

# EL ESTADO COMO EMPRESARIO

A.T.R. RAHMAN

Cada vez mas populares en muchos países en desarrollo, las empresas públicas juegan un papel básico en los sectores claves de la economía —industria, finanzas y comercio— y contribuyen a ésta cada año con el 10 al 15 por ciento del valor agregado.

Sin embargo, la rápida expansión de las empresas públicas en los últimos 25 años no ha estado acompañada por investigación sobre su papel o por una evaluación de su contribución a los objetivos de desarrollo de cada país. En vista de los serios problemas de administración y economía de estas empresas, la comprensión, el análisis y la mejora de su desempeño constituye una prioridad. Esto es lo que investigadores de ocho países asiáticos y cuatro del Caribe decidieron hacer en 1975 y 1976 con ayuda del CIID.

## CRECIMIENTO Y METAS

Por qué y cómo el Estado asume el papel de administrador o empresario es algo que en buena medida ha sido determinado por el carácter y la composición de la élite económica en cada país, por la naturaleza del proceso político, y por condiciones objetivas.

La perspectiva ideológica de los regímenes políticos no garantiza, sin embargo, un enfoque consistente de las empresas públicas si las condiciones socioeconómicas reales demandan acción inmediata. Por ejemplo, la nacionalización de varias empresas privadas en India en vista de los cierres, y el fomento oficial a varias fábricas en Sri Lanka (entonces Ceilán) durante la Segunda Guerra son desviaciones de las políticas públicas en respuesta a factores inesperados.

Según los investigadores, el enfoque de las empresas públicas en las economías mixtas continuará siendo flexible. Esta flexibilidad ha llevado a un cambio de las posiciones oficiales frente a las empresas públicas, semejante a un péndulo, en cada país estudiado. El análisis de este enfoque flexible muestra que los cambios en el tamaño y la importancia de las empresas públicas no son significativos: ellas sobreviven como instrumentos y organizaciones importantes del desarrollo, y los esfuerzos para mejorar su desempeño recibirán alta prioridad por parte de los formuladores de política.

El problema mas serio que afecta la administración y el desempeño de

las empresas públicas es una incoherente estructura de objetivos. Rara vez las metas de las empresas públicas se relacionan claramente con las metas nacionales. En muchos países, las empresas públicas están siendo expandidas sin ninguna consideración sería de porqué, cómo y hasta qué grado ellas deben ser empleadas en sectores específicos.

En algunos casos las metas son articuladas, pero ellas mezclan el objetivo económico y el social, que a menudo están en conflicto mutuo, sin dar indicación de cuál debe ser realizado en un momento dado.

Sin embargo, la diversidad de metas —desde provisión de empleo y creación de autosuficiencia hasta ampliación del prestigio nacional— no debería dar lugar a problemas si los organismos de control, los administradores y la clientela están al tanto de cuáles y cuándo se deben impulsar y segundo, de cómo se mide el desplazamiento de las metas al evaluar el desempeño.

Varios de los estudios indican que existe necesidad urgente de examinar sistemáticamente las formas alternativas de alcanzar las metas. Ellos recomiendan que las empresas públicas, como política económica, sean reexaminadas, que las empresas públicas existentes sean consolidadas y puestas bajo un manejo y un control eficiente, y que cualquier futura expansión esté precedida por una revisión crítica de instrumentos alternativos de política.

La interferencia política que reduce

la autonomía operativa es también otro problema serio. En varios casos se ha demostrado que las empresas públicas están siendo usadas para patrocinios políticos en forma de empleo. Esto ha resultado en costos aumentados de fuerza laboral. Al comprar las empresas públicas con las privadas en el mismo sector, las variables importantes son tecnología, mantenimiento de plan y productividad laboral. En todos los casos, el componente laboral es siempre mayor en las empresas públicas.

Varios son los problemas financieros que enfrentan las empresas públicas: proporción capital-deuda-equidad, políticas de precios, impuestos y políticas de inversión. Las empresas públicas han adoptado diferentes tipos de capitalización, y los problemas son en gran parte debidos a la falta de un entendimiento claro entre el gobierno y la empresa sobre cómo se financian el capital inicial y el operativo. La proliferación de las empresas públicas también ha llevado a una disipación de recursos escasos.

También se ha anotado que las políticas de precio e inversión de las empresas públicas están rara vez vinculadas con sus objetivos declarados. Esto ha llevado a confusión en los criterios para fijar precios y, a menudo, a una evaluación inapropiada de su desempeño. Se sabe bien que donde las consideraciones comerciales dominan, las políticas de precio están basadas en costos más beneficio. Donde las considera-





## Las empresas públicas deben tener sus propios sistemas de capacitación e incentivos

ciones sociales imperan, las políticas de precio han de ser determinadas por factores tales como el poder de compra. Cualquiera que sea el caso, los administradores de las empresas públicas deben de estar capacitados en forma debida, y deben a su turno guardar registros detallados de los costos operativos.

El informe del proyecto y otros estudios muestran que no se puede prescribir un estilo de administración y una organización uniforme para las empresas públicas, puesto que éstas deben adaptarse a las condiciones locales. Se señala, sin embargo, que las empresas públicas, una vez establecidas, deben ser manejadas y operadas al mas alto nivel de eficiencia.

