ep}}{T_i} - \frac{S_{ep}}{S} \quad (12)$$

donde:

$\frac{PB_{ep}}{PB}$ = al coeficiente de participación de las empresas públicas en la producción bruta total

$\frac{IS_{Nep}}{IS_N}$ = al coeficiente de participación de las empresas públicas en el uso de insumos nacionales

$\frac{IS_{Mep}}{IS_M}$ = al coeficiente de participación de las empresas públicas en el uso de los insumos importados

$\frac{VA_{ep}}{VA}$ = al coeficiente de participación de las empresas públicas en el valor agregado

$\frac{T_{ep}}{T_i}$ = al coeficiente de participación de las empresas públicas en la tributación indirecta

$\frac{S_{ep}}{S}$ = al coeficiente de participación de las empresas públicas en los subsidios.

Estas relaciones, deducidas históricamente, deben ser objeto de medidas y proposiciones de planificación y, por lo tanto, de ajuste para la programación.

En lo referente al valor agregado, se descomponen en:

$$VA = RT + RK + RRN \quad (13)$$

donde:

RT = a la remuneración del trabajo

RK = a la remuneración del capital

RRN = a la remuneración de los recursos naturales.

Es importante el valor agregado por las empresas públicas y su relación con el total o sea:

$$\frac{VA_{ep}}{VA} = \frac{RT_{ep}}{RT} + \frac{RK_{ep}}{RK} + \frac{RRN_{ep}}{RRN} \quad (14)$$

lo que permite identificar la participación en la generación de la renta según su naturaleza, es decir, la fijación de una meta para el PIB determina exigencias para el campo de las empresas públicas en términos de PIB_{ep}, como lo constatamos en la ecuación (4).

Una vez establecido el PIB, el coeficiente $\frac{PIB}{PB}$ nos permite determinar $\frac{PI}{PB}$ ecuación (6).

La ecuación (7) permite deducir PL_{ep} y PF_{ep}.

La ecuación (12) permite determinar: PB_{ep}, ISN_{ep}, ISM_{ep}, VA_{ep}, T_{ep} y S_{ep}.

La ecuación (14) permite determinar la participación de las empresas públicas en la estructura del valor agregado.

Estos son los principales aspectos de las empresas públicas relacionados con el presupuesto económico nacional. Para poder hacer este análisis, es necesario que cada empresa pública en particular, estructure su información de forma que pueda ser proporcionada para las previsiones y la agregación.

3.3.2 Con el presupuesto monetario y financiero

Este instrumento trata de la demanda, la oferta y la estructura de los procedimientos de pago, los cuales tienen que ser de tal magnitud y naturaleza que permitan llevar a cabo las operaciones corrientes y de inversión, sin generar presiones inflacionarias descontroladas.

Como ya lo hemos observado, las empresas públicas necesitan de medios de pago para llevar a cabo sus operaciones corrientes y de inversión. Por medio del sistema financiero, los medios pueden ser propios o de terceros.

Generalmente, los medios de pago necesarios son función del PIB o de la PB real, del índice de precios (p) y de la velocidad-renta (Vy). Así tenemos:

$$D = \frac{PIB_m}{Vy} = \frac{PIB_{r.p}}{Vy} \quad (15)$$

Sin embargo, en la elaboración del presupuesto monetario, además de la información cuantitativa, es necesario contar con información relativa a las prioridades, capacidad de autofinanciamiento de cada área y situación de superávit o déficit para que las medidas puedan ser orientadas para inducir los medios de pago en forma compatible.

En una primera aproximación tendríamos como requisitos de medios de pago para las empresas públicas:

$$D_{ep} = \frac{PIB_{epm}}{Vy} = \frac{PIB_{ep_{r.p}}}{Vy} \quad (16)$$

La oferta puede ser propia o de terceros.

La primera se refiere al capital propio y a los medios de pago de las operaciones comerciales.

Cuando esta fuente no sea suficiente, entonces tendrá que recurrirse a otras para

complementar la oferta. Entre las fuentes merecen destacarse:

- a) La emisión de capital
- b) los empréstitos
- c) los descuentos

Para estimular la asignación de recursos de acuerdo con las prioridades, existe un conjunto de instrumentos de uso discriminado que puede ser puesto en operación, tales como intereses, descuentos, plazos de vencimiento y de pago de empréstitos, etc.

Para que se pueda elaborar este aspecto de la programación de las empresas, es necesario que cada entidad haga su propia programación financiera a lo largo del año, y determine su situación en términos de déficit o superávit indicando las posibles fuentes de financiamiento en caso de déficit y de colocación en caso de superávit.

Al nivel de la empresa pública la demanda de los medios de pago será dada por:

$$D_{ep}^i = \frac{PIB_r^i \cdot p^i}{V_y} \quad (17)$$

La oferta interna (O_{ep}^i) es dada por el ingreso corriente (IC_{ep}^i), que a su vez es igual a la cantidad producida por el precio $c \cdot p$, con ciertos ajustes derivados de la modalidad de la facturación:

$$O_{ep}^i = IC_{ep}^i = c \cdot p \quad (18)$$

3.3.3 Con el presupuesto de la balanza de pagos

Este instrumento trata fundamentalmente de determinar la capacidad de efectuar pagos de la economía en el exterior y de definir el uso de esa capacidad, tomando en cuenta las prioridades del plan y las relaciones con los otros instrumentos de la Planificación operativa anual.

La capacidad de pago de la economía en el exterior (X_d), generada en un año es dada por la ecuación:

$$X_d = E \cdot pr + (Le + Ze + Ue) \quad (19)$$

donde:

- E = las exportaciones
- pr = los términos de intercambio
- Le = La entrada de capitales

Z_e = la entrada de crédito y empréstitos

U_e = la entrada de ganancias y otros

Ahora bien, ya vimos que las empresas públicas pueden generar exportaciones (E_{ep}) y así, contribuir para el X_d

Por otra parte, pueden asociarse al capital externo y generar L_{ep} , recibir empréstitos y créditos del exterior (Z_{ep}) y recibir ganancias de sus agencias en el exterior y otras remuneraciones (U_{ep}).

En esta forma puede establecerse una capacidad de compra en el exterior (X_{dep}) generada por las empresas públicas a saber:

$$X_{dep} = E_{ep} . pr + (L_{ep} + Z_{ep} + U_{ep}) \quad (20)$$

y establecer en términos de objetivos y metas:

$$\frac{X_{dep}}{X_d} = \frac{E_{ep} . pr}{E . pr} + \frac{L_{ep}}{L_e} + \frac{Z_{ep}}{Z_e} + \frac{U_{ep}}{U_e} \quad (21)$$

lo que indica la participación de las empresas públicas en cada uno de los componentes de la capacidad de pago de la economía en el exterior.

La mencionada capacidad de compra tiene dos usos fundamentales:

- a) atender los compromisos financieros
- b) importar

La capacidad de importar (X_m) para la economía como un todo es dada por la ecuación:

$$X_m = X_d - (L_s + Z_s + U_s) \quad (22)$$

donde:

L_s = las salidas de capital

Z_s = las salidas de crédito, empréstito y amortizaciones

U_s = Las salidas de las ganancias y otros

Hasta se puede escribir:

$$X_m = E . pr + (L_e + Z_e + U_e) - (L_s + Z_s + U_s) \quad (23)$$

$$= E . pr + (L + Z + U) \quad (24)$$

siendo L, Z y U el resultado líquido de las entradas y las salidas.

Ya hemos visto que las empresas públicas pueden efectuar transacciones que impliquen salidas del país según los conceptos antes mencionados.

Se puede establecer el concepto de la capacidad de importar de las empresas públicas (X_{mep}):

$$X_{mep} = X_{dep} - (L_{sep} + Z_{sep} + U_{sep}) \quad (25)$$

o:

$$X_{mep} = E_{ep} \cdot pr + (L_{ep} + Z_{ep} + U_{ep}) \quad (26)$$

siendo L_{ep} , Z_{ep} , U_{ep} el resultado líquido de las entradas y salidas de las empresas públicas.

En relación con la capacidad de importar de la economía como un todo, tenemos:

$$\frac{X_{mep}}{X_m} = \frac{E_{ep} \cdot pr}{E \cdot pr} + \frac{L_{ep}}{L} + \frac{Z_{ep}}{Z} + \frac{U_{ep}}{U} \quad (27)$$

Para que se pueda elaborar este análisis, es básico que cada empresa programe sus relaciones con el resto del mundo de tal forma que pueda prestar la información necesaria y adecuada para la agregación y la compatibilidad.

Así cada empresa debe determinar:

- las exportaciones y posibles precios (E_{ep}^i y p)
- el recibo y las salidas de capitales externos (Le_{ep}^i y Ls_{ep}^i)
- el recibo y la concesión de créditos y empréstitos (Ze_{ep}^i y Zs_{ep}^i)
- el recibo y la remesa de ganancias y otros (Ue_{ep}^i y Us_{ep}^i)
- la necesidad de las importaciones y los precios

De esta forma se puede determinar la relación de cada empresa y del conjunto de éstas con el resto del mundo y su situación en términos de déficit o superávit, haciendo posible la compatibilidad global, sectorial e institucional de acuerdo con las prioridades del plan y la situación coyuntural.

3.3.4 Con el presupuesto del sector público

El enfoque de esta relación puede ser hecho bajo dos hipótesis:

- La programación de las empresas integra el propio presupuesto del sector público

- b) La programación de las empresas no integra el presupuesto del sector público, estando vinculada por elementos generadores de los ingresos presupuestarios y por los requisitos de los egresos presupuestarios y de las transferencias.

Como la última hipótesis es la que más corresponde a nuestro caso, ésta servirá de base para el enfoque de esta relación.

Por el lado de los ingresos presupuestarios, las empresas se relacionan con este instrumento bajo los siguientes aspectos:

- a) La producción de las empresas públicas como base de la tributación indirecta (T_i), o sea:

$$T_{i ep} = f(PCF_{ep}, t_{i ep}) \quad (28)$$

siendo:

PCF_{ep} = la producción a costa de los factores de las empresas públicas
 $t_{i ep}$ = el coeficiente medio de la tributación indirecta que incide sobre la producción de las empresas públicas, el que puede ser objeto de tratamiento en función de los objetivos previstos o establecidos en el plan, es decir, una relación intencional y dinámica.

- b) La renta líquida de las empresas públicas como base del impuesto de renta o sea:

$$T_{dep} = f(L_{ep}, t_{dep}) \quad (29)$$

siendo:

$$L_{ep} = f(K_{ep}, r_{ep}) \quad (30)$$

donde:

K_{ep} = al capital de las empresas públicas
 r_{ep} = el coeficiente de rentabilidad del capital de las empresas públicas.

- c) Subsidios – como un ingreso no recaudado, siendo esta la razón por la cual los mismos son sustraídos.

Por parte de los egresos presupuestarios la relación se da de la forma siguiente:

- a) las contribuciones del Gobierno o entidades para la constitución y ampliación del capital de las empresas públicas, cuyos montos tienen que contar en el presupuesto
- b) las transferencias del gobierno para financiar el déficit operacional de las empresas
- c) efectos del egreso público presupuestario en la demanda de los productos de las empresas públicas, directa o indirectamente.

En términos institucionales, la PB_{ep} puede tener el siguiente destino:

$$PB_{ep} = PB_{ep}^p + PB_{ep}^{ep} + PB_{ep}^o + PB_{ep}^E \quad (31)$$

siendo:

PB_{ep}^p = a la producción de las empresas públicas para el sector privado

PB_{ep}^{ep} = a la producción de las empresas públicas para las empresas públicas

PB_{ep}^o = la producción de las empresas públicas para la ejecución presupuestaria

PB_{ep}^E = la producción de las empresas públicas para las exportaciones.

Ya observamos que la PB_{ep} constituye la base tributaria generadora de renta para el presupuesto. Luego, la parcela PB_{ep}^o indica hasta qué punto el propio presupuesto genera la base tributaria de las empresas públicas.

Del análisis de PB_{ep}^o , se pueden deducir informaciones de la misma naturaleza con relación a las ganancias, al impuesto sobre la renta y a los subsidios. Queda claro que las relaciones son de tipo dinámico e intencionales en función de los objetivos a alcanzar.

3.3.5 Con el presupuesto de materiales

Como vimos, este instrumento tiene por fin compatibilizar a priori la demanda y la oferta real, así como administrarlas, darles seguimiento y evaluarlas, para evitar los problemas derivados de la falta de bienes reales en el momento de la ejecución, lo que motiva atrasos, aumentos en los costos, aumento de precios e irradia efectos a los niveles programáticos e institucionales complementarios e interdependientes.

Como lo hemos observado, las empresas públicas, en términos reales, generan dos flujos. Uno de demanda de insumo y de factores y otro de la oferta resultante de su producción. De la parte de la demanda tenemos:

IS_{mep} = a los insumos importados para las empresas públicas

IN_{ep} = a la inversión de las empresas públicas con bienes nacionales

IM_{ep} = a la inversión de las empresas públicas con bienes importados

RN_{ep} = a los recursos naturales demandados por las empresas públicas.

En lo que respecta a la oferta tenemos:

$$O_{ep} = P_{lep} + P_{Fep} = P_{lep} + C_{ep} + I_{ep} + E_{ep} \quad (32)$$

Es evidente que la oferta y la demanda de las empresas públicas no son equivalentes, ni en cantidad ni en su naturaleza, por lo que deben ser complementadas por la

producción y la demanda nacionales privadas, por las importaciones y las exportaciones. En esta forma, la demanda de las empresas públicas deberá ser compatibilizadas con:

- a) La demanda nacional de insumos, de bienes de capital de origen interno, y de recursos naturales
- b) Las posibilidades y necesidades de exportaciones
- c) La capacidad de producción interna y las posibilidades de importación.

Ya hemos considerado algunas relaciones indicadoras de la importancia de la oferta y de la demanda de las empresas públicas en las ecuaciones (7), (8) y (12) y que pueden ser usadas para la compatibilidad tratada en el presupuesto de materiales.

La aplicación de este instrumento de la Planificación Operativa Anual necesita una especialización por campos, para que estos puedan ser administrados, para darles seguimiento y para evaluarlos.

A la altura de las empresas públicas, se exige que las mismas, en su programación hagan explícitas, en términos reales, la demanda, la oferta y la dinámica de las mismas a lo largo del año, así como la localización en el espacio económico.

3.3.6 Con el presupuesto de recursos humanos

Como es sabido, este instrumento de la planificación operativa anual tiene por finalidad abordar y tratar de solucionar los problemas de empleo del factor humano.

Las empresas públicas tienen una gran responsabilidad en la generación de empleo y es por esto que es un campo que merece cuidados especiales. Por otra parte, muchas veces las empresas públicas son las que generan la demanda especializada de recursos humanos para llevar a cabo sus funciones, y esta es otra de las razones por las cuales debe otorgárseles una atención especial en lo que se refiere a la elaboración del presupuesto de recursos humanos.

Las empresas públicas de forma individual, al elaborar su programación anual, deben tratar de explicitar la cantidad y la calidad de los recursos humanos necesarios, para que de esta forma se pueda compatibilizar su demanda con el conjunto de los otros campos y, al mismo tiempo, se tenga la información de la magnitud y la calidad del empleo generado por esta área del proceso productivo de la economía.

La primera aproximación de la generación de empleo por las empresas públicas puede ser obtenida usándose la producción alcanzada por la mano de obra en las mismas. Siendo así, conociendo la productividad histórica y las decisiones tomadas o en proceso con respecto a la misma para el próximo periodo y establecida una meta para el producto, se puede deducir el nivel de empleo generado por las empresas públicas.

Siendo la productividad de la mano de obra:

$$P_{ep} = \frac{PIB_{ep}}{MO_{ep}} \quad (33)$$

tenemos que:

$$MO_{ep} = \frac{PIB_{ep}}{P_{ep}} \quad (34)$$

Este análisis tendrá que hacerse en los diversos niveles de acuerdo con las características de cada empresa, para obtener información más representativa y específica.

4. La programación de las empresas públicas

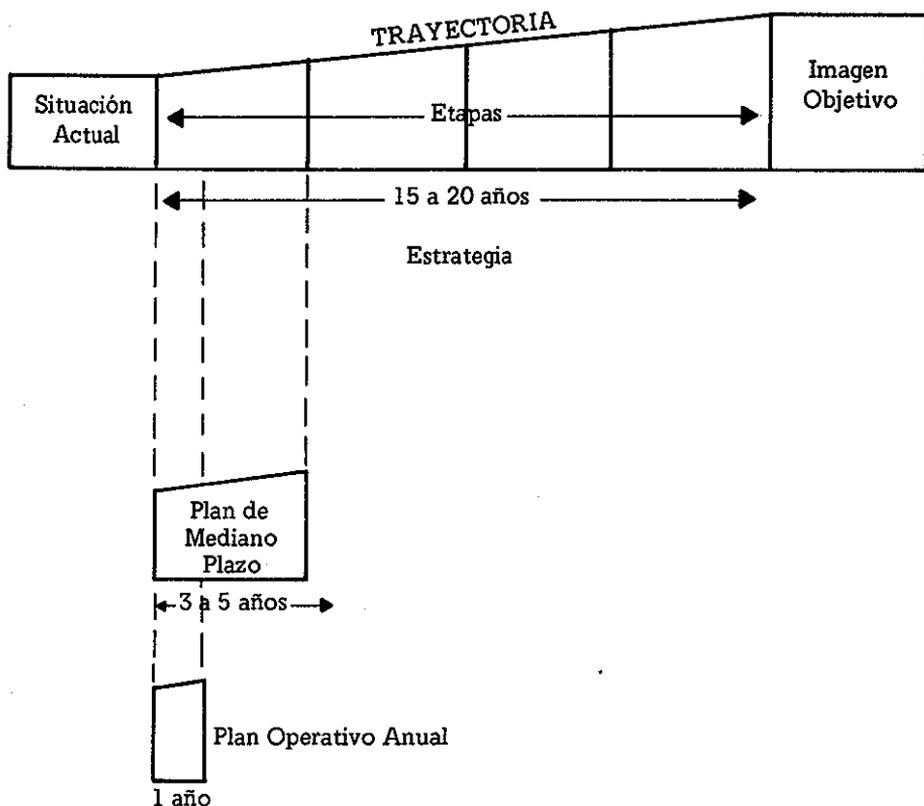
4.1 Consideraciones generales

Las concepciones temporales usadas para la planificación en general son válidas para la planificación de la empresa pública individualmente. Es así que podemos hablar de la estrategia, en el plan de mediano plazo y en el plan operativo anual de la empresa pública, concepciones éstas que no se excluyen, sino que se complementan e integran como lo evidencia la actitud a seguir. Las relaciones entre las variables macroeconómicas y las de las empresas públicas, analizadas anteriormente, sólo pueden ser establecidas cuando las empresas públicas las explicitan y exista un sistema informativo capaz de consolidarlas y relacionarlas con las de los otros agentes y con las de la economía en general.

Para esto, es necesario contar con conceptos, metodologías, instrumentos de análisis y de un sistema de programación válidos para la totalidad de las empresas públicas, sin que éstos tengan dificultades en el ejercicio de sus funciones y que permitan realizar este trabajo en forma sistemática, oportuna, significativa y útil para la propia empresa, para la supervisión sectorial y regional y para la coordinación y la compatibilidad de las empresas públicas con el resto de la economía.

Entendemos por programación de la empresa pública, el estudio, análisis, predicción específica, compatibilidad y coordinación de los objetivos, metas, recursos materiales, humanos y financieros propios y de terceros, la estructura y la dinámica de las acciones necesarias, en forma tal que aseguren la ejecución en cantidad, calidad y oportunidad y los efectos derivados, tanto de la parte de la demanda como de la oferta de la empresa pública. Siendo así, la programación debe procurar:

- a) Determinar los objetivos a alcanzar en el período



- b) Fijar las metas de producción física por tipo de bien o servicio, los precios y el valor bruto de la producción
- c) Cuantificar los requisitos de insumos y de los factores de producción, en términos cuantitativos y cualitativos, sus precios y costos y la incidencia de la tributación indirecta líquida
- d) Establecer los costos directos, indirectos, fijos, variables, unitarios y totales de la producción
- e) Determinar las inversiones fijas para el período, para la restitución y la ampliación
- f) Prever en forma dinámica el ingreso corriente y de capital de la empresa y su situación en términos de superávit o déficit
- g) Detallar las operaciones en forma estructural y dinámica, estableciendo los cronogramas físico y financiero sobre los cuales se ejercerá gestión de la ejecución, el seguimiento y de la evaluación

- h) Elaborar el programa de reclutamiento y capacitación de los recursos humanos de manera compatible con las necesidades de la empresa
- i) Analizar las decisiones extra-empresa necesarias e imprescindibles para asegurar la ejecución de las metas y el alcance de los objetivos establecidos
- j) Estimar los resultados líquidos de la empresa y la incidencia de la tributación directa
- k) Elaborar la programación financiera y el plan de aplicación de los recursos excedentes.

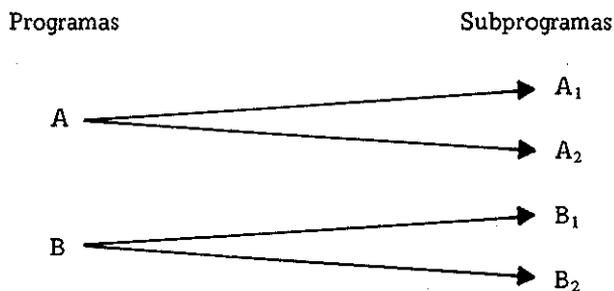
4.2 Niveles programáticos de la empresa pública

La concepción de la programación establece requisitos en lo que respecta al producto, la meta, los insumos, los factores, el proceso productivo, los costos y su estructura, el precio, la ganancia, etc. Siendo así, su estructuración tiene que seguir una jerarquía de fines y medios, significativa, operable y de utilidad para la gestión gerencia y la administración.

Lo que justifica a la empresa pública es la producción de ciertos bienes y servicios. Por lo tanto, para determinar la estructura programática de los fines, tendrá que ser analizada y examinada la razón de ser de la empresa, la que puede encontrar un justificativo en uno o varios productos de naturaleza diferente, los consumidores de materias primas y los factores que puedan diferenciarse por su naturaleza o en las cantidades y en la consecuencia, una tecnología distinta.

La diferencia de la naturaleza entre los productos impide una cuantificación única representativa debido a la ausencia de una unidad significativa. Este tipo de empresa debe tener tantos programas básicos como productos de naturaleza distinta existan. A veces, los productores de una misma naturaleza presentan una tipología diferente, usándose para este caso la categoría de subprograma.

Supongamos que una empresa pública produce dos productos A y B, siendo que A se producen A_1 y A_2 y que B, B_1 y B_2 . Esta empresa debe presentar la siguiente estructura programática de bienes finales:⁴



Los niveles programáticos A_1 , A_2 , B_1 y B_2 son los niveles de producto y de meta y por lo tanto, centros de programación de requisitos, costos y actividades derivadas del propio proceso productivo, el que debe de ser diferente entre A y B y semejante entre A_1 y A_2 .

Los niveles programáticos y los medios están constituidos por las actividades necesarias para alcanzar el producto final.

Así, en el caso de A_1 , pueden ser necesarias las actividades $a_1^1, a_2^2, a_1^3 \dots a_1^n$. En el caso de B_1 , pueden ser necesarias las actividades $b_1^1, b_1^2, b_1^3 \dots b_1^n$, o sea, las actividades dependen de la mayor o menor complejidad del proceso productivo.

Las actividades deben de ser programadas en función de las metas establecidas para los productos finales. Deben indicar los insumos y presentar la unidad de medida del volumen de trabajo, los factores, el volumen del trabajo, el costo total y unitario, etc.

Esta es, de modo general, la forma de establecer la estructura programática básica de la empresa pública, o sea, aquélla relacionada con su razón de ser.

Sin embargo es, en general, la forma de establecer la estructura programática básica de la empresa pública, o sea aquélla relacionada con su razón de ser.

La empresa presenta un conjunto de actividades centrales típicas de toda organización empresarial y que comprenden:

- a) La dirección general
- b) La administración de personal, el material, el equipo, el patrimonio financiero y presupuestario
- c) La comercialización.

Hay autores que le dan categoría de programas a estas actividades, otros prefieren llamarlas actividades-medio o centrales y sus costos indirectos. En lo concerniente a la comercialización, tratándose de una empresa comercial, sus programas básicos tendrán que estructurarse de acuerdo con la naturaleza de los productos.

Además de los niveles a que nos hemos referido, existe el programa de inversiones, relacionado con la reintegración y ampliación del capital físico de la empresa y que está dividido en proyectos. Este debe de ser un blanco de atención especial una vez que del mismo dependa la ampliación de la capacidad de producción y la necesidad, en muchos casos, de financiamiento por parte de terceros.

La estructura programática de la empresa debe constituir la base para establecer las metas, los costos, los precios, la producción monetaria, la productividad y la

eficiencia. En otras palabras, es sobre ella que deben ser desarrollados los trabajos de la programación.

4.3 La determinación de los objetivos anuales de la empresa pública

Los objetivos a alcanzar por una empresa pública deben estar relacionados con los motivos que justificaron su creación, y que de un modo general se refieren a la comprobación de una carencia operacional en el sistema económico, de déficit y de una atención inadecuada o indeseable por parte del sector privado, de la administración directa y de los organismos autónomos del gobierno.

Esta carencia puede ser cuantificada de forma estática o dinámica, dando la visión del esfuerzo a realizar y de la dinámica que debe ser conferida a la empresa pública creada para suplir esta deficiencia.

Esta dinámica puede ser creciente o decreciente de acuerdo con la naturaleza de la carencia, su funcionalidad, así como con la reacción del sector privado que ésta enfrenta. El logro de los objetivos deberá ser blanco de un análisis anual para su adecuación a las posibilidades reales de la evolución de la unidad productiva pública.

Estos objetivos pueden ser de naturaleza económica, social y administrativa, o mixtos de acuerdo con la finalidad de la empresa pública.

Se constituyen en elementos importantes de la estrategia y del plan de mediano plazo para lo que es conveniente evaluar anualmente el grado de sus logros y detallar el componente del período inmediato para su ejecución, lo que forma parte de la programación anual de la empresa pública.

4.4 Las metas de la producción física de acuerdo con el tipo de bienes y servicios

Los objetivos de la empresa pública se ejecutan por medio de las reglas, por las metas de producción de bienes y servicios, existiendo en consecuencia una relación estrecha entre los primeros y las últimas, lo que no implica, obligatoriamente, comportamientos unidireccionales y simétricos en intensidad. Es imprescindible detectar exactamente la relación entre los objetivos y los niveles de producción y determinar si los primeros están más relacionados con los requisitos de producción o con los resultados, si están vinculados a la demanda de la empresa o a su oferta o simultáneamente a las dos.

Las metas de producción de una empresa pública, para un período, pueden relacionarse con la producción de bienes y servicios intermedios o finales de consumo, de inversión y para la exportación.

4.4.1 La fijación de metas de producción intermedia: algunas consideraciones

Cuando una empresa pública produce productos intermedios, sus metas dependen de los niveles de actividad establecidos por las entidades públicas o privadas consumidoras de su producción intermedia, y se hace necesario, por lo tanto, consultar las previsiones de las unidades mencionadas para fijar adecuadamente los niveles de producción de la empresa pública en cuestión, o sea, $PI_{epa} = f(PB_{ep}^a, PB_{ep}^a)$, donde:

- IP_{epa} = la producción intermedia de la empresa pública "a"
- PB_{ep}^a = la producción bruta de las empresas públicas consumidoras de la producción intermedia de la empresa pública "a"
- PB_{ep}^a = la producción bruta de las empresas privadas consumidoras de la producción intermedia de la empresa pública "a".

En el caso de que la PI_{epa} se destine a las empresas públicas o privadas que a su vez produzcan bienes y servicios intermedios, aumentará aún más el grado de dependencia de la producción de la empresa pública "a" y sus dificultades para fijar las metas de producción, en otras palabras, cuanto mayor sea la distancia entre la producción de la empresa pública "a" y su incorporación a la producción final en otros procesos productivos, mayor será el grado de complejidad para la fijación de las metas de producción de la empresa pública "a".

En el caso en que PB_{epa} sea la única fuente abastecedora de la producción intermedia consumida por las demás empresas, la fijación de las metas de producción dependería directamente de los niveles de producción que se establezcan para las entidades consumidoras y de los coeficientes técnicos:

$$\frac{IS_{ep}^{a, ep}}{PI_{ep}} \circ \frac{IS_{ep}^{a, ep}}{PF_{ep}} \circ \frac{IS_{ep}^{a, epr}}{PI_{epr}} \circ \frac{IS_{ep}^{a, epr}}{PF_{epr}}$$

donde:

- $IS_{ep}^{a, ep}$ = a los insumos procedentes de la empresa pública "a" para las empresas públicas
- PI_{ep} = a la producción intermedia de las empresas públicas
- PF_{ep} = a la producción final de las empresas públicas
- $IS_{ep}^{a, epr}$ = a los insumos procedentes de la empresa pública "a" para las empresas privadas
- PI_{epr} = producción intermedia de las empresas privadas consumidoras de insumos de la empresa pública "a"
- PF_{epr} = a la producción final de las empresas privadas, *idem, idem*.

Cuando existen otros abastecedores del mismo insumo producido por la empresa pública "a", es necesario determinar el grado de participación en la oferta del insumo y las condiciones de competencia, si fuere el caso.

A veces la empresa pública productora de insumos tiene por finalidad inducir el uso de ciertas tecnologías, más adecuadas a la disponibilidad interna de los factores, actuando con cierto grado de autonomía relativa, proporcional al grado de aceptación, que el insumo producido por ella encuentre en los procesos productivos consumidores existentes y en la capacidad de generar estímulos a su ampliación.

Las consideraciones anteriores indican ciertos requisitos de información que no siempre están disponibles, aunque sean de gran utilidad, para la fijación de las metas de producción de este tipo de empresa pública:

El primero de ellos es el coeficiente de participación de la empresa pública "a" en la producción de las empresas públicas, es decir:

$$\frac{IS_{ep}^{a, ep}}{PB_{ep}} \quad \text{al nivel global, sectorial y regional.}$$

El segundo es el mismo coeficiente en relación con el sector privado, sea:

$$\frac{IS_{ep}^{a, epr}}{PB_{epr}} \quad \text{al nivel global, sectorial y regional.}$$

Estos dos coeficientes indican el grado de interdependencia entre la producción y los insumos y el grado de integración entre las empresas públicas y privadas.

La distinción establecida es válida, en primer lugar para evaluar el grado de interdependencia de las empresas públicas y, en segundo lugar, porque en el caso de las empresas públicas, éstas deben someterse a una planificación normativa, siendo, por lo tanto, más fácil llegar a establecer estas relaciones sobre una base más sólida, debido al poder político y a las exigencias de coordinación, compatibilidad, supervisión, seguimiento y evaluación previstas en la legislación. En el caso de las empresas privadas, este dato es más difícil de establecer sobre una base real, por lo que debe ser estimado en forma indicativa.

4.4.2 Algunas consideraciones sobre la fijación de las metas de producción de bienes de consumo

En el caso de empresas públicas productoras de bienes finales de consumo, la fijación de sus metas es una función de:

$$PFCd_{ep}^b = f(Cd, ey, \Delta y, ep, \Delta p, NP, P) \quad (35)$$

donde:

$PFCd_{ep}^b$	=	a la producción final del bien de consumo "d" por la empresa pública "b"
Cd	=	al consumo durante el período anterior
ey	=	a la elasticidad-renta
Δy	=	al incremento de la renta
ep	=	a la elasticidad-precio
Δp	=	al incremento de precios
NP	=	al número y condiciones de competidores
P	=	a la prioridad del producto.

En cierta forma, la prioridad ya estaría dada por las elasticidades. Acontece, sin embargo, que las mismas, debido a los procesos de concentración de la renta, pueden no reflejar las verdaderas prioridades sociales.

En el caso de que la oferta esté repartida entre los sectores público y privado, es importante determinar: cuál es el coeficiente de atención que se presta a cada uno y a la empresa pública individualmente, las condiciones de la competencia, así como las motivaciones de la empresa pública, para poder definir adecuadamente sus metas. En otras palabras, para una demanda del producto d de Dd se debe determinar:

$$\frac{Od_{ep}}{Dd} \quad y \quad \frac{Od_{epr}}{Dd}$$

así como:

$$\frac{Od_{ep}^b}{Dd} \quad y \quad \frac{Od_{ep}^b}{Dd_{pu}}, \quad \frac{Od_{ep}^b}{Dd_{pr}}$$

donde:

Od_{ep}	=	a la oferta del producto "d", originado en las empresas públicas
Od_{epr}	=	a la oferta del producto "d", originado en las empresas privadas
Dd	=	a la demanda del producto "d"
Od_{ep}^b	=	a la oferta del producto "d", originada en la empresa pública "b"
Dd_{pu}	=	a la demanda pública del producto "d"
Dd_{pr}	=	a la demanda privada del producto "d".

4.4.3 Algunas consideraciones sobre la fijación de las metas de producción de bienes de capital

En el caso de la producción de bienes de capital, la fijación de las metas para la empresa pública depende de:

$$PFKk_{ep}^c = f \frac{Pk_{ep}^c}{Pk}, \frac{k}{ILk}, \frac{k}{IRk},$$

PMI, P, MT, Mk, Cc, O_{ep} (36)

donde:

- $\frac{PFKk_{ep}^c}{Pk_{ep}^c}$ = a la producción final del bien de capital por la empresa pública "c"
 $\frac{Pk_{ep}^c}{Pk}$ = al coeficiente de participación de la empresa pública "c", en la producción total del bien "k"
 ILk = a la inversión líquida con el componente "k"
 IRk = a la inversión de reposición con el componente "k"
 PMI = al módulo de madurez de la inversión que establece directrices más o menos anticipadas con respecto a la demanda de "k"
 P = a la prioridad de la inversión
 MT = a los cambios tecnológicos
 Mk = a las importaciones de "k"
 Cc = a la competencia en la producción de "k"
 O_{ep}^c = a los objetivos de la empresa pública "c" en la producción del bien "k"

4.4.4 Algunas consideraciones sobre la fijación de las metas de exportaciones

Las exportaciones corresponden a la demanda final y pueden estar integradas por materias primas, bienes de consumo y bienes de capital.

La fijación de las metas de exportación de un producto depende de:

$$E_e = f (Dxe, Ct, ti, S, Cm, Pxe, Cc) \quad (37)$$

donde:

- E_e = a las exportaciones del producto y por la economía
 Dxe = a la demanda externa del producto "e"

- C_t = a los costos internos
 t_i = a la tributación indirecta
 S = a los subsidios
 C_m = a la capacidad de comercialización y a las condiciones de competencia
 P_{xe} = a los precios internos e internacionales del producto
 C_c = a la competencia y a los principales factores determinantes.

Y, a su vez:

$$D_{xe} = f(\Delta y_{mx}, e_y^e, e_p^e, \Delta p_x^e, X_x, P_e) \quad (38)$$

donde:

- Δy_{mx} = al incremento de la renta en las economías importadoras
 e_y^e = a la elasticidad-renta del producto "e"
 e_p^e = a la elasticidad precio del producto "e"
 Δp_x^e = a la variación de los precios del producto "e"
 X_x = a la capacidad de compra de las economías importadoras
 P_e = a la política aduanera de las economías importadoras.