Los recursos humanos son otra limitación. En muchas empresas públicas se encontró que las habilidades técnicas y administrativas eran inadecuadas. Adicionalmente, se vió que muchos administradores y técnicos no comprendían claramente el papel y la importancia de las empresas públicas en la economía de sus respectivos países. Muchos informes sugieren que como los administradores y técnicos de las empresas públicas no son ni burócratas ni empleados de la empresa privada, ellos deben tener sus propios estilos éticos y operativos.

### AUTONOMIA Y EVALUACION

Una conclusión importante que se desprende de los estudios es que los incentivos y la autonomía están íntimamente relacionados con el desempeño de la empresa, y que los incentivos no monetarios son tan importantes como los monetarios. Por ejemplo, el interés manifestado por el Presidente de Corea y sus ministros en la productividad de las empresas públicas y en la selección de los ejecutivos influye en su desempeño. Uno puede sugerir que hay menos tolerancia a la ineficiencia administrativa y al liderazgo ineficaz en Corea que en otros países estudiados.

Un hallazgo común en todos los países estudiados es que las estructuras de control afectan la administración. En esencia, el control básico sobre la administración se expresa en el nombramiento de los ejecutivos mas altos. En muchos casos, son burócratas oficiales y funcionarios militares quienes reciben estas posiciones. Esto ha llevado a un conflicto de intereses, a una influencia indeseable sobre el comportamiento de la administración mas alta, a la falta de experiencia administrativa, a una difundida aversión al riesgo, y a la

discontinuidad administrativa.

Se encontró también que, en la mayoría de los casos, el sistema para evaluar la eficiencia y el desempeño de la administración en las empresas públicas es inadecuado. Cada sector de la sociedad y cada departamento oficial aplica diferentes criterios. Los administradores de la empresa pública, a menudo bajo la presión de los organismos de control así como de su propia clientela, tienden a confundirse en el seguimiento de criterios específicos de desempeño y eficiencia. En muchos casos, ellos usan el criterio clásico de la rentabilidad financiera, pero en varios casos, una administración deficiente y unos resultados inadecuados se disculpan bajo pretexto de proveer beneficios sociales.



La dificultad para evaluar el desempeño general con base en el amplio conjunto de objetivos que se confía a las empresas públicas tiene cuatro aspectos: 1) el orden de prioridades no ha sido especificado, ni siquiera en términos vagos, por el gobierno. 2) No se ha hecho ningún intento de cuantificar las metas. 3) A pesar de las contradicciones al menos entre algunos de estos objetivos, los intercambios pertinentes se dejan sin cuantificar. Finalmente, al esperar que las empresas públicas persigan objetivos nacionales vagos e indefinidos, pero al mismo tiempo colocando una presión indebida sobre la rentabilidad comercial, se les hace a veces despreocuparse de su objetivo principal de satisfacer las necesidades de la sociedad.

Lo que se necesita en esta etapa es experimentación con enfoques y métodos seleccionados para evaluar tanto la administración como el desempeño de la empresa.

### NECESIDADES Y ACCION

El desarrollo de una plana adminis-

trativa mayor y experimentada que pueda suministrar personal competente y entrenado para las posiciones de administración medias y superiores en las empresas públicas y en varios organismos de control es una prioridad. Pero en la mayoría de los países estudiados, la rápida expansión de las empresas públicas no ha estado acompañada de un crecimiento comparable en la capacitación, la investigación y las instalaciones de consultoría. Las instituciones internacionales y regionales de capacitación e investigación pueden jugar un papel importante en fomentar, apoyar e incluso emprender inicialmente las actividades tendientes al establecimiento de las instalaciones necesarias.

Los equipos de investigación recomiendan también llevar a cabo cuatro programas de acción para mejorar el desempeño de las empresas públicas. El primero debe ser desarrollar estructuras de objetivos e integrar estas metas a los niveles de las empresas específicas sectoriales y nacionales. Se necesitan también estudios experimentales para ver cómo las empresas públicas pueden ser evaluadas y qué criterios y mecanismos pueden ser usados. Los estudios comparativos de la eficiencia de las empresas públicas y privadas en el mismo sector pueden arrojar pautas para mejorar la eficiencia. Finalmente, debe emprenderse un programa de investigación selectivo sobre varios tipos de vínculos entre las empresas públicas y sus organismos controladores para determinar su impacto sobre la administración y el desempeño.

El mayor compromiso en la mejora de la empresa pública debe venir de las instituciones nacionales y subnacionales de cada país. Hay, sin embargo, campo para que los organismos regionales e internacionales estimulen, fomenten, apoyen y complementen estas actividades. Varios vínculos —redes de investigación, programas de capacitación, consultorías, asistencia técnica, intercambio de personal y de información, y asociación regional e internacional— pueden ser establecidos para apoyar las instituciones nacionales, regionales e internacionales. Además, las instituciones internacionales y regionales pueden servir como un depósito de información sobre procesos e instrumentos de administración en otros países. □

*El doctor A.T. Rahman fue Director Asociado de la División de Ciencias Sociales del CIID. Actualmente trabaja en Yakarta, Indonesia.*