Las metas de una empresa pública "d" exportadora del producto "e" están en función de:

$$E_{ep}^d = f \left(E_e, \frac{P_{ep}^d}{P_e}, \frac{E_{ep}^d}{E_e}, C_c, O_{ep}^d \right) \quad (39)$$

siendo:

- E_{ep}^d = a la exportación del producto "e" por la empresa pública "d"
 E_e = a las exportaciones totales del producto "e"
 $\frac{P_{ep}^d}{P_e}$ = al coeficiente de participación de la empresa pública "d" en la producción total de "e"
 $\frac{E_{ep}^d}{E_e}$ = el coeficiente de participación de la empresa "d" en la exportación de "e"
 C_c = a las condiciones de competencia
 O_{ep}^d = a los objetivos de la empresa "d".

De la misma forma que los casos anteriores, es importante establecer $\frac{E_{ep}^e}{E_e}$ total y por mercado y determinar cuáles son los objetivos de la empresa pública exportadora, para tenerlos presentes en el momento de establecer las metas.

Las consideraciones anteriores deben tener como finalidad establecer las metas cuantitativas físicas de la producción de las empresas públicas, de conformidad con los objetivos y finalidades para las cuales fueron establecidas.

Si tratamos por separado las empresas según la naturaleza y destino de su producción, lo hicimos únicamente para facilitar el enfoque. De hecho, una misma unidad productiva pública podrá efectuar tanto una producción intermedia como final, debiendo consultarse los aspectos y variables determinantes de sus metas según sea el caso.

4.5 Requisitos de insumos y factores de producción

4.5.1 Requisitos de insumos

Una vez establecidas las metas de producción de la empresa pública, es necesario determinar los requisitos de los insumos y de los factores de producción. Los primeros, normalmente, son proporcionales a la producción, o sea que guardan una relación más o menos constante con la producción en términos físicos. En otras palabras, si conocemos los requisitos de los insumos para la producción de una unidad de producción, una vez establecidas las metas anuales, se determinan los requisitos totales. Así, siendo $x_{1.1}^a$, $x_{2.1}^a$, $x_{3.1}^a$ y $x_{n.1}^a$, los coeficientes de los requisitos de insumo por unidad de producción del producto establecido la meta de producción PBr^a , los requisitos totales quedan determinados por las relaciones:

$$X_{1.1}^a = x_{1.1}^a \cdot PBr^a \quad (40)$$

$$X_{2.1}^a = x_{2.1}^a \cdot PBr \quad (41)$$

$$X_{3.1}^a = x_{3.1}^a \cdot PBr \quad (42)$$

$$X_{n.1}^a = x_{n.1}^a \cdot PBr \quad (43)$$

Los coeficientes técnicos de la función de producción de la empresa pública deben relacionarse estrechamente con sus objetivos.

Con respecto a los factores de trabajo, capital físico y recursos naturales, caben las siguientes consideraciones.

4.5.2 Requisitos de mano de obra

Es una previsión importante que hay que realizar en la empresa pública, ya sea porque este factor es imprescindible, como por el hecho de que, en muchos casos, constituye la propia justificación de la existencia de la empresa debido al empleo que ésta genera. Además de esto es preciso tener presente que no siempre el factor humano se encuentra disponible, lo que exige que éste sea capacitado para poder integrarse al proceso productivo.

Es necesario distinguir tres tipos de recursos humanos exigidos por una unidad productiva pública:

- a) recursos humanos para la dirección de la empresa
- b) para la administración y gestión
- c) para la producción.

En el primer caso, los requisitos no son proporcionales a la producción, admitiendo la ampliación de ésta sin exigencias adicionales de recursos humanos.

Las exigencias son una función de la organización de la empresa y normalmente se mantienen constantes durante varios períodos mientras no se haga una modificación en la organización.

Con respecto a los recursos humanos para la administración y la gerencia, las exigencias tampoco son proporcionales a la producción en forma directa y continua, presentando un comportamiento discontinuo el que es necesario examinar para poder determinar las necesidades de este tipo de mano de obra.

En lo que respecta a la necesidad de mano de obra directamente involucrada en la producción, ésta está en función de las metas de producción (PBr) y de la productividad (p).

El grado de especificación en la programación de la mano de obra depende de la estructura de empleo de la empresa.

Es importante determinar, anualmente, además de los requisitos totales, la demanda adicional global y estructural. Esta información es importante para la elaboración del presupuesto de recursos humanos con el que trabaja la Planificación Operativa anual.

4.5.3 Requisitos de capital

Los requisitos de capital pueden referirse a dos aspectos fundamentales. El primero se relaciona con la subsistencia del capital existente y que corresponde a la depreciación. El segundo tiende a la ampliación de la capacidad de producción de la empresa y puede estar relacionado con dos situaciones: una, la de dar continuidad a un plan de inversiones de mediano plazo, que tiene por objetivo ampliar la capacidad productiva en años futuros y la otra, asegurar la ampliación de la capacidad productiva en el propio período. La depreciación se concibe como la proporción del capital existente, la que, debido al uso, se desgasta exigiendo su reposición. Si se tiene el coeficiente de depreciación de el valor del capital fijo "k", se pueden calcular fácilmente los requisitos de capital para la reposición:

$$D = k \cdot d \tag{44}$$

donde:

- D = a la depreciación
- k = al capital
- d = al coeficiente de depreciación

En el caso de ampliación de la capacidad de la empresa, se hace necesario consultar los planes de inversiones para determinar las metas de inversión y los requisitos para el período en programación. Es importante verificar si la capacidad debe ser ampliada durante el propio período ya que este aspecto se relaciona con la capacidad de producción.

En la determinación de los requisitos de capital es importante determinar la naturaleza y sus costos, ya que estos dos aspectos son importantes para el presupuesto de materiales y para el estudio del financiamiento de las inversiones y de las transferencias de los ahorros.

4.5.4 Requisitos para los recursos naturales

En el caso de que la empresa pública, en su proceso productivo, utilice recursos naturales, debe tratar de explicitarlos y cualificarlos, así como de determinar su costo.

La determinación de las necesidades de los recursos naturales puede ser hecha teniendo en cuenta las metas de producción (PBr) y la productividad estimada o deseada para el recurso natural en cuestión. De esta manera, para la productividad estimada, la necesidad del recurso natural específico será:

$$RN_e = \frac{PBr}{pre} \tag{45}$$

siendo:

pre = a la productividad estimada

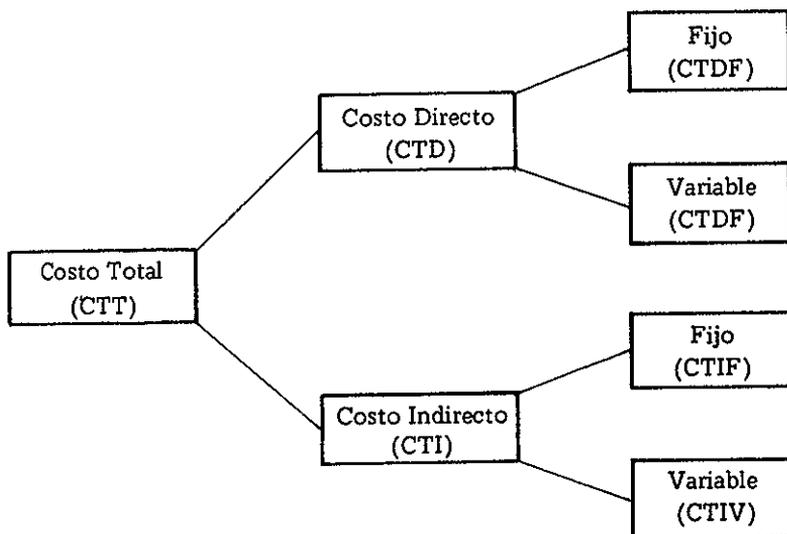
4.6 Costos de producción

Los costos de producción resultan del producto de las cantidades de insumos y factores por sus precios. Si tenemos los requisitos de los insumos (IS) y de los factores (FP), los costos son dados por:

$$CTT = IS \cdot p + FP \cdot P \tag{46}$$

Los costos pueden ser analizados y estimados de acuerdo con la estructura del gráfico:

GRAFICO



4.6.1 Costos directos

Son los resultantes de las actividades directamente relacionadas con la producción de la empresa pública. Pueden subdividirse en costos fijos y costos variables.

En los primeros se reflejan aquellos items que ocurren en cualquier nivel de la producción y están relacionados con el capital fijo utilizado directamente en los procesos productivos.

Los costos directos variables se refieren a los instrumentos y factores que guardan una proporcionalidad con el volumen de producción que se establezca.

4.6.2 Costos indirectos

Son los resultantes de las actividades-medio de dirección y de administración de la empresa. De la misma forma que los directos, se pueden subdividir en fijos y variables.

De acuerdo con el gráfico tenemos:

$$\begin{aligned} \text{CTT} &= \text{CTD} + \text{CTI} = \text{CTDF} + \\ &+ \text{CTDV} + \text{CTIF} + \text{CTIV} \end{aligned} \quad (47) \quad (48)$$

siendo:

$$\text{CTF} = \text{CTDF} + \text{CTIF} \quad (49)$$

y:

$$\text{CTV} = \text{CTDV} + \text{CTVV} \quad (50)$$

$$\text{CTT} = \text{CTF} + \text{CTV} \quad (51)$$

Estas últimas ecuaciones nos dan el costo directo e indirecto de la producción. Si establecemos un margen de lucro bruto (LB), proporcional al capital, tenemos la producción a costa de los factores (PGF):

$$\text{PCF} = \text{CTT} + \text{LB} \quad (52)$$

Añadiendo al segundo miembro la tributación indirecta (Ti), menos los subsidios (S), tenemos la producción a los precios del mercado (PPM):

$$\text{PPM} = \text{CTT} + \text{LB} + \text{Ti} - \text{S} \quad (53)$$

El análisis y la programación de los costos de la empresa son de importancia fundamental, ya que de los mismos resulta su capacidad para poder competir y para generar y distribuir la renta, el ingreso bruto y el líquido, representados por la diferencia entre PPM - (CTT + Ti - S), constituyen la base para ejercer la gestión y el seguimiento de la eficiencia y la eficacia de la empresa.

Además de los conceptos a los cuales ya nos hemos referido, cabe en este campo analizar los costos unitarios:

$$\text{Ctu} = \frac{\text{CTT}}{\text{PBr}} \quad (54)$$

siendo:

Ctu = al costo unitario

PBr = a la producción física en cantidad

CTT = a los costos totales

Desagregando CTT en sus componentes, tenemos:

$$Ct_u = \frac{CTD}{PBr} + \frac{CTI}{PBr} = \frac{CTDF}{PBr} + \frac{CTIF}{PBr} + \quad (55) (56)$$

$$+ \frac{CTDV}{PBr} + \frac{CTIV}{PBr} = \frac{CTTF}{PBr} + \frac{CTTV}{PBr} \quad (57)$$

donde:

CTD/PBr = al componente del costo unitario representado por el costo directo

CTI/PBr = *idem, idem*, por el costo indirecto

$CTDF/PBr$ = *idem, idem*, por el costo directo fijo

$CTDV/PBr$ = *idem, idem*, por el costo directo variable

$CTTI/PBr$ = *idem, idem*, por el costo indirecto fijo

$CTTV/PBr$ = *idem, idem*, por el costo indirecto variable

Todos estos elementos constituyen información importante para la gestión y la administración de la empresa pública.

Otra información importante en el campo de los costos, se refiere al costo marginal unitario, que es lo que cuesta producir una unidad adicional, es decir:

$$Ct_m = \frac{\Delta CTT}{\Delta PBr} \quad (58)$$

donde:

Ct_m = al costo unitario marginal

ΔCTT = al incremento de los costos totales

ΔPBr = al incremento de la producción bruta física

De la misma forma en que el caso del costo unitario, se puede proceder a la desagregación de los costos totales marginales por los componentes para verificar en qué medida cada desagregación carga la producción marginal.

Constituye otro aspecto importante para las decisiones de la empresa pública, especialmente para fijar sus niveles de producción óptima, dependiendo de sus motivaciones.

4.7 Determinación de las inversiones

Las inversiones de la empresa pública presentan dos finalidades fundamentales, como ya lo hemos indicado: la primera se refiere al mantenimiento del capital físico, por medio de la reintegración debido al desgaste, guardando una relación de proporcionalidad con el capital existente, denominado coeficiente de depreciación. Así, la inversión de reposición $IR = k \cdot d$.

El costo de esta inversión está constituido por el costo de la producción, puesto que éste es una parte de la remuneración del factor capital de la empresa.

La segunda finalidad de la inversión de la empresa pública se refiere a la ampliación de su capacidad de producción. Este aspecto de la inversión generalmente se introduce en una perspectiva temporal de mediano plazo, por lo que es conveniente asegurar anualmente las metas previstas.

La previsión de la inversión debe contemplar los aspectos reales y los financieros. Estos últimos se refieren a los ahorros necesarios para su financiamiento.

La actividad necesaria y los recursos reales y financieros requeridos durante el período deben ser presentados en términos estructurales y dinámicos para poder ejercer la gestión, el seguimiento y la evaluación.

4.8 Cálculo probable de los ingresos y de los gastos

Los ingresos de la empresa pública se pueden derivar de sus operaciones corrientes y de su patrimonio, real o financiero. Así podemos clasificar los ingresos de la empresa en ingresos corrientes e ingresos de capital. Lo mismo ocurre con el gasto.

Los primeros se relacionan con las operaciones típicas de la empresa y los segundos con las operaciones relacionadas con su patrimonio.

4.8.1 Ingresos corrientes

Los ingresos corrientes de la empresa pública están constituidos por el volumen de la producción (PBr) multiplicado por los precios medios (\bar{p}). Así tenemos:

$$IC = PBr \cdot \bar{p} \quad (59)$$

La situación financiera de la empresa en la cuenta corriente resulta de la confrontación entre los ingresos corrientes y los gastos corrientes.

4.8.2 Gastos corrientes (GC)

Están constituidos por los gastos de las operaciones normales inherentes a la producción de la empresa: los costos de los insumos, de la remuneración del trabajo, del capital ajeno privado y de los recursos naturales, de la tributación indirecta, menos los subsidios. En otras palabras los GC son iguales al CTT (costo total), el que se obtiene:

$$CTT = \overline{Ct_u} \cdot PBr \quad (60)$$

siendo:

$$\overline{Ct_u} = \text{el costo unitario medio}$$

4.8.3 La situación de la empresa en términos financieros

Si confrontamos IC-GC podremos verificar el estado financiero de la empresa en la cuenta corriente.

Pueden surgir las siguientes situaciones ($IC \cong GC$):

$IC > GC$: la empresa presenta resultados líquidos positivos

$IC = GC$: la empresa está equilibrada, lo que no significa un estado deseable, principalmente en las empresas mixtas

$IC < GC$: la empresa presenta un déficit en la cuenta corriente, porque está operando a precios inferiores a los costos.

No se puede evaluar genéricamente la mejor situación para las empresas públicas, pues todo depende de los objetivos que las justifican.

4.9 Detalle de las operaciones de forma estructural y dinámica

La planificación operativa anual, además de los resultados previstos, trata de detallar específicamente la estructura y la dinámica de las acciones, para llegar a las metas, teniendo en mente el asegurar el cumplimiento, de manera lógica e integral, de las acciones necesarias y en el tiempo oportuno y adecuado, evitando así la incomplementariedad, la incoherencia y la ociosidad de los recursos y haciendo posible el llevar a cabo una gestión, una administración y una evaluación eficaces.

4.9.1 Detalle de las operaciones de producción

La descripción de la función de la producción de cada uno de los productos de una empresa debe identificar de forma secuencial y lógica las fases necesarias, los

requisitos de insumos y los factores por unidad de producto final. En caso de que, una vez fijadas las metas, no se produzca una alteración en las funciones de la producción ni en los coeficientes de productividad, se pueden determinar los requisitos reales de acuerdo con cada una de las fases. Estimando el costo de los insumos y de los factores, se calcula el costo directo total de la producción, según el tipo de producto. Esto es lo que denominamos programación estructural, ya que permite determinar la composición de las acciones necesarias y la participación de cada una en la configuración del costo directo total de la producción.

De acuerdo con la característica de la demanda, se establece la dinámica a aplicar a la producción durante el año, en términos de metas, pasándose a elaborar el cronograma físico y financiero, en el cual se deben explicitar, no solamente los resultados en términos de la producción, sino también los requisitos, de acuerdo con cada una de las fases del proceso productivo en términos reales y financieros.

Es sobre estos cronogramas que se debe ejercer el seguimiento y la evaluación del desempeño, como una forma de apoyo para las gerencias y para la dirección de la empresa.

Este último aspecto constituye la programación dinámica, el cual debe evidenciar la intensidad de la acción y la movilización de insumos, factores y recursos financieros durante el período.

4.10 Programa de recursos humanos

Las empresas públicas, de modo general, debido al nivel de empleo que proporcionan y a su amplia estructura, necesitan desarrollar actividades tendientes a asegurar oportunamente la mano de obra necesaria para el cumplimiento de su programación.

Además de las actividades de programación y de las necesidades de recursos humanos, las que se relacionan con las metas y los niveles de productividad establecidos, son necesarias actividades de reclutamiento y de capacitación, pues muchas veces la mano de obra disponible, por varias razones, no puede incorporarse directamente al trabajo.

Una vez determinada la producción (PBr) y la productividad (p) por tipo de mano de obra, el empleo (ep) y la productividad (p) por tipo de mano de obra, el empleo (ep) programado resulta:

$$E_p = \frac{P_{Br}}{p} \quad (61)$$

Las necesidades adicionales de mano de obra son dadas por:

$$\Delta E_p = E_p^1 - E_p^0 \quad (62)$$

donde:

ΔE_p = a las necesidades adicionales de mano de obra

E_p^1 = al empleo programado

E_p^0 = al empleo existente

Esta información de tipo global para el período debe ser establecida durante toda su duración para orientar las tareas inherentes al reclutamiento y la capacitación para que, a su debido tiempo, la mano de obra pueda incorporarse a la producción.

Ya observamos, cuando abordamos las necesidades de mano de obra, las distinciones que cabe hacer y las características de cada uno de los grupos.

4.11 La programación financiera

Los objetivos de la programación financiera de la empresa pública pueden resumirse así:

- a) Asegurar los recursos financieros en la cantidad y en la oportunidad para el desarrollo del programa de trabajo
- b) Impedir la ociosidad, el aumento de costos y la pérdida de crédito resultantes de la falta de previsión de excedentes, causados por la demora de las acciones y los compromisos
- c) Evitar que la empresa pública se torne una fuente de desequilibrio por no encuadrar en la política financiera general.

Para el cumplimiento de estos objetivos es necesario analizar los puntos siguientes:

4.11.1 La previsión del comportamiento de los ingresos a lo largo del período

Ya constatamos que $IC = PBr \cdot \bar{p}$, siendo IC los ingresos corrientes, PBr la producción bruta real y \bar{p} el precio medio.

Como para efectos de la programación financiera, lo que se necesita establecer es la disponibilidad efectiva de los recursos financieros, caben las siguientes consideraciones:

No siempre el IC disponible en un año corresponde a la PBr . p del año, debido a que los pagos de los clientes pueden ser realizados con un plazo de 30, 60, 90, etc., días. Así las cosas, en los primeros días del año entrarán recursos correspondientes a la producción del año anterior. De la misma forma, los recursos financieros correspondientes a la producción de los últimos meses del período no estarán disponibles durante el mismo. Luego, para efectos de la programación financiera, se debe tratar de determinar qué volumen de recursos se reciben en el período relativo al período anterior y qué volumen de producción del período solamente será pagado durante el período siguiente. Así:

$$IC_{di}^n = a . PB_r^n \cdot p^{n-1} + PB_r^n \cdot p^n - b . PB_n^n p^n \quad (63)$$

siendo:

- IC_{di}^n = a los ingresos corrientes disponibles en el año "n"
- a = al coeficiente del valor de la producción del año "n" - 1, cuyo pago se efectuará en el año "n"
- PB_r^{n-1} = a la producción real en el año "n" - 1
- p^{n-1} = al precio unitario en el año "n" - 1
- PB_r^n = a la producción real en el año "n"
- p^n = al precio unitario en el año "n"
- b = al coeficiente de producción, cuyo pago se efectuará en el año "n" + 1
- a y b = son funciones de los plazos de ventas de la empresa.

Lo que es válido para el período es válido para una etapa intermedia que sirva de base a la programación financiera, ya que ésta tiene que ser dinámica, tiene que tomar como puntos de referencia etapas menores que el período. Tomando el mes como parámetro temporal, tenemos:

$$IC_{di}^n \neq PB_{ri}^n \cdot p_i^n \quad (64)$$

donde:

- IC_{di}^n = a los ingresos corrientes disponibles del año "n" del mes "i"
- PB_{ri}^n = a la producción del mes "i" del año "n"
- p_i^n = al precio del mes "i" del año "n"
- IC_{di}^n = de hecho es una función de mediano plazo de la facturación de la empresa del volumen de las ventas, del coeficiente de la puntualidad de los pagos de parte de los clientes, etc.

Hay un elemento que se debe considerar en este caso, y es el uso del descuento de títulos por parte de la empresa, lo cual torna disponible parte de su facturación a plazos.

Como se puede observar, la previsión de los ingresos corrientes de la empresa pública depende de la programación de la producción y de las ventas en términos reales. La expresión “programación financiera”, no da cuenta del verdadero trabajo que ella implica. Por eso sería mejor denominarla “programación de la ejecución”, tanto en términos físicos como financieros.

Además de los ingresos corrientes (IC), resultantes de sus operaciones industriales y comerciales, la empresa pública puede contar con otras fuentes de ingresos, que de la misma forma que las anteriores, deben ser estimadas tomando en cuenta sus peculiaridades funcionales, llegándose así a la previsión total de los ingresos propios, según cada mes del año:

$$IP_{di}^n = IC_{di}^n + IO_{di}^n \quad (65)$$

donde:

IP_{di}^n = al ingreso propio disponibles en el mes “i” del año “n”

IC_{di}^n = al ingreso corriente disponibles en el mes “i” del año “n”

IO_{di}^n = a los otros ingresos disponibles en el mes “i” del año “n”

4.11.2 Previsión de los gastos

Los gastos de las empresas se derivan fundamentalmente de:

- a) Los pagos de letras de cambio (pagos diferidos) correspondientes a las compras de insumos para el proceso productivo (Pgp)
- b) Los pagos a los propietarios de los factores trabajo, capital y recursos naturales utilizados en el proceso productivo (Pf)
- c) Los pagos correspondientes a las actividades centrales (Pac)
- d) Los pagos correspondientes a las inversiones (Pv)
- e) Los pagos correspondientes a la distribución de los resultados (Pd).
 - a) Los pagos de letras de cambio correspondientes a las compras de insumos para la producción (P^n_{gpi})

Es necesario considerar las necesidades físicas y los compromisos de los gastos. Los requisitos físicos y su dinámica, durante la duración del período y mensualmente, son funciones de los programas de producción, debiendo partir de los mismos, la información al respecto, una vez fijadas las metas. En cuanto a los compromisos financieros resultantes, dependen, además de los físicos, del precio, de las condiciones

de pago y de la política de las existencias (stocks). Así:

$$P^n_{gpi} = f(QISi, p, pg, es) \quad (66)$$

siendo:

P^n_{gpi}	=	a los pagos de letras de cambio correspondientes a los insumos
$QISi$	=	a la cantidad de insumos
p	=	al precio
pg	=	a la modalidad de pago
es	=	a la política de las existencias

b) Los pagos a los propietarios de los factores (P^n_{fi})

Generalmente estos tipos de compromisos constan explícitamente de contratos de trabajo, de alquiler y de concesión, que determinan las condiciones de pago, facilitando la información para esta finalidad.

Así:

$$P^n_{fi} = f(T, K, RN, r, c) \quad (67)$$

siendo:

T	=	al trabajo
K	=	al capital
RN	=	a los recursos naturales
r	=	a la remuneración
c	=	a las condiciones

c) Los pagos correspondientes a las actividades centrales (P^n_{ac})

Los pagos correspondientes a estas actividades se deducen de su programación anual y del análisis de los factores que pueden alterar su comportamiento durante el año. Aquí podrían insertarse, siempre que fuese imposible vincularlos a los niveles programáticos motivadores, los gastos de carácter financiero.

d) Los pagos correspondientes a las inversiones (P^n_{i})

La programación de las inversiones anuales debe tener como punto de partida alguna información acerca de la capacidad de financiamiento propio y de endeudamiento.

El cronograma físico-financiero de las inversiones proporciona la información sobre los requisitos financieros para la programación financiera:

$$PV_i^n = f(V_i \cdot crf_i) \quad (68)$$

donde:

PV_i^n = a los pagos correspondientes a las inversiones en el mes "i"

V_i = al volumen de inversiones

crf_i = al cronograma financiero de las obras

e) Los pagos correspondientes a la distribución de los resultados (Pd)

Las ganancias de la empresa o los resultados líquidos generalmente se estiman en relación con el volumen de producción.

De acuerdo con la política y la legislación respectivas, una vez determinada la ganancia, se fijan el margen de distribución y sus condiciones, elementos que sirven de base a la programación financiera de este ítem. Por otra parte, este pago no se efectúa mensualmente; se concentra, por lo general, al final del año o al inicio del período.

Así, el gasto estaría constituido por:

$$GT_i^n = P_{gpi}^n + P_{fi}^n + P_{aci}^n + P_{Vi}^n + P_{di}^n \quad (69)$$

donde cada término se refiere a los pagos por los conceptos a que anteriormente nos referimos en cada mes del año.

4.11.3 La comparación entre la previsión del ingreso propio del gasto

Una vez estimado el ingreso propio (IP_{di}^n) y el gasto (GT_i^n), es necesario establecer una comparación para deducir incoherencias y tomar medidas para su solución. Las soluciones pueden situarse en el ámbito interno o externo de la empresa.

En lo que se refiere al ámbito interno, pueden implicar cambios en los programas, en la política de ventas, en la revisión de los precios, en los plazos de venta y de compra, etc.

En lo que se refiere al ámbito externo, pueden tener relación con el crédito, el financiamiento, los plazos de las compras, etc.

4.11.4 La programación de la aplicación de los excedentes financieros

En el establecimiento de la programación financiera de la empresa, se debe procurar reducir al mínimo la ociosidad de los recursos, principalmente cuando el nivel

de los precios tiende a elevarse, ya que los recursos financieros ociosos pierden la capacidad de compra.

La empresa pública, al establecer la comparación entre los ingresos y los gastos, debe analizar en qué medida los dos flujos le dan cierta holgura que le permitan usar los excedentes en el mercado financiero. Esto es válido siempre y cuando no tengan, derivaciones que causen distorsiones internas y externas a la empresa pública.

Una vez analizados y establecidos los aspectos antes mencionados y habiendo llegado a una situación considerada óptima, la programación financiera debe constituirse en el marco de referencia básico para la administración financiera de la empresa pública, teniéndose cuidado de que las decisiones no sean tomadas únicamente bajo este aspecto, sino tomando en cuenta también el campo físico de la producción y de las inversiones.

4.12 El análisis de las decisiones fuera del ámbito de la empresa

La programación de la empresa pública requiere estudios, análisis y previsiones, que van más allá del ámbito de su competencia, con miras a esclarecer y prevenir el posible comportamiento de aquellas áreas condicionantes de su programa de trabajo. Las condicionantes pueden ocurrir tanto de parte de la demanda como de la oferta.

En lo que respecta a la demanda de la empresa pública, las condicionantes se refieren a la disponibilidad de los insumos y de los factores requeridos en cuanto a la cantidad, calidad, la oportunidad y los precios para llevar a cabo su programación de la producción y de la inversión dentro de lo establecido. El análisis, en este caso, debe centralizarse en las perspectivas de producción de los abastecedores de los insumos y bienes de capital para la empresa; en las posibilidades de importación; en la política de precios y en la comercialización de los insumos; en la política de empleo y de salarios; en la política financiera y sus desdoblamientos con respecto a los plazos, los intereses de capital, las amortizaciones, el monto de los empréstitos y en la política tributaria que indice sobre la demanda de la empresa, etc.

Por otra parte, el análisis de la oferta, como ya lo hemos indicado, debe tratar de determinar fundamentalmente: la demanda global de los productos producidos por la misma empresa pública; la demanda interna y externa; el margen de atención prestada por la empresa en los dos casos; el flujo de la demanda a lo largo del año; los precios; la tributación y los subsidios; los incentivos directos e indirectos del gobierno; las condiciones de comercialización y de pago; las posibilidades de descuento, etc.

Estos aspectos deben ser objeto de un análisis ex-ante a la elaboración de las metas de producción; durante, para verificar hasta qué punto las condicionantes se mantienen, y ex-post, para asegurar al máximo las condiciones que servirán de base a la elaboración de la programación y para que sean tomadas las disposiciones convenientes en la medida en que las mismas se alteren.

5. Seguimiento y evaluación en la empresa pública

5.1 Consideraciones generales

La programación de la empresa pública no es auto-ejecutable; en consecuencia, se necesita un sistema de seguimiento y de evaluación que permita verificar hasta qué punto la ejecución corresponde a la programación y hasta qué punto los objetivos están siendo o no logrados. El primer aspecto se refiere al seguimiento y está más orientado al análisis de la eficiencia. El último se refiere a la eficacia en la consecución de los objetivos y al asunto de la evaluación.

El seguimiento y la evaluación deben de tener concepciones y puntos de contacto comunes aunque no sean totalmente idénticos. Por otra, parte el seguimiento requiere mayor asiduidad que la evaluación, para evitar que los hechos se consoliden y se tornen irreversibles. Es lógico que existiendo la conexión entre uno y otro, las observaciones del seguimiento se reflejarán en la evaluación.

5.2 Aspectos del seguimiento

El seguimiento trata de verificar el grado de coincidencia o de discrepancia entre la programación y la ejecución, de identificar las causas, de analizar los efectos, y de apoyar las decisiones correctivas.

Para que se pueda ejercer, tiene que basarse en la programación estructural y dinámica de las metas del producto final, en las actividades físico-mensurables para la consecución de las metas del producto final y en la determinación de sus costos, pudiéndose, con estos elementos, establecer cronogramas físicos y financieros para ejercer el seguimiento y detectar exactamente el nivel de distorsión y sus causas y así tomar las medias adecuadas, en cantidad y calidad, para superar las deficiencias.

5.3 Requisitos para el seguimiento

Los principales requisitos para el ejercicio del seguimiento de la ejecución en las empresas públicas son:

- a) Una concepción del seguimiento que se basa en lo físico, en lo financiero, en la estructura de la programación y en su dinámica a lo largo del período
- b) Plazos adecuados para el seguimiento, para evitar situaciones irreversibles
- c) Facilidad de operación del sistema en todo el ámbito de la empresa, minimizando el trabajo en el cumplimiento de los requisitos
- d) Facilidad de agregación de los niveles programáticos, los medios y los fines, para

poder proporcionar información a los diferentes niveles de la pirámide organizacional de la empresa

- e) Un mecanismo de comunicación, adecuado para sensibilizar, especialmente, los puntos de decisión de mayor convergencia
- f) Una vinculación estrecha con el proceso decisorio para que el mismo reaccione de acuerdo con las motivaciones proporcionadas por el seguimiento
- g) Un sistema de seguimiento, con características fundamentales que abarquen el todo, de tal forma que se puedan determinar los efectos bilaterales entre los distintos campos y que pueda ser entendido y utilizado desde la supervisión superior, hasta los niveles más específicos de la programación.

5.4 Aspectos de la evaluación

La evaluación puede y debe realizarse *ex-ante*, durante y *ex-post* al evento, tratando, en el primer caso, de seleccionar las alternativas más adecuadas; en el segundo, verificar en qué medida la ejecución permite inferir el alcance de los objetivos y, finalmente, en el último, tratando de averiguar el grado del logro de los objetivos propuestos.

En consecuencia, para ejercer la evaluación, es necesario, en primer lugar, examinar varias posibilidades para el programa de trabajo de la empresa ya sea en lo que respecta a las metas o a los procedimientos y al uso de los insumos o también al análisis de las condicionantes.

En segundo lugar, es imprescindible un sistema de seguimiento sistemático que tenga asiduidad adecuada para que se infieran las posibilidades de alcanzar los objetivos. La evaluación debe estar basada en informaciones más amplias que las que proporcionan el seguimiento y la coyuntura. Finalmente, se requiere un conjunto de informaciones con respecto a la programación, a los objetivos, a los indicadores, a la cuantificación y a las fuentes de información, para verificar si, de hecho, la empresa logró alcanzar los objetivos propuestos.

Tratándose de ciertos objetivos relacionados con la inversión, generalmente su evaluación tiene que ser hecha a mediano plazo, una vez iniciado el período de madurez del proyecto.

5.5 Requisitos básicos para la evaluación

Entre los principales requisitos básicos para la evaluación resaltan:

- a) La definición de los objetivos específicos y globales de la empresa pública

- b) Los indicadores cuantitativos de los objetivos específicos y globales
- c) La identificación de las fuentes de información acerca del alcance de los objetivos
- d) La relación entre el seguimiento y la evaluación para que el primero abastezca al segundo de información
- e) La sistemática adecuada para proceder a la evaluación y
- f) La relación entre el seguimiento, la evaluación, la decisión, la planificación y la programación.

5.6 La retroalimentación de la planificación y la programación de la empresa pública

La planificación y la programación deben constituir tareas permanentes en la administración de la empresa pública, debiendo ser abastecidos de información sobre los hechos reales, para verificar el grado de coincidencia o de divergencia entre lo planificado, lo programado y lo alcanzado y cuáles son las causas o factores que provocan las distorsiones.

Este flujo informativo debe originarse en el seguimiento y en la evaluación, cerrando así el circuito del proceso de planificación y generándose, de esta forma, la retroalimentación del sistema, la que hará posible un mejoramiento creciente por medio de la incorporación de un mayor conocimiento de las relaciones internas y externas de la empresa pública y de los elementos condicionantes básicos de su actividad y de sus resultados.

NOTAS

- 1 El mencionado instrumento legal se refiere a la Unión, por tratarse de un instrumento legal del Gobierno Central. Sin embargo el concepto de la empresa pública y de la sociedad de economía mixta es el mismo cuando se trata del Estado o del Municipio.
- 2 El enfoque comprenderá los dos tipos de empresas en las que el sector público tiene participación.
- 3 En este trabajo el símbolo “ep” significará las empresas públicas.
- 4 En este caso, los bienes finales son para la empresa.

BIBLIOGRAFIA

- Abraham, V. I. *Annual Budgeting and Development Planning*. Washington: National Planning Association, Center for Development Planning, 1965. Planning Methods Series No. 1.
- Albanese, G. "L'Imprensa Pubblica". *Tempi Moderni* (Roma, octubre de 1958).
- Allicne, M. *L'Applicazione dell'Analysis dei Costi e dei Benefici alle Imprese Pubbliche*. Imp. Pubbl., diciembre de 1964.
- Anon. "Reflexions sur les Relations entre Comptabilité d'Entreprise et Comptabilité Nationale". *Etudes et Conjoncture*. Vol. 22, No. 8 (Paris, agosto de 1967).
- Alvarez-Gendin, A. "La Empresa Pública como Instrumento de la Industrialización Administrativa". *Documentación Administrativa*. Vol. 107 (Madrid, noviembre de 1967).
- Alvarez, V. Andres. "Introducción al Estudio de la Empresa Pública". *Revista de Administración Pública*. No. 3 (Madrid, 1950).
- American Institute of Certified Public Accountants. Instituto Peruano de Administración de Empresas. *Control Interno - Elementos de un Sistema Coordinado y su Importancia para la Gerencia y el Auditor Independiente*. Lima, 1949.
- Archibugi, F., y Lombardini, S. *Plano Economico e Impresa Pubblica*. Torino: Paolo Boringhieri, 1963. Centro di Studi e Piani Economici, Turin Studi di Politica Economica No. 1.
- Ardant, G. *Technique de l'Etat. De la Productivité du Secteur Public*. Paris: Presses Universitaires de France, 1953.
- Assmann, G., y Furbass, W. "L'Evolution de la Gestion Economique dans les Entreprises Nationalisées". *Deutsche Finanzwirtschaft*. No. 14 (Alemania 1968).
- Association Internationale de Science Politique. *L'Entreprise Publique*. Congrès de Rome, 1958.
- Basic, A., y Konopnicki, M. "L'Economie Publique et Cooperative en Italie". *Annales de l'Economie Collective* (Ginebra julio/setiembre de 1969).
- Bates, R., y Webb, M. "Government Control over Investment Planning in the Nationalised Electricity Supply Industry". *Bull. Inst. Econ. and Statist.* (febrero de 1968).

- Bauchet, P. "Las Empresas Públicas Francesas y el Mercado Común". *Documentación Administrativa* (Madrid, octubre de 1966).
- Bauchet, P. *Propriété Publique et Planification: Entreprises Publiques non Financieres*. Paris: Editions Cujas, 1962.
- Benazet. *L'Autorité de l'Etat sur les Entreprises Publiques du Secteur de l'Energie*. These Toulouse, 1958.
- Berend, P. "Le Monopole Français des Tabacs". *Revue Administrative* (Paris, julio/agosto de 1954).
- Bergson, A. *Optimal Pricing for a Public Enterprise*. Harvard Institute of Economic Research, Discussion Paper No. 180.
- Berthomieu, C. *La Gestion des Entreprises Nationalisées: Critique de l'Analyse Marginaliste*. Paris: Presses Universitaires de France, 1970.
- Bhambri, C. P. *Parliamentary Control over State Enterprise in India: Study in Public Administration*. Nueva Delhi: Metropolitan Book, 1960.
- Bianchi, R. "Aspetti e Problemi dell'Impresa Pubblica in Gran Bretagna". *Impresa Pubblica* (Roma, setiembre de 1960).
- Brasil. Secretaria de Obras Públicas (Guanabara). *Uma Nova Política Salarial - Modernos Métodos Gerenciais Aplicados a Empresas Públicas*. Rio de Janeiro, 1967.
- Bredin. *L'Entreprise Publique et Semi-Publique et le Droit Privé*. L.G.D.J., 1956.
- Brunella, D. A. "La Administración de las Empresas Públicas". Santiago, Chile, 1969 (ST/ECLA/CONF.35/L.4).
- Brzezinski, W. "Le Système de l'Economie Planifiée et la Place de l'Entreprise Nationale dans ce Système". Paris: International Political Science Association, Documentation of the Jablonna Round Table Meetings, 19/24 de setiembre de 1966.
- Buczowski, S. "La Position de l'Entreprise d'Etat dans l'Appareil de l'Etat et dans la Circulation Economique". Paris: International Political Science Association, Documentation of the Jablonna Round Table Meetings, 19/24 de setiembre de 1966.
- Bueno, M. G. "El Financiamiento de la Creación y la Operación de Empresas Públicas Industriales en México". Santiago, Chile, 1969 (ST/ECLA/CONF.35/L.10).

- Burkhead, J. "Le Controle des Entreprises Publiques dans les Pays Economiquement Avancés et dans les Pays Sous Développés". *Cahiers Economiques* (julio de 1954).
- Bustamante, E. "Control de las Empresas del Estado". *Revista de Economía*. Vol. 25, No. 9 (México, setiembre de 1962).
- Carvalho, L. N. de. *Subsidios para um Estudo das Empresas Públicas em Portugal*. Lisboa: Centro de Estudos de Planeamento, 1971.
- Caselli, L. *L'Impresa Pubblica nella Economia di Mercato*. Milano: Ed. Giuffré, 1970.
- Cassese, S. *Partecipazioni Pubbliche es Enti di Gestione*. Milano: Ed. F. Angeli.
- Castagnede, B. *L'Equilibre Financier des Entreprises Publiques*. Paris: Armand Colin, 1971.
- Catz, J. *Control de la Gestión en la Empresa Constructora y de Obras Públicas*. Barcelona: Editores Técnicos Asociados, 1969.
- Centre Européen de L'Entreprise Publique. *Les Entreprises Publiques dans la Communauté Economique Européenne*. Paris: Dunod, 1967.
- Centre Européen de L'Entreprise Publique. *L'Entreprise Publique Face ou Développement Economique de L'Europe*. Paris: Editions Techniques et Economiques, 1969.
- CEPAL. "Las Empresas Públicas: Su Significación Actual y Potencial en el Proceso del Desarrollo". Santiago, Chile 1971 (E/CN.12/872). 14 Período de Sesiones.
- CEPAL. "Informe de la Reunión de Expertos en Administración de Empresas Públicas en América Latina y el Caribe (Santiago de Chile, 17 al 22 de noviembre de 1969)". Santiago, Chile, 1970 (E/CN.12/853).
- CEPAL. "Mobilización de Recursos Internos. I. Las Empresas Públicas: Su Significación Actual y Potencial en el Proceso de su Desarrollo. II. La Intermediación Financiera en América Latina". Santiago, Chile, 1971. 14 Período de Sesiones (Santiago de Chile, 27 de abril/8 de mayo de 1971).
- CEPAL. "La Recepción y Transmisión de Información en las Empresas". Santiago, Chile, 1969. Reunión de Expertos en Administración de Empresas Públicas en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 17 al 22 de noviembre de 1969 (documento informativo No. 3).
- CEPAL. Unidad de Administración Pública. "Algunos Problemas de Administración de

- las Empresas Públicas". Santiago, Chile, 1969. Reunión de Expertos en Administración de Empresas Públicas en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 17 al 22 de noviembre de 1969 (ST/ECLS/CONF.35/L.1).
- CEPAL. "Precios, Rentabilidad y Eficiencia de la Empresa Pública". Santiago, Chile, 1969. Reunión de Expertos en Administración de Empresas Públicas en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 17 al 22 de noviembre de 1969 (ST/ECLA/CONF.35/L.3).
- CEPAL. "Las Relaciones entre Empresas Públicas y el Gobierno Central y su Efecto sobre la Eficiencia". Santiago, Chile, 1969. Reunión de Expertos en Administración de Empresas Públicas en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 17 al 22 de noviembre de 1969 (ST/ECLA/CONF.35/L.2).
- Charriere, J. "Planification et Gestion des Unités de Production". C. Bettelheim, J. Charriere y H. Marchisio (eds.) *La Construction du Socialisme en Chine*. Paris: François Maspero, 1965.
- Chile, ODEPLAN. *Planes de Operación y de Inversiones de las Empresas del Area de Propiedad Social, 1971*. Santiago, Chile: ODEPLAN, 1971, Serie II, Planes Anuales.
- Cibotti, R., y Sierra, E. *El Sector Público en la Planificación del Desarrollo*. México: Siglo XXI Editores, 1970.
- Costa, R. V. da. "O Equilíbrio entre Iniciativa Governamental e Setor Privado". *Industr. e Produt.* Vol. 2, No. 16 (setiembre de 1969).
- Galli, C. Bassino. *Los Presupuestos por Programa en las Actividades Públicas: Su Aplicación a una Institución Estatal*. Santiago, Chile: Instituto de Organización y Administración, 1964.
- Gordillo, A. *Empresas del Estado, Empresas Nacionalizadas, Sociedades de Economía Mixta, Sociedades del Estado, etc.* Buenos Aires: Edic. Macchi, 1965.
- Gregory, R. H. y Van Horn, R. L. *Le Traitement de l'Information dans l'Entreprise*. Paris: Dunod, 1966.
- India. Planning Commission. *Management Planning in Public Enterprises*. Nueva Delhi, 1964.
- Land, J. W. "The Role of Public Enterprise in Turkish Economic Development". G. Ranis (ed.). *Government and Economic Development*. New Haven: Yale University Press, 1971.

- Lauger, E. "L'Importance Economique des Entreprises Publiques Belges". *Annales de l'Economie Collective* (Ginebra, octubre/diciembre de 1965).
- Leite, A. D. *Empresa Pública e Desenvolvimento Econômico e Iniciativa Privada e Desenvolvimento Econômico*. Santiago, Chile: ILPES, 1965.
- Martner, G. *Planificación y Presupuesto por Programas*. México: Siglo XXI Editores, 1967.
- Paris. Institut de Science Economique Appliquée. *L'Entreprise, ses Techniques et son Gouvernement. 2. Aspects Sociaux de 18 Entreprises*. Paris: Presses Universitaires de France, 1964. Y *Economie Appliquée*. Vol. 17, No. 4 (octubre/diciembre de 1964).
- Paris. Institut de Science Economique Appliquée. *L'Entreprise, ses Techniques et son Gouvernement. 3 La Formation des Decisions et l'Entreprise*. Paris: Presses Universitaires de France, 1965. Y *Economie Appliquée*. Vol. 18, Nos. 1-2 (enero/junio de 1965).
- Paris. Institut de Science Economique Appliquée. *L'Entreprise, ses Techniques et son Gouvernement. 4. La Croissance de L'Entreprise et le Profit*. Paris: Presses Universitaires de France, 1965. Y *Economie Appliquée*. Vol. 18, No. 3 (julio/setiembre de 1965).
- Paris. Institut de Science Economique Appliquée. *La Reforme Economique dans l'Europe de l'Est*. Paris: Presses Universitaires de France, 1967. Cahiers, Serie G. Economie Planifiée No. 25.
- Petrilli, G. *Piano Economico e Impresa Pubblica*. Torino: Boringhieri, 1963.
- Philippe, M. *Le Role de l'Etat dans le Financement des Entreprises*. Paris: Dunod, 1970.
- Quintana, C. Albiñana García. "El Concepto de Empresas Públicas en las Cuentas Económicas de 1966". *De Economía*. Vol. 23, No. 114 (Madrid, julio/setiembre de 1970).
- Valdés, P. Aldunate. *Estudio sobre el Uso de Recursos y el Resultado Económico de Empresas Agrícolas del Valle Central de Chile*. Santiago, Chile: Centro de Estudios para Empresas Agrícolas U. C., 1967.
- Varios autores. *II Finanziamento delle Imprese Pubbliche e el Problema delle Tariffe*. Roma Tavola Rotonda, 22/23 de febrero de 1965. Milano: Ed. CIRIEC, 1966.

Varios autores. *L'Entreprise Publique Element Dynamique de la Politique Industrielle.*
Atti del V Congreso del CEEP. Roma, 1971.

Varios autores. *L'Evolution des Entreprises Publiques dans la Communauté Européenne
au Cours des Dernieres Années.* Bruxelles: Ed. CEEP, 1971.

CAMBIO Y PERMANENCIA DE AMERICA LATINA EN EL CONTEXTO ECONOMICO MUNDIAL

Alfredo Guerra-Borges
Edelberto Torres-Rivas

América Latina ha cambiado significativamente en los últimos treinta años. Es, hoy día, muy distinta de aquella que sufrió el impacto de la crisis mundial hace medio siglo. La crisis de los años treinta exhibió de una vez para siempre las debilidades del modelo primario-exportador, y especialmente, tuvo efectos en el sistema político y en la estructura de dominación del conjunto de las sociedades latinoamericanas. El vendaval de la crisis derribó diecisiete gobiernos en el período 1929-1931, y dio paso a regímenes de facto, por medio de los cuales la llamada oligarquía —propriamente, la burguesía agrario-comercial nativa— intentó defenderse.

A lo largo de cincuenta años la situación cambió radicalmente, sobre todo en los últimos treinta. Sin embargo, una nueva crisis económica internacional, que alcanza incluso a las economías socialistas, ha puesto de manifiesto que, no obstante los cambios habidos y las nuevas formas de articulación de América Latina a la economía mundial, subsiste su papel dependiente y subsidiario. De hecho, no aparecieron fuerzas endógenas capaces de promover un desarrollo económico de orientación nacional, es decir, un desarrollo que erosionara la dependencia y configurara una saludable interdependencia. La rectoría del centro sigue presente en la periferia latinoamericana.

De la actual situación de América Latina pueden sacarse algunas conclusiones, que no por generales son menos ciertas. La comprobación de las mismas se hace más adelante, pero resulta pertinente presentarlas de manera resumida, a fin de comprender que en el contexto mundial dependerá de que se mantengan, o se superen, las causas que crearon sociedades que, hacia adentro resultan ser nada equitativas y hacia afuera sensiblemente vulnerables.

En efecto, ciertas particularidades de la evolución económica de América Latina, en las últimas décadas, son resultado de la convergencia de las políticas de los sectores nacionales que aceptan, a lo sumo, un cambio *conservador*, y las nuevas políticas

definidas *offshore* para la conservación, dentro del cambio, de ciertas relaciones estructurales de la economía mundial.

En forma más explícita, puede decirse que los cambios ocurridos en los países latinoamericanos, a diferencia de lo que ocurrió en los hoy desarrollados, han sido conducidos de tal manera que se mantienen sin alteración ciertas estructuras que, en fin de cuentas, circunscriben los beneficios del desarrollo a una parte limitada de la sociedad y debilitan las posibilidades mismas de crecimiento y renovación. Por su parte, los países desarrollados, cuya partida de nacimiento está inscrita en una radical transformación de las sociedades antecedentes, han acumulado capital, tecnología y conocimientos científicos en grado tan alto que necesitan organizar la economía mundial en forma que garantice la reproducción de su propio sistema.

CUADRO 1

AMERICA LATINA: TAMAÑO RELATIVO DE LOS PAISES
MEDIDO CONFORME TRES DISTINTAS VARIABLES, 1980^a
(en porcentajes)

	PIB	Población	Exportaciones mercancías
Países mayores			
Brasil	36	35	22
México	24	20	18
Argentina	10	8	9
Países medianos			
Venezuela	7	4	21
Colombia	4	8	4
Perú	4	5	4
Chile	3	3	5
Países pequeños^b			
América Latina	100	100	100

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Naciones Unidas.

a Se ordenaron los países conforme el tamaño relativo de su Producto Interno Bruto.

b Bahamas, Barbados, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago y Uruguay.

Esta fuerza expansiva irrefrenable de las economías desarrolladas ha condicionado, en gran medida, el desarrollo latinoamericano de los últimos años, y a su vez, los agentes sociales del *cambio conservador* encuentran en las inversiones foráneas los medios que su propio país podría darles sólo con cambios que no desean promover.

Es en este contexto general que percibimos el "cambiante papel de América Latina en la economía mundial", a que hace referencia el tema que nos corresponde abordar. Traeremos entonces a cuenta algunos aspectos del desarrollo latinoamericano, que tienen relación directa con el resto del mundo, en particular los que se refieren a la crisis actual, por ser ésta, como se ha dicho ya, la que ha revelado muy claramente la permanencia del encuadramiento contextual de un continente que tanto ha cambiado en tan pocos años.

1. El gran salto: la industrialización

En los dos últimos decenios, de 1950 a finales de los años 70, el producto interno de América Latina creció en una tasa media anual del 5,5%. El denodado proceso de sustitución de importaciones salvó en los hechos su reputación, pues, no obstante los múltiples errores que se pueden imputar a la industrialización latinoamericana, fue ésta la que imprimió mayor dinamismo a toda la economía, la que provocó los cambios principales y la que dio origen a nuevos vínculos con la economía mundial.

Medido en términos reales, el producto industrial de América Latina pasó de 13.300 a 76.000 millones de dólares en el lapso comprendido entre 1950 y 1978, lo que implica una tasa de crecimiento acumulativo anual de 6,4%, que es un poco superior a la tasa media mundial (6%), en el mismo período.

En los albores de este proceso de industrialización acelerada, se pensó que la industria vendría a salvar a la América Latina de sus recurrentes problemas de balanza de pagos. "Se aducía que al eliminarse la monoexportación primaria se terminaría con una situación estructural de dependencia con el exterior (por la vía del deterioro histórico de los términos de intercambio y las oscilaciones coyunturales bruscas de precios en los mercados de alimentos y materias primas) y se restablecería la salud del sector externo".¹

Se pensaba, igualmente, que como corolario de estos cambios se alcanzaría una creciente capacidad de decisión en la orientación del desarrollo. Atrás iba a quedar la opresiva época de los enclaves agrícolas y mineros.

Sin embargo, las cosas sucedieron de otra manera. La vulnerabilidad de la balanza de pagos latinoamericana prácticamente no ha cedido en nada. Y si bien se han esfumado los enclaves del pasado, las inversiones transnacionales controlan las posiciones principales en la industria y tienen capacidad para decidir ciertas orientaciones de la industrialización y del comercio exterior.

Veamos con un poco de más detalle esto último, para dedicar luego nuestra atención a la cuestión que actualmente es más aleccionadora: la deuda externa.

2. Industrialización y transnacionales

El impulso que se dio a la industrialización mediante la concesión de incentivos fiscales, la protección arancelaria y las políticas de integración económica regional, fue ampliamente aprovechado por las firmas transnacionales. Suele verse en esto el resultado de acciones avasalladoras de las ET, para establecerse en los mercados latinoamericanos, y de acuerdo con este difundido enfoque, la transnacionalización habría sido impuesta a la América Latina. Lo anterior constituye una versión deformada de la realidad. Sin duda la fuerza expansiva de las transnacionales es capaz de doblegar resistencias legales y políticas allí donde las encuentra, pero en el proceso de transnacionalización, tienen un relevante papel los gobiernos de América Latina. Las políticas de industrialización apelaron a las transnacionales para desarrollar los sectores industriales más dinámicos. Las burguesías nacionales se sentían bien instaladas en los sectores tradicionales. No disputaron el terreno a las transnacionales. Hubo resignación y avenencia. Y al igual que los gobiernos, por convicción ideológica o necesidad política, vieron en la instalación de las subsidiarias una premisa de éxito y estabilidad. La irrupción y predominio generalizado de las ET, es resultado inconfundible de la convergencia del "cambio conservador" y las tendencias recientes del capital internacional.

Medida la inversión extranjera por la inversión en plantas y equipos, que es la mejor manera de reflejar la expansión de su capacidad productiva, puede apreciarse un ritmo de crecimiento más intenso en los años setentas. (Digamos de paso que la inversión en plantas no implica necesariamente que haya habido una corriente neta equivalente de ingreso de recursos externos, pues las ET han hecho amplio uso de las fuentes locales de crédito y de la reinversión de utilidades, es decir, en ambos casos, de ahorro interno).

El Cuadro 2 muestra cuál ha sido la inversión de filiales de ET en los tres países mayores, los cuales, a su vez, concentran la mayor parte de la inversión extranjera directa en América Latina. Los montos de la inversión fueron más importantes en la década de los setentas, lo que refleja parcialmente las opciones que lo países privilegiaron en esos años, sobre todo industrias de bienes de capital en Brasil y México.

La inversión extranjera directa en la industria brasileña representaba un 77% del total a fines de la séptima década. Brasil, como se sabe, es el país latinoamericano de más alto nivel de industrialización. Los logros alcanzados se vinculan con frecuencia a lo que se conoció como el "milagro brasileño", aunque casi nunca se hace mención de la alianza del Estado militar con las ET para hacer posible ese "milagro".

Lo que no puede sorprender, sino que es una consecuencia absolutamente lógica

CUADRO 2

INVERSION EN PLANTAS Y EQUIPOS
DE SUBSIDIARIAS ESTADOUNIDENSES
EN LA INDUSTRIA LATINOAMERICANA, 1966/1979
(en \$US millones)

	1966	1967	1968	1969	1970
América Latina	365	484	581	615	622
Brasil	91	142	200	206	189
México	100	105	177	155	168
Argentina	60	93	64	95	124
	1971	1972	1973	1974	1975
América Latina	664	820	1043	1368	1477
Brasil	269	442	572	710	798
México	142	157	183	243	249
Argentina	90	59	86	95	118
	1976	1977	1978	1979	
América Latina	1491	1464	1674	2131	
Brasil	738	736	747	881	
México	348	263	276	509	
Argentina	65	81	91	132	

Fuente: Con base en datos de *Survey of current bussines*, Daniel Chudnovaki, "Las filiales estadounidenses en el sector manufacturero de América Latina", *Comercio Exterior*, México, 7, 1982.

de esa alianza, es que las ET han llegado a tener pleno dominio del sector industrial del Brasil. Es casi completo en la producción de bienes de consumo duradero (automóviles y electrónica, principalmente). En la producción de bienes de capital, las ET participan con más del 50% de la producción de los establecimientos más grandes. Comparten con el sector público el liderazgo en la química pesada y la metalurgia y tienen el dominio completo del mercado de las industrias del vidrio plano, hule, conductores eléctricos y otros productos.²

México también ha sido campo privilegiado para la inversión extranjera directa. A semejanza de la experiencia brasileña, en México la maquinaria eléctrica y no eléctrica recibieron un 22% de las inversiones totales en el sector industrial, mientras la industria

química recibió un 24% del total y los equipos de transporte un 19%. Asimismo, las ET tienen posiciones de dominio muy importantes en la restante producción manufacturera. "El 79% de la producción de México se genera en sectores en que al menos uno de los cuatro mayores establecimientos del sector pertenece a ET (. . .) En los bienes de consumo no durables esa participación alcanza el 71%; en los bienes intermedios el 81%, en los durables el 96% y en los de bienes de capital el 84".³

El caso de Argentina es diferente a los anteriores. En Brasil y México la política seguida de sustitución de importaciones, no ha sido desdeñada, aun cuando tomó impulso la política de exportaciones no tradicionales. Por el contrario, la Argentina de los años setentas conoció un viraje espectacular de su política económica. La industrialización sustitutiva fue llevada al banquillo de los acusados, mientras se enaltecieron las virtudes de la libre concurrencia, a fin de que fuera el mercado el gran elector de las decisiones de inversión.

Lo anterior dio lugar a un retraimiento de las inversiones industriales, e incluso se produjo un proceso de desacumulación. Aldo Ferrer ha estimado en unos 30.000 millones de dólares el parque industrial desmantelado, es decir, un 30% del activo fijo reproducible del sector manufacturero.⁴ En las nuevas condiciones creadas por las autoridades militares, aumentó notablemente, por el contrario, la inversión en exploraciones petroleras y en activos financieros. De igual manera que en Chile, el monetarismo argentino estimuló las importaciones, golpeó duramente al sector productivo preexistente y dio paso a la fuga de capitales. Y, naturalmente, se hizo acompañar de un alza vertical de los gastos en armas y equipos militares importados. Vistas las cosas en todas sus consecuencias, lo que se consiguió en definitiva fue el paso "de la *mano invisible* del libre mercado a la *mano militari* del autoritarismo", según la afortunada expresión sintética de René Villareal".⁵

El tratamiento brindado a las ET, sumado a su enorme capacidad financiera y tecnológica, ha colocado a las subsidiarias en posición de configurar o de acentuar determinadas características de la industrialización latinoamericana. Brevemente, he aquí el asunto.

Como la industria latinoamericana fue promovida manteniendo estructuras sociales que determinan una extrema concentración del ingreso, ha tenido que desarrollarse de cara a los segmentos de la población de ingreso medio y alto. Por tanto, en la imposibilidad de apoyarse en una demanda masiva, la industria ha tenido que encontrar formas de sostener el dinamismo de las demandas de esos sectores. Ello se ha conseguido, obviamente, por la vía de la elevación de los ingresos de esos segmentos, pero además, mediante la técnica de la diferenciación de productos, es decir, penetrar y retener los mercados con bienes de usos esencialmente idénticos, que se distinguen sólo por algunas características. Esta forma de presionar sobre la demanda encuentra su más eficiente manifestación en las subsidiarias de las ET.

Lo anterior es así porque precisamente esa modalidad de competencia es la imperante en los países desarrollados. Al establecerse en los países en desarrollo, las ET llevan consigo tecnologías ya experimentadas en el exterior, y la diferenciación de productos les permiten obtener elevadas rentabilidades, no obstante tener márgenes muy grandes de capacidad ociosa.

Por consiguiente, la presencia de las ET refuerza las políticas domésticas que ven en la clase media el sector que debe privilegiarse, en adición al que ya está históricamente favorecido, postergando el cambio de situación de los sectores pobres de las sociedades latinoamericanas. En resumen, la rentabilidad de las ET se ajustan a las estructuras prevalecientes del ingreso y concurren con la burguesía y los gobiernos a su preservación.

La presencia de las ET ha reforzado otro rasgo característico de la industrialización latinoamericana, que es el incremento de las importaciones de insumos. "Esta tendencia a importar de las empresas transnacionales suele ir de la mano con una renuencia a exportar, que en algunos casos se ha sumado a prácticas restrictivas a ese respecto."⁶ Más adelante volveremos sobre el asunto.

Finalmente, otra característica del desarrollo industrial de América Latina, que la participación de las ET ha reforzado, en su completa indiferencia ante el problema de generar empleos. Las políticas de fomento industrial han favorecido un incremento de la relación capital/trabajo, y precisamente las ET son las que exhiben coeficientes de intensidad de capital más elevados. Siendo estas últimas las que marcan el ritmo de expansión industrial, se desprende de lo dicho que la industria genera menos ocupación que la esperada en los inicios de la industrialización latinoamericana, cuando lo que se tenía como referencia era la industrialización pionera de la Europa Occidental.

Vayamos ahora a las exportaciones industriales y, de modo más general, a los hechos nuevos en la relación industria/sector externo.

3. Las exportaciones industriales ET, y sector externo

Tradicionalmente América Latina ha exportado, sobre todo, productos alimenticios, materias primas y combustibles. A principios de los 60 constituían el 90% de la exportación total. En forma tradicional también, ha importado productos industriales, que en el período indicado representaron el 73% de las compras totales al resto del mundo. (Cuadro 3)

Como resultado de la industrialización y de las políticas de promoción de exportaciones no tradicionales, la situación anterior se modificó sensiblemente. Llegó a exportar un 20% de manufacturas, proporción que se mantuvo a lo largo de los años 70, no obstante que, como resultado del alza de los precios del petróleo y sus derivados, la participación de los combustibles en la exportación total aumentó 8 puntos porcentuales. (Ver de nuevo el Cuadro 3)

CUADRO 3

COMPOSICION DEL COMERCIO LATINOAMERICANO
(promedios anuales. % del total)

Categorías CUCI	Exportaciones				Importaciones			
	60/65	71/73	74/75	76/79	60/65	71/73	74/75	76/79
Alimentos y materias primas	63.0	54.9	43.4	45.8	18.2	15.4	13.5	13.2
Combustibles	26.5	25.3	38.8	34.1	7.0	13.4	23.7	23.6
Manufacturas ¹	10.1	19.2	17.3	19.7	73.0	68.8	60.9	61.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: BID, *Progreso económico y social en América Latina*, Sector externo, 1982.

1 Mercancías comprendidas en las categorías 5 a 8 de la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI) de las Naciones Unidas.

¿Adónde van las exportaciones industriales de América Latina? . . . De acuerdo con la información del Banco Mundial (ver Cuadro 4), los tres países mayores realizaron el 71.2% de las exportaciones industriales totales en 1978. Llama la atención que las exportaciones de esos tres países se dirigieron casi por mitad a los países industriales capitalistas y a los países en desarrollo, aumentando la participación de estos últimos hacia el final de la década pasada.

Lo anterior es importante pues las exportaciones "a países en desarrollo" son, en su casi totalidad, exportaciones intralatinoamericanas estimuladas por los distintos acuerdos de integración económica. Esto se percibe aun más claramente en el caso de los países pequeños, como los centroamericanos, los cuales realizaron la casi totalidad de sus exportaciones industriales en la forma de comercio intrarregional. No obstante sus numerosas limitaciones actuales, los procesos de integración económica constituyen uno de los cambios más significativos de los últimos veinte años. Todos los esquemas de integración encierran un importante potencial de expansión económica futura, en particular para los países pequeños y medianos. Será necesario, sin embargo, rediseñar los presentes esquemas con una firme voluntad de que sirvan para reafirmar la presencia latinoamericana en el contexto mundial.

CUADRO 4

AMÉRICA LATINA: DESTINO DE LAS EXPORTACIONES
DE MANUFACTURAS, 1972, 1978
(porcentaje del total)

País de origen	Destino exportación manufacturas*						Valor de exportaciones industriales (\$US millones)	
	Países industriales capitalistas		Países socialistas		Países en desarrollo		1962	1978
	1962	1978	1962	1978	1962	1978		
Haití	...	95	...	000	...	5	...	88
Honduras	3	30	000	000	97	70	2	58
Bolivia	82	...	000	000	18	...	4	22
Nicaragua	...	1	...	000	...	99	...	142
El Salvador	1	5	000	000	99	95	18	217
Perú	53	42	000	2	47	56	5	206
Rep. Dominicana	...	93	...	000	...	7	...	127
Colombia	57	43	000	1	43	56	16	430
Guatemala	...	6	...	000	...	94	...	230
Ecuador	46	21	000	000	54	79	2	27
Paraguay	83	46	000	000	17	54	4	29
Jamaica	72	80	000	2	28	18	20	475
Panamá	24	17	000	000	76	83	1	30
Cuba	...	39	...	12	...	49	...	39
México	71	69	000	(.)	29	31	122	1620
Chile	44	38	000	000	56	62	20	118
Brasil	54	50	2	1	44	47	39	4335
Costa Rica	...	27	...	000	...	73	...	263
Uruguay	...	65	...	1	...	34	...	290
Argentina	61	40	3	4	36	56	39	1674
Venezuela	93	55	000	000	7	45	158	144
Trinidad y Tobago	34	64	000	000	66	36	13	147
Total								10710

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial*, 1982, a. Cuando la suma de los porcentajes parciales no alcanza a 100, la diferencia corresponde a exportaciones de productos industriales con destino a los países exportadores de petróleo con excedente de capital.

Nota: La clasificación de las exportaciones de manufacturas parecen haberse realizado conforme la base tradicional de la CUCI. El valor de las exportaciones industriales, utilizando una clasificación de base ampliada que ONUDI ha elaborado, se eleva a 28.020 millones de dólares en 1978. Sobre el particular ver BID, *op. cit.*, p. 122.

Las ventajas de la integración regional fueron advertidas desde un principio por las ET. Son éstas las que realizan una parte muy importante del comercio intrarregional, y no sólo en forma de exportaciones a otros mercados sino de ventas intrafirma. De acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, las transferencias intrafirma constituyen un 40% del comercio latinoamericano de productos industriales.⁷

Por su parte, Juan Alberto Fuentes investigó la participación de las empresas extranjeras en el Mercado Común Centroamericano, y estableció que en 1977 los cuarenta exportadores más importantes de Guatemala (el principal exportador al MCCA), habían realizado el 56.5% de la exportación total de este país al Mercado Común. A las subsidiarias de empresas extranjeras correspondió un 78% de las ventas de esas grandes firmas.⁸

Otra importante consecuencia de la participación de las ET en el comercio latinoamericano, es la proporción bastante alta que tienen las industrias de ensamble en las exportaciones industriales. En ello se sigue la tendencia de las grandes corporaciones, para establecer en los países en desarrollo la fabricación de ciertas partes o el ensamble correspondiente, cuando esos procesos implican alto costo en los países centrales. En 1980, América Latina exportó productos ensamblados por un valor aproximado de 2.500 millones de dólares. La mitad de las exportaciones industriales de México y de Haití son de este tipo.

Un poco antes dijimos que el comercio intrafirma constituía una proporción significativa de las exportaciones industriales de las ET en América Latina. Ahora cabe agregar que esa misma práctica se sigue en el intercambio con los países de origen de las ET. "Una significativa proporción del comercio exterior de las empresas transnacionales se realiza por medio de transacciones entre las diversas filiales o empresas conexas dentro de una misma firma. Así por ejemplo, la tercera parte de las importaciones de los Estados Unidos desde países latinoamericanos, se origina en filiales de empresas transnacionales estadounidenses; la proporción sube a más de la mitad en el caso de las manufacturas".⁹

Como regla general, las ET tienen un gran impacto sobre la balanza de pagos latinoamericana, debido a las importaciones que realizan antes que por sus exportaciones. CEPAL ha establecido que "la demanda de importaciones proveniente de las filiales de las empresas transnacionales, no siempre obedece a las necesidades técnicas de su producción; de hecho, sobrepasa las necesidades efectivas y favorece los intereses generales y la rentabilidad de la empresa matriz (. . .). (Por el contrario) las exportaciones realizadas por las empresas transnacionales de los Estados Unidos instaladas en el sector industrial de la región equivalieron a sólo 6% de sus ventas totales en 1976, acusando una disminución notable desde 1966, cuando alcanzaron a 10%".¹⁰

Lo anterior pone de manifiesto que se ha sustraído a la decisión nacional de los países latinoamericanos, una parte muy importante de su producción y sus exporta-

ciones industriales. Las decisiones de producir este bien o el otro y el destino de las ventas y el grado mismo de elaboración de los productos intercambiados, son materia que incumbe a las casas matrices de las empresas transnacionales, sin que en ello puedan influir, como no sea marginalmente, las autoridades latinoamericanas. El otro resultado de este comercio cautivo es que los precios en que se realizan las transacciones, no siempre son los correspondientes al mercado internacional. Estos "precios de transferencia", dentro de las ET, han sido objeto de numerosas investigaciones, cuyas conclusiones revelan el grave daño causado a la balanza de pagos latinoamericana, toda vez que en muchos casos la salida de recursos es mayor que la corriente de pagos de utilidades y regalías.

Vayamos ahora a una cuestión crucial de las relaciones económicas internacionales de América Latina: el financiamiento y la deuda externa.

4. Financiamiento externo: de las glorias a las penas

El financiamiento externo es el aspecto de las relaciones económicas internacionales en que se han registrado cambios más importantes, particularmente en la última década. Es aquí donde se exhibe en forma más transparente el estrecho vínculo de la economía latinoamericana con el resto del mundo. Y aun cuando se mantiene la abrumadora subordinación a lo que ocurra en la economía de los países centrales, es un hecho nuevo muy notable la dependencia que hoy guarda la estabilidad del sistema financiero internacional respecto de la evolución que siga la economía latinoamericana, de la cual depende que ésta se encuentre en capacidad de honrar sus cuantiosas deudas y contratar nuevos créditos.

No es el caso de examinar ahora con detalle la balanza de pagos de América Latina. Para el caso que nos interesa, baste señalar que la cuenta corriente registra tradicionalmente un saldo deficitario que se explica en un 90% o más por el déficit en la cuenta de servicios. Fue aquí donde tuvo lugar un cambio muy importante en la década pasada, al aumentar aceleradamente los pagos de intereses de la deuda externa. Más de la mitad del déficit en servicios es atribuible hoy día al pago de intereses. Baste decir que los pagos de utilidades e intereses (correspondiendo a éstos últimos la mayor parte) se elevaron desde menos de 27.000 millones en 1981 a más de 34.000 millones de dólares en 1982. El monto de los pagos en este último año fue cuatro veces mayor que el correspondiente a 1977, lo que da una idea del agravamiento de la situación.

No obstante la persistencia, e incluso el incremento, del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, América Latina pudo pagar el saldo mediante corrientes mayores de capitales externos. A lo largo de la década pasada se optó por una estrategia de crecimiento con endeudamiento, y en los años depresivos prefirió contraer más deudas antes que hacer frente a las dificultades con ajustes dolorosos de su economía. Por ello no es extraño que precisamente en los períodos de recesión, como fueron 1974/1975 y 1980, la corriente neta de capitales externos haya sido mayor que en el

período de expansión de 1976/1979. (Cabe hacer la salvedad de que, si bien 1981 y 1982 fueron igualmente años de recesión en los países industrializados, el comportamiento seguido fue diferente por razones ajenas a los países latinoamericanos y no por un cambio voluntario de las estrategias).

Un cambio significativo que han sufrido las corrientes de capitales, es la pérdida de importancia relativa de la inversión extranjera directa. Tradicionalmente ésta había sido el principal componente del financiamiento externo. Como puede verse en el Cuadro 5 la IED constituyó entre 1961/1970 el 31.5% del flujo total de recursos financieros externos, mientras esa participación bajó a sólo 18.6% en el quinquenio 1976/1980. Por supuesto, ello no significa que la inversión extranjera directa haya perdido importancia. Como se indicó con anterioridad, ésta tiene un claro predominio en la industria. Las cifras del Cuadro 5 revelan, por lo demás, que el valor absoluto de las IED no ha dejado de crecer: en el quinquenio 1976/1980 fue más de diez veces mayor que en el quinquenio 1961/1965.

CUADRO 5

AMERICA LATINA: CORRIENTES DE RECURSOS FINANCIEROS EXTERNOS, 1961/1980 (en \$US millones)

	1961/1965		1966/1970		1971/1975		1976/1980	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
Oficial multilateral	1432	22	2078	16	5051	13	8086	8
Oficial bilateral	2490	39	3251	25	4500	11	3623	4
(U.S.A.)	(2293)	(36)	(3114)	(24)	(2568)	(6)	(1738)	(2)
Privado	2528	39	7763	59	30232	76	87599	88
(IED)	(1726)	(27)	(4432)	(34)	(9857)	(25)	(18484)	(19)
Total	6450	100	13092	100	39784	100	99308	100

Fuente: BID, *Financiamiento externo de los países de América Latina*, 1981.

Nota: Las cifras han sido redondeadas, lo que puede afectar los totales.

El Cuadro 5 pone de relieve dos hechos muy importantes: uno, que las fuentes privadas de crédito han llegado a ocupar el primer lugar. Si se deducen las IED en el rubro "privado" de ese Cuadro, se aprecia claramente que las fuentes privadas han originado el 69% del total de recursos financieros.

El otro cambio relevante es la pérdida de importancia, absoluta y relativa, de los Estados Unidos como proveedor de recursos oficiales. En tanto que entre 1961/1965 los Estados Unidos aportaban fondos que constituían el 36% del financiamiento externo total, en el quinquenio 1976/1980 apenas suministraron un 2% de ese total.

Dijimos que América Latina siguió en los 70 la estrategia de crecer endeudándose, aun en los años en que hubiera sido más prudente ajustar la economía a las situaciones creadas por la recesión en los países industriales y por las políticas que éstos han puesto en práctica para transferir a nuestros países los problemas de la recesión. Al principio no fue difícil obtener financiamiento. Ocurrió todo lo contrario. Sin embargo, al reiniciarse la recesión internacional entre 1979/1980, se tropezó con dificultades para conseguir los préstamos. Y en 1982 el flujo de capitales cayó en un 35% en los países latinoamericanos no exportadores de petróleo.

5. ¿Qué pasó con la abundancia?

Como se sabe, los países de la OCDE conocieron por un largo período una prosperidad sin precedentes. Hasta hubo quienes llegaron a decir que las crisis eran cosas del pasado. Las economías occidentales generaron grandes excedentes y luego, a partir de 1974, los países petroleros con superávit de capitales colocaron sumas cuantiosas de petrodólares en los mercados financieros internacionales.

De paso hay que decir que se ha tendido a exagerar la magnitud de los depósitos de petrodólares. Un estudio de *Bankers Trust*, publicado a principios del año en curso, revela que la participación de la OPEP en el mercado de eurodivisas rara vez superó el 10%. Los depósitos brutos de la OPEP en el euromercado aumentaron de 33.500 a 131.900 millones de dólares en el período comprendido entre 1974 y mediados de 1982. Sin embargo, en el mismo lapso el mercado de eurodepósitos total creció de 358.100 millones a un billón 541.600 millones de dólares.¹¹

Pero llegó la recesión, y al prolongarse más allá de lo previsto, creció la demanda de crédito en los países desarrollados para hacer frente a la persistente caída de las ventas. Esta demanda incrementada originó una crisis de liquidez en el sistema financiero de los países miembros de la OCDE.

La recesión trajo consigo también la caída de los precios del petróleo, de modo que los exportadores del crudo redujeron el volumen de sus depósitos en eurodólares. Un tercer efecto de la recesión vino a sumarse a los anteriores, pues los países de la

OPEP se han visto forzados a demandar créditos en los mercados financieros internacionales. Su demanda de préstamos aumentó de 72.100 millones de dólares en 1981 a 78.600 millones el año siguiente, todo lo cual ha reducido la disponibilidad de recursos.

Esto no es todo. A la merma de recursos se agrega un cambio de actitud de los banqueros internacionales. Como tradicionalmente han tomado las exportaciones como término de referencia para decidir el otorgamiento de créditos a los países en desarrollo, al caer los precios de aquéllas, por efecto de la recesión en los países de la OCDE, se niegan a conceder nuevos préstamos —justamente cuando son más necesarios— y endurecen las condiciones de la renegociación de la deuda.

Una conducta ciega, por lo demás. El Presidente del Banco Mundial, A. W. Clausen, ha hecho notar que las deudas y los problemas para su cancelación no son más que un síntoma del verdadero problema que hay que encarar. “El verdadero problema —ha dicho— es la falta de crecimiento”. Lo que procede entonces es sostener ese crecimiento y de ello derivar ventajas para los países industriales. “Las exportaciones de bienes y servicios —agrega Clausen— contribuyeron a nuestro producto dos veces más en 1979 que en 1970. Cerca de dos quintas partes de nuestras exportaciones van a países en desarrollo. Si el comercio mundial se contrae, nuestro déficit comercial crece y más empleos se pierden”.¹²

Citando al *Financial Times*, la CEPAL apunta: “Entre 1973 y 1981 la participación de los países en desarrollo en las exportaciones del Centro subió de la siguiente manera: en la Comunidad Económica Europea de 11 a 24%; en los Estados Unidos de 21 a 36%; y en Japón de 36 a 45%”.

6. Crecimiento de la deuda externa

Vamos ahora al problema central: el de la enorme deuda externa contraída por el Tercer Mundo, en particular América Latina.

El estudio de la deuda externa presenta problemas casi insolubles porque prácticamente se carece de información sobre la deuda privada sin garantía oficial y la deuda a corto plazo. Con base en información del Banco Mundial y del Banco de Pagos Internacionales, Ffrench-Davis¹³ ha hecho una estimación de la deuda total de los países en desarrollo, de la que tomamos los datos correspondientes a la América Latina. (Ver Cuadro 6). En ese Cuadro hemos agregado el monto de la deuda en los dos últimos años, estimado por la CEPAL.¹⁴

La primera sección del Cuadro 6 (“deuda pública”) se refiere a los pasivos financieros del sector público y a los del sector privado con garantía pública, con un plazo de vencimiento mayor de un año. El concepto de “deuda total” a que se refiere la segunda sección del Cuadro, comprende la mencionada deuda pública más la deuda privada sin garantía oficial y los préstamos bancarios a plazo de un año o menos.

CUADRO 6

AMERICA LATINA: DEUDA PUBLICA Y TOTAL, 1973/1982
(en \$US miles de millones)

1973	1977	1980	1981	1982 ^a	Tasas anuales de crecimiento (%)				
					1973/77	1977/80	1981	1982	
DEUDA PUBLICA									
27.6	71.6	123.6			27.6	20.0			
DEUDA TOTAL									
42.8	104.2	205.4	252.0	270.0	24.9	25.4	22.7	7.1	
PARTICIPACION DE LA DEUDA PUBLICA EN LA TOTAL									
63.1%	68.7%	60.2%							

Fuente: R. Ffrench-Davis, "Deuda Externa y balanza de pagos de América Latina: tendencias recientes y perspectivas", *Estudios Internacionales*, Chile, 62, 1983. CEPAL, *La crisis económica internacional y la capacidad de respuesta de América Latina*, Bogotá, 1982.

a Estimaciones provisionales de la CEPAL basadas en el movimiento calculado de las partidas pertinentes de la balanza de pagos.

En el primer período (1973/1977) la deuda pública creció más rápidamente que la total, con la particularidad de que aumentaron con mayor celeridad los préstamos con garantía pública y a un plazo mayor de un año. En cambio, en el segundo período (1977/1980), aumentó la deuda total con mayor rapidez que la deuda pública, lo que indica que los préstamos se canalizaron en medida creciente hacia el sector privado. Además, aumentaron los créditos a corto plazo, es decir, con vencimiento en menos de un año. La explicación es que en el mencionado período hubo más dificultades para contratar préstamos de largo plazo con la banca privada internacional y, además, los propios países latinoamericanos demandaron más préstamos de corto plazo a fin de hacer frente al impacto del alza de los precios del petróleo entre 1979/1989.

Finalmente, es notable la contracción que tuvieron las corrientes de capital en 1982: el ingreso neto de capitales cayó de 39.000 millones en 1981, a sólo 19.000 millones en 1982. Las consecuencias de esta contracción fueron más graves porque,

por primera vez en la historia de América Latina, esta reducción se produjo al mismo tiempo que cayeron los precios de exportación de los productos básicos y que las tasas de interés alcanzaron niveles realmente inusitados.

7. Las condiciones del endeudamiento externo

Durante muchos años los países latinoamericanos tuvieron en las instituciones multilaterales y los préstamos oficiales bilaterales, su principal fuente de crédito. Las tasas de interés generalmente incluían un elemento concesionario, y en todo caso el costo del crédito era moderado. Esta situación cambió radicalmente en los años 70.

Como se vio anteriormente, los bancos pasaron a ser los principales proveedores de crédito y ello modificó las condiciones de su otorgamiento.

En primer lugar, las tasas de interés fueron más altas. El tipo medio de interés que pagó América Latina por su deuda total aumentó en unos 5 puntos porcentuales en el período 1977/1980. Si en 1973 la tasa promedio cobrada sobre la deuda total fue 7.3%, en 1980 se había elevado ya a 12.5%.¹⁵

Lo anterior fue resultado, no sólo de la elevación de los tipos de interés bancario (de 9 a 14.2%) y los de préstamos oficiales (de 5.3 a 7.0%), sino de la importancia creciente que cobraron los préstamos, con tipo de interés flotante, por lo general vinculado a la LIBOR, que refleja la inflación esperada y a veces también las políticas monetarias de los países prestamistas.

Influyó también en el encarecimiento del crédito la aplicación de políticas anti-inflacionarias basadas sobre todo en el control de la oferta monetaria. Este es el caso, en particular, de los Estados Unidos, donde al mismo tiempo que se ha frenado la oferta monetaria, se ha elevado desmesuradamente el déficit fiscal y, en consecuencia, ha aumentado la demanda de recursos por parte del sector público. Por lo demás, las elevadas tasas de interés han sido también un recurso para atraer capitales hacia los Estados Unidos, pese a las reiteradas pero impotentes protestas de los europeos.

El aumento de las tasas nominales de interés se llevó a cabo teniendo en cuenta los niveles alcanzados por la inflación en los países proveedores de capital y, en consecuencia, subieron también las tasas reales. A principios de los años 70, las tasas reales de interés eran muy bajas, e incluso negativas algunas veces, lo que estimulaba a los países en desarrollo a endeudarse. Era de prever que los bancos ajustarían sus tasas nominales a la inflación y que, en consecuencia, subirían las tasas reales, pero los países no parecieron tenerlo en cuenta.

La transferencia de recursos reales al exterior, que América Latina ha llevado a cabo, se mide mejor deflactando las tasas nominales de interés por la variación de los

precios de los productos exportados. Resulta entonces que al subir las tasas nominales de interés y, al mismo tiempo, como ocurrió en 1982, caer el valor unitario de las exportaciones, "la tasa real de interés que América Latina debió pagar fue de alrededor de 24%, cuadruplicando así la pagada durante esos años por los deudores en los países centrales . . ." ¹⁶

La otra condición de los préstamos, que ha variado desfavorablemente para América Latina, es el plazo de amortización. La información disponible en el Banco Mundial y el Banco de Pagos Internacionales sobre la deuda total de América Latina, llevó a French-Davis a estimar que hacia 1980 más del 25% de la deuda debía amortizarse o renovarse anualmente, en tanto que esta situación se daba sólo en el 10% de la deuda total en los años 60.

En lo que se refiere a la deuda pública, el BID ha estimado que los plazos medios ponderados de amortización disminuyeron de 14.3 años en 1970 a sólo 10.7 años en 1980. Si se hace la distinción de las fuentes acreedoras, se observa que los plazos de amortización de los créditos oficiales bilaterales cayeron fuertemente de 22.5 años a 13.5 años en el período indicado. Por su parte, los bancos mantuvieron en forma bastante estable el plazo de amortización, aproximadamente en unos 8.3 años, pero este plazo fue 60% menor que el otorgado por los organismos multilaterales, que en forma igualmente estable tuvieron un rango de variación de 23.7 a 20.1 años de plazo.

El efecto combinado de los elevados tipos de interés y la reducción de los plazos, limita la posibilidad de usar los créditos en proyectos de desarrollo. El BID estima que al relacionar el saldo desembolsado de la deuda y el pago anual de sus servicios (amortización pactada e intereses), a fin de obtener así el número de años implícito de amortización real de la deuda, se concluye que entre 1976 y 1980 el plazo implícito se redujo de 7.1 a 3.4 años. Esto significa que un determinado proyecto de inversión debería generar ingresos suficientes para cancelar la deuda en sus primeros tres años y medio, lo que, obviamente, no es frecuente.

8. Un fenómeno nuevo en la contratación de créditos con la banca privada

Antes de pasar a conclusiones, es importante destacar un fenómeno nuevo en la contratación de la deuda con la banca privada. Como se ha dicho, las fuentes privadas son actualmente la más importante categoría de proveedores de capital. Lo nuevo es que los países latinoamericanos contratan hoy día su deuda con cientos y hasta miles de bancos privados.

"Este cambio en el número de actores —apunta Sergio Bitar— altera sustancialmente el tipo de vínculo que prevaleciera en las décadas anteriores. Primero, las relaciones se han vuelto más complejas. Segundo, ningún agente financiero externo posee un poder desmesurado en relación con el gobierno de cada país latinoamericano

(...) Cada banco se percibe a sí mismo como marginal en el mercado total. No existen mecanismos de coordinación entre ellos ni una común evaluación de la situación global del país (...) Los más grandes han asumido el liderazgo y actúan como cabeza de sindicato (...) Cuando se genera pánico, los más chicos tratan de salir primero y pueden ocasionar perturbaciones.

“En suma, los bancos actúan como rebaños y al hacerlo acentúan los ciclos: incrementan los fondos en períodos de abundancia y los hacen más escasos en las fases de escasez. Este es un comportamiento nuevo y alarmante.”¹⁷

Tal comportamiento es comprensible. Los bancos privados facilitan los préstamos buscando la mayor rentabilidad y su más fácil liquidación; en consecuencia, prestan atención sobre todo a criterios de elegibilidad financiera del prestatario antes que a la coherencia de sus planes de inversión. Ante todo, la capacidad de pago del cliente. La forma como invierta los préstamos no es asunto de interés de los prestamistas. En consecuencia, tan pronto se percibe que un país o entidad prestataria se encuentra o puede llegar a encontrarse en problemas para pagar su adeudo, los bancos tienden ansiosamente a recuperar sus activos y salirse “del rebaño”.

El fenómeno comentado tiene, pues, dos aspectos: por una parte, América Latina ha adquirido más autonomía al tratar con muchos bancos privados, pero, por otra, el comportamiento de los proveedores de crédito es más inestable o puede llegar a serlo en determinadas situaciones.

Finalmente, algo hay que decir de la relación de América Latina con la banca privada estadounidense, en particular. Los recursos que ésta tiene comprometidos en América Latina son tan considerables, que los países latinoamericanos constituyen hoy día una de las áreas más críticas para los proveedores de capital estadounidense. Nunca antes habían dependido tanto los bancos norteamericanos de América Latina como ahora. Con base en datos de la Reserva Federal de Estados Unidos, Bitar señala que “Las colocaciones en Brasil, México, Argentina y Venezuela representaron en 1981 el 123 por ciento del capital para los nueve mayores bancos norteamericanos”.¹⁸ Tomando sólo la deuda de Brasil y México, téngase presente que ésta representa, aproximadamente, dos terceras partes del capital de todos los bancos de los Estados Unidos.

En consecuencia, en las relaciones financieras América Latina-Estados Unidos, la dependencia es menos asimétrica que en las relaciones comerciales. Podría decirse, sin exagerar demasiado, que la asimetría se ha reducido considerablemente a principios de los años 80, pues si bien América Latina depende de la provisión de fondos de los bancos estadounidenses, éstos, a su vez, dependen del normal funcionamiento de la economía latinoamericana. El hundimiento de éste sería catastrófico para el sistema financiero yanqui, y para el sistema financiero internacional también. Esto está fuera de duda, pero, en cambio, los gobiernos latinoamericanos parecen todavía muy temerosos de hacer uso de esta capacidad potenciada de negociación.

9. La doble responsabilidad en el endeudamiento

Si tan íntimamente ligados están acreedores y deudores en las actuales circunstancias, cabe preguntar si la responsabilidad de haber alcanzado los niveles de deuda externa ahora conocidos es también de una y otra parte. La respuesta es afirmativa. En la década de los setentas los países industrializados canalizaron su excedente de liquidez en forma de inversiones financieras y no de inversiones directas. Esta orientación se reforzó al afluir al mercado de eurodivisas los excedentes de los países de la OPEP. La política seguida fue sumamente imprudente, pues lo que se buscó fue el negocio y no se prestó atención al destino de los recursos ni a los resultados de su utilización por los gobiernos prestatarios. Refiriéndose al caso de México, Rosario Green apunta que "los bancos transnacionales encargados de movilizar esa oferta de recursos se lanzaron a una feroz competencia en pos de los 'negocios' con México...".¹⁹ Algo parecido podría decirse en relación con otras experiencias.

Ahora bien, la parte latinoamericana tuvo también una gran responsabilidad en haber contraído deudas que pudieron haber sido más moderadas si se hubiera contado con políticas orientadas a un mayor uso de las posibilidades internas de financiar el desarrollo. No obstante lo anterior, es necesario diferenciar las experiencias de Brasil y México de la correspondiente a Argentina, Chile y Uruguay. Los dos primeros acudieron al endeudamiento externo para apoyar programas de desarrollo acelerado. Por el contrario, en los otros tres países, "... el creciente acceso al crédito internacional se produjo simultáneamente con un cambio espectacular en la política económica",²⁰ cuyas consecuencias finales hubieran sido un retorno al modelo primario-exportador de los años anteriores a la industrialización sustitutiva.

"Como quiera que sea, siguiendo una u otra política, América Latina se encuentra a la fecha en su hora más amarga. Ha llegado la hora de pagar. Un fantasma recorre América Latina: el fantasma del Fondo Monetario Internacional. La banca transnacional espera primero a que el FMI ponga contra la pared a los deudores y hasta entonces manifiesta disposición a abrir la ventanilla del crédito exterior. Han quedado atrás los años en que la banca transnacional se daba de codazos para otorgar créditos a la América Latina, sin mirar siquiera de reojo al FMI para saber si los países deudores tendrían capacidad para pagar."²¹

10. ¿Y en el futuro, qué...?

La renegociación de la enorme deuda externa de América Latina debería implicar tanto una reconsideración de las estrategias económicas seguidas hasta ahora, como una reconsideración de las posiciones de los países acreedores.

En lo que se refiere a los proveedores de crédito, es un signo saludable que se hagan oír voces autorizadas en favor de un cambio de actitud respecto a los países deu-

dores. Ya se citó en páginas anteriores al Presidente del Banco Mundial, señor Clausen, y podría citarse también al Director Ejecutivo del FMI, señor de Larosiere, y al Presidente de la Reserva Federal de los Estados Unidos, señor Volcker, todos los cuales subrayan la necesidad de mantener abiertos los canales de crédito a los países del Tercer Mundo.

Una declaración del señor Henry Kissinger nos parece que resume bastante bien las preocupaciones de un sector del sistema financiero internacional. Dijo así, en fecha reciente, el señor Kissinger:

"Acreedores y deudores se encuentran así atados en un mismo sistema en donde cualquier desastre para una de las partes significará la ruina para todos. Los acreedores no pueden suspender los créditos a sus deudores sin arriesgarse a enfrentar, no sólo un desastre bancario, sino también una profundización del proceso recesivo . . ." ²²

No obstante esta clara apreciación del punto en que nos encontramos, pareciera que la banca privada internacional tiene todavía una percepción muy tradicional y autoritaria de lo que significa defender sus intereses. Se dispone a renegociar la deuda pero en condiciones de plazo, intereses y comisiones que siguen siendo lesivas.

¿Y América Latina, cómo encara la situación? . . . ¿Ha adquirido conciencia de que esta vez tiene en sus manos algunas cartas de triunfo? . . . La respuesta no es alentadora. Y si acaso se tiene conciencia de esta situación sin precedente, predomina aun el temor ante los grandes y la desconfianza hacia los semejantes.

Esta vez América Latina necesita del sistema financiero internacional al mismo tiempo que él necesita de ella. He aquí por qué hay condiciones únicas, que antes no se tuvieron, de realizar acciones concertadas. Se comprende que las condiciones económicas de cada país son diferentes y que lo son también los recursos con que cuentan para recuperarse y las condiciones en que concertaron inicialmente sus deudas, pero nada de eso excluye la concertación de países deudores.

Jorge González del Valle, Director del Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA), ha dicho que "es necesario una acción concertada para evitar que la región vaya a un suicidio económico, político y social". González del Valle "consideró necesario poner un alto a las condiciones exigidas por la banca para la renegociación de las deudas, porque no podemos dedicar más del 100% de nuestras exportaciones a mantener satisfechos a los acreedores . . ." ²³

Pero aun queda algo más que decir. De estos años difíciles se habrá de salir, ciertamente, de un modo u otro, pero aun cabe tener muchas reservas sobre quién llevará la peor parte. Hay dudas sobre que América Latina quiera quebrar el destino subsidiario que ha presidido su pasado, aun cuando ahora podría dar cuerpo a las

posibilidades de cambio que tiene ante sí en sus relaciones internacionales. Quizás entonces la peor parte de la recuperación la lleve la propia América Latina y sigan siendo rectores de destinos los grandes centros financieros internacionales.

De igual manera cabe preguntarse cómo se repartirá la carga de la recuperación dentro de los países mismos. Resulta interesante citar a este respecto unas ideas de la CEPAL en un documento reciente varias veces mencionado.

“... los objetivos centrales de la política económica —ha dicho la CEPAL— deben ser reducidos tanto como se pueda el costo global del ajuste, lograr que las cargas que éste implica sean soportadas no sólo por los países de la región sino también por sus acreedores externos, y procurar, por último, que los sacrificios internos que sean inevitables afecten en la menor medida posible a los grupos más pobres y desprotegidos de la sociedad.”²⁴

Pero es aquí, precisamente, donde se produce el choque con las estructuras de dominación económica y política prevaletentes. Dificilmente puede esperarse que los gobiernos latinoamericanos, que están constituidos a imagen y semejanza de esas estructuras, y para su preservación, apliquen políticas que afecten profundamente el *status quo*. No cabe duda que la salida de la situación actual debe ser en el sentido que apunta la CEPAL, pero para la cabal consecución de esas políticas deberá esperarse a que un nuevo elenco dirigente de los destinos latinoamericanos se constituya. Y aun siendo optimista, a corto plazo el pronóstico es necesariamente reservado.

- 1 Pablo Riezniak, "La deuda externa de los países atrasados y el capital financiero", *Comercio Exterior*, Vol. 33, 7, México, 1983, p. 621.
- 2 María de Conceicao Tavares y Luis Otavio Facanha, "La presencia de las grandes empresas en la estructura industrial brasileña", en: *Industrialización e internacionalización en la América Latina*, selección de Fernando Fajnzylber, México, Fondo de Cultura Económica, 1980, pp. 342-362.
- 3 Fernando Fajnzylber, "Las empresas transnacionales y el sistema industrial de México", en: *Industrialización . . .*, p. 483.
- 4 Aldo Ferrer, "La deuda externa y las políticas nacionales", *Estudios internacionales*, Chile, 62, 1983, p. 321.
- 5 René Villareal, "Monetarismo e ideología", *Comercio Exterior*, Vol. 32, 10, México, 1982, p. 1059.
- 6 CEPAL, *op. cit.*, p. 36.
- 7 BID, *op. cit.*, p. 146.
- 8 Juan Alberto Fuentes, "Intrarregional Exports and the Structure of Industry", capítulo de una investigación en vía de publicación, cuyo manuscrito se nos permitió consultar.
- 9 BID, p. 37. Las compras de los Estados Unidos a filiales de empresas estadounidenses varía, en valor absoluto y relativo, en los tres países mayores. El porcentaje correspondiente a las filiales establecidas en Argentina es sólo 9.2 por ciento, mientras el correspondiente a las filiales que operan en Brasil y México es 38.4 por ciento y 70.8 por ciento, respectivamente.
- 10 CEPAL, *Las relaciones económicas . . .*, pp. 36-37.
- 11 "Presencia marginal tiene la OPEP en el mercado de eurodivisas", *Excelsior*, sección financiera, p. 1, 4. (Es una reproducción del artículo de Peter Montagnon de *Financial Times*).
- 12 A. W. Clausen, *The New York Times*, 22 de febrero de 1983.
- 13 Ricardo Ffrench-Davis, "Deuda externa y balanza de pagos de América Latina: tendencias recientes y perspectivas", *Estudios Internacionales*, Chile, 62, 1983, pp. 281-303.
- 14 CEPAL, *La crisis económica internacional y la capacidad de respuesta de América Latina*, documento presentado a la Reunión de Personalidades, Bogotá, 19 de mayo de 1983.
- 15 R. Ffrench-Davis, *op. cit.*, p. 290.
- 16 CEPAL, *La crisis económica . . .*, p. 21. La tasa real de interés pagada por los deudores en los países centrales se calculó deflactando la LIBOR nominal de 6 meses por los precios al consumidor en dichos países.
- 17 Sergio Bitar, *Relaciones financieras entre América Latina y Estados Unidos. Cambios en los años 70*, mimeo, s.l., s.f., p. 15.
- 18 *Ibid*, p. 20.
- 19 Rosario Green, "México: crisis financiera y deuda externa. El imperativo de una solución estructural y nacionalista", *Comercio Exterior*, México, 2, 1983, p. 100.
- 20 A. Ferrer, "La deuda externa . . .", *Estudios Internacionales . . .*, p. 320.
- 21 Alfredo Guerra-Borges, "Ante la deuda externa de América Latina: ¿rendición o acción concertada?", *Coyuntura*, 7, México, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1983.
- 22 Citado por CEPAL, *La crisis económica . . .*, p. 52.
- 23 Citado por *Excelsior*, México, 5 de agosto de 1983, Sección Financiera, p. 2.
- 24 CEPAL, *La crisis económica . . .*, p. 38.

**DISCURSO DE INAUGURACION
DEL POSGRADO CENTROAMERICANO
EN ADMINISTRACION PUBLICA
POR EL SEÑOR ARMANDO ARAUZ,
VICEPRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE COSTA RICA**

17 de setiembre, 1984

Señor
Director del Instituto Centroamericano
de Administración Pública
Dr. Carlos Cordero d'Aubuisson

Señores del Consejo Académico del Posgrado

Señor Director del Posgrado

Señores Catedráticos

Distinguidos estudiantes

Señoras y señores:

Tengo por un alto honor el que se me haya invitado a participar en la ceremonia en la cual se da por inaugurado en este Instituto el Posgrado Centroamericano en Administración Pública, con el patrocinio de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional y con el respaldo de la prestigiosa Escuela Nacional de Administración Pública de la Universidad de Quebec.

También siento una gran satisfacción de concurrir a un acto en el que materializa una meta perseguida hace mucho tiempo en este lento, tesonero y esperanzador proceso de perfeccionamiento de las administraciones públicas de América Central y Panamá.

Miré con entusiasmo, allá por el año 1954, la creación de la Escuela Superior de Administración Pública de América Central (ESAPAC), como uno de los principales esfuerzos de la integración centroamericana.

También recuerdo con emoción mi paso por las aulas de dicha Escuela como alumno del Cuarto Curso General en 1957, del cual egresé con un honroso certificado summa cum laude de estudios superiores en Administración Pública.

Me afirmé entonces, en la convicción profunda de que era necesario no sólo un gran esfuerzo de formación de recursos humanos para gobernar mejor a nuestro pueblo, sino que esa formación era absolutamente indispensable para afianzar las bases de la integración y para impulsar con firmeza el ideal centroamericanista, del cual sigo siendo un ferviente partidario y defensor.

También estuve cerca, en 1967, de la transformación de aquella Escuela en el Instituto Centroamericano de Administración Pública, (ICAP), mediante el valioso aporte de las Naciones Unidas. La transformación de la ESAPAC en el ICAP, fue un gran paso hacia adelante en su crecimiento creador y constructivo. Desde entonces he visto con optimismo proliferar las investigaciones, los cursos superiores, los seminarios y las publicaciones especializadas y por eso llegué a la conclusión de que algo más se estaba gestando en el seno de la Institución.

No dudo en calificar como decisiva la llegada a la Dirección del ICAP de un hombre enérgico, inteligente, creativo y apasionado por la patria centroamericana; me refiero a don Carlos Cordero d'Aubuisson. Por la circunstancia afortunada de haber estado siempre muy cerca del Instituto, puedo afirmar que don Carlos ha sido el motor que ha impulsado el avance científico, la excelencia académica, la seriedad docente y las relaciones provechosas con organismos internacionales y con instituciones universitarias de gran prestigio en el campo de la Administración Pública, creando así las condiciones necesarias para el establecimiento de este Posgrado que indudablemente constituye un hecho decisivo en la marcha del Instituto hacia las elevadas metas que inspiraron su creación.

Saludo con fe y optimismo este esfuerzo del ICAP, y prometo, en nombre del Gobierno de la República, darle el apoyo que sea necesario para que alcance sus altos propósitos en bien de Centroamérica. También saludo y doy las gracias a la Agencia Canadiense para el Desarrollo y a la Escuela Nacional de Administración Pública de la Universidad de Quebec, por el elevado patrocinio que le están brindando a este magnífico programa de estudios de Posgrado.

De por sí, ya es un honor el que se me haya invitado a este significativo acto. Pero el honor sube de punto y se convierte en un homenaje inusitado, cuando se aprovecha la ocasión para distinguirme con el nombramiento de Profesor Honorario de este Instituto. Acepto emocionado la distinción, más que por mis modestas contribu-

ciones al avance de las disciplinas de la Administración Pública, por mi permanente apoyo a quienes, como el señor Director del ICAP y el grupo de excelentes especialistas que lo acompañan, luchan todos los días por hacer del Instituto un centro del más alto nivel académico, técnico y profesional.

Yo también me he sentido impulsado a trabajar por este mismo ideal. Como alumno de la ESAPAC, estudié con responsabilidad y empeño las disciplinas que conformaban entonces el plan de estudios. Compartí con mis compañeros de los otros hermanos países del istmo, las preocupaciones y las alegrías del Cuarto Curso General en 1957, y con ellos me comprometí a luchar por el mejoramiento de la Administración Pública en América Central.

Obtuve mi certificado de estudios superiores en la materia y me quedé en la Escuela impartiendo lecciones de Derecho Administrativo primero y después de Derecho Público. Pero sobre todo me quedé impartiendo una cátedra que nunca debió desaparecer de la estructura curricular de este Centro de Estudios: la cátedra de ETICA ADMINISTRATIVA. En ella volqué todo el vigor de mi pensamiento y el entusiasmo de quien siente la responsabilidad de transmitir a los alumnos un profundo compromiso con la moral y con la ética en la función pública, convencido de que de nada sirven los más sofisticados conocimientos en ciencias administrativas, si el funcionario público no tiene una conducta ética y moralmente intachable.

Dejé mis cátedras en la ESAPAC en 1959 para trabajar en la República Argentina como experto de la Organización de los Estados Americanos, dirigiendo un curso interamericano en Administración de Programas Sociales, y allá traté de transmitir los conocimientos e inspiraciones que me llevé de aquí. A mi regreso me vinculé de nuevo con la Escuela y todavía hoy le sirvo al ICAP como consejero jurídico.

Como catedrático primero y como Director después de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, promoví varias reformas a los planes de estudios tomando como base mis observaciones sobre la estructura y funcionamiento de este Instituto. En mi calidad de Director de aquella Escuela impulsé un convenio entre el ICAP y dicha Universidad para un posgrado en Administración Pública, convenio que estuvo vigente durante algunos años y que, sin lugar a dudas, produjo algunas experiencias útiles para ambas instituciones.

He hecho este breve recuento de mis actividades para justificar, por lo menos en parte, el atrevimiento de aceptar el título de profesor honorario de este prestigioso Instituto, que hoy se viste de gala inaugurando un Posgrado que constituye ya una sólida base para el mejoramiento de las ciencias administrativas en América Central.

Si en algo he contribuido para que este magnífico propósito del ICAP se haya convertido en realidad, el premio que se me da por esa contribución va más allá de

lo que merezco, debido a un desborde generoso de quienes me lo otorgan, en un delicado gesto que les agradeceré toda la vida.

Reitero mi fe en el futuro de este Instituto que con este acto afirma su brillante porvenir, y prometo que he de honrarlo como catedrático, como gobernante y como ferviente centroamericano.

Muchas gracias.

LOS AUTORES

Alberto Benítez Bonilla

Doctor en Economía. Presidente del Banco Central de Reserva de El Salvador.

Alfredo Guerra-Borges

Economista de la Universidad de San Carlos de Guatemala (FLACSO). Exfuncionario de SIECA. Actual funcionario de CEPAL de México.

Ana Sojo

Doctora en Sociología de la Universidad Libre de Berlín. Profesora investigadora de la Universidad de Costa Rica.

Antonio Augusto Oliveira

Director de Programación del Instituto de Programación y Presupuesto (INOR) del IPEA. Presidente de la Asociación Brasileña de Presupuesto Público (ABOP).

Edelberto Torres-Rivas

Doctorado en Sociología de la Universidad de Essex, Inglaterra. Coordinador del Área de Investigación del ICAP.

Julia Ma. de la O

Licenciada en Estudios Latinoamericanos de la Universidad Nacional de Heredia, Costa Rica. Asistente de Investigación del ICAP.

Warren (Win) Crowther

Asesor en Gestión Pública de Naciones Unidas en el ICAP. Profesor del Programa de Maestría en Administración Pública, ICAP-UCR.

Xinia Picado

Master en Administración Pública del Programa Conjunto ICAP-UCR. Profesora de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Costa Rica.