



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## OCCASION

This publication has been made available to the public on the occasion of the 50<sup>th</sup> anniversary of the United Nations Industrial Development Organisation.



**TOGETHER**  
*for a sustainable future*

## DISCLAIMER

This document has been produced without formal United Nations editing. The designations employed and the presentation of the material in this document do not imply the expression of any opinion whatsoever on the part of the Secretariat of the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) concerning the legal status of any country, territory, city or area or of its authorities, or concerning the delimitation of its frontiers or boundaries, or its economic system or degree of development. Designations such as “developed”, “industrialized” and “developing” are intended for statistical convenience and do not necessarily express a judgment about the stage reached by a particular country or area in the development process. Mention of firm names or commercial products does not constitute an endorsement by UNIDO.

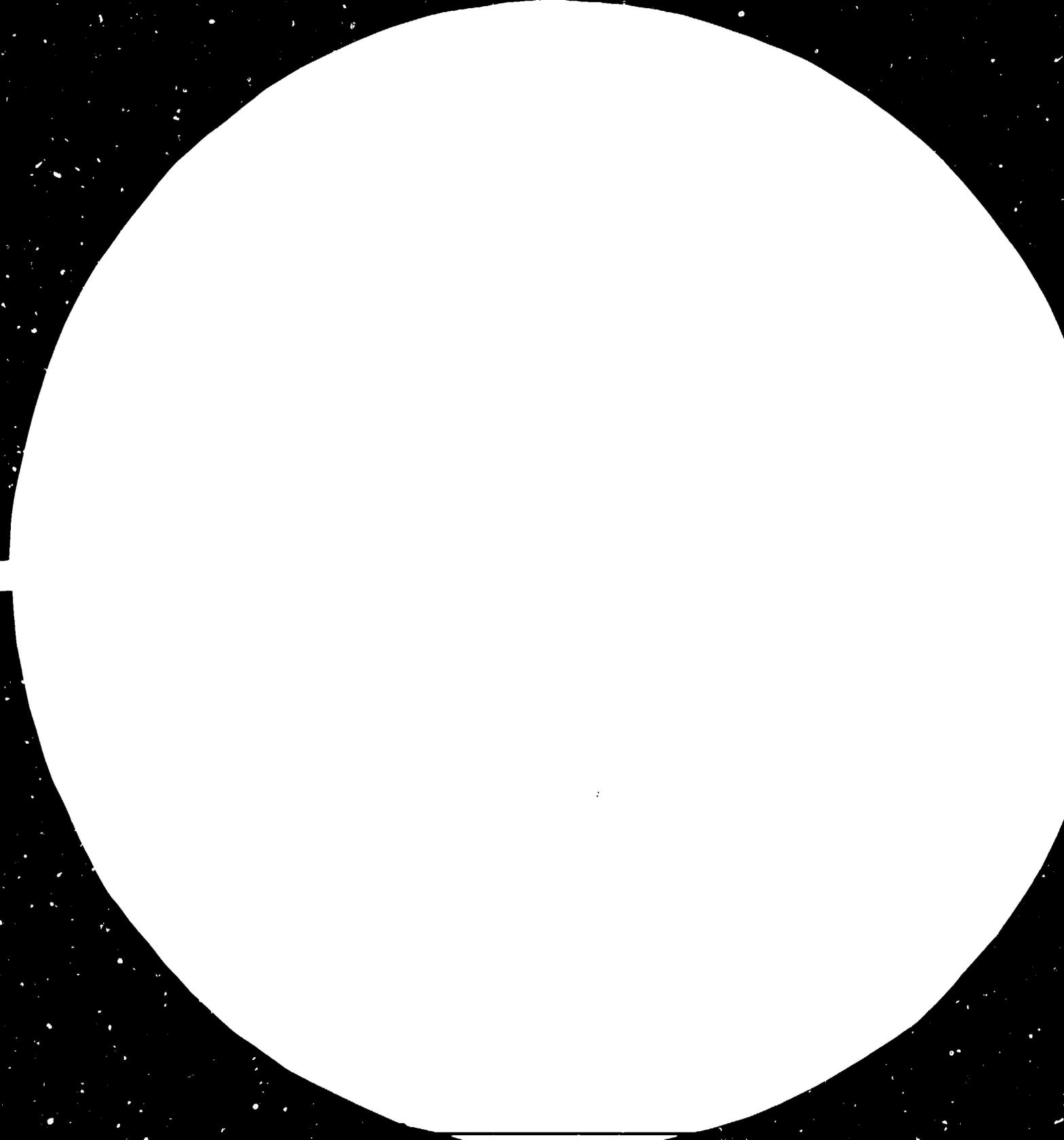
## FAIR USE POLICY

Any part of this publication may be quoted and referenced for educational and research purposes without additional permission from UNIDO. However, those who make use of quoting and referencing this publication are requested to follow the Fair Use Policy of giving due credit to UNIDO.

## CONTACT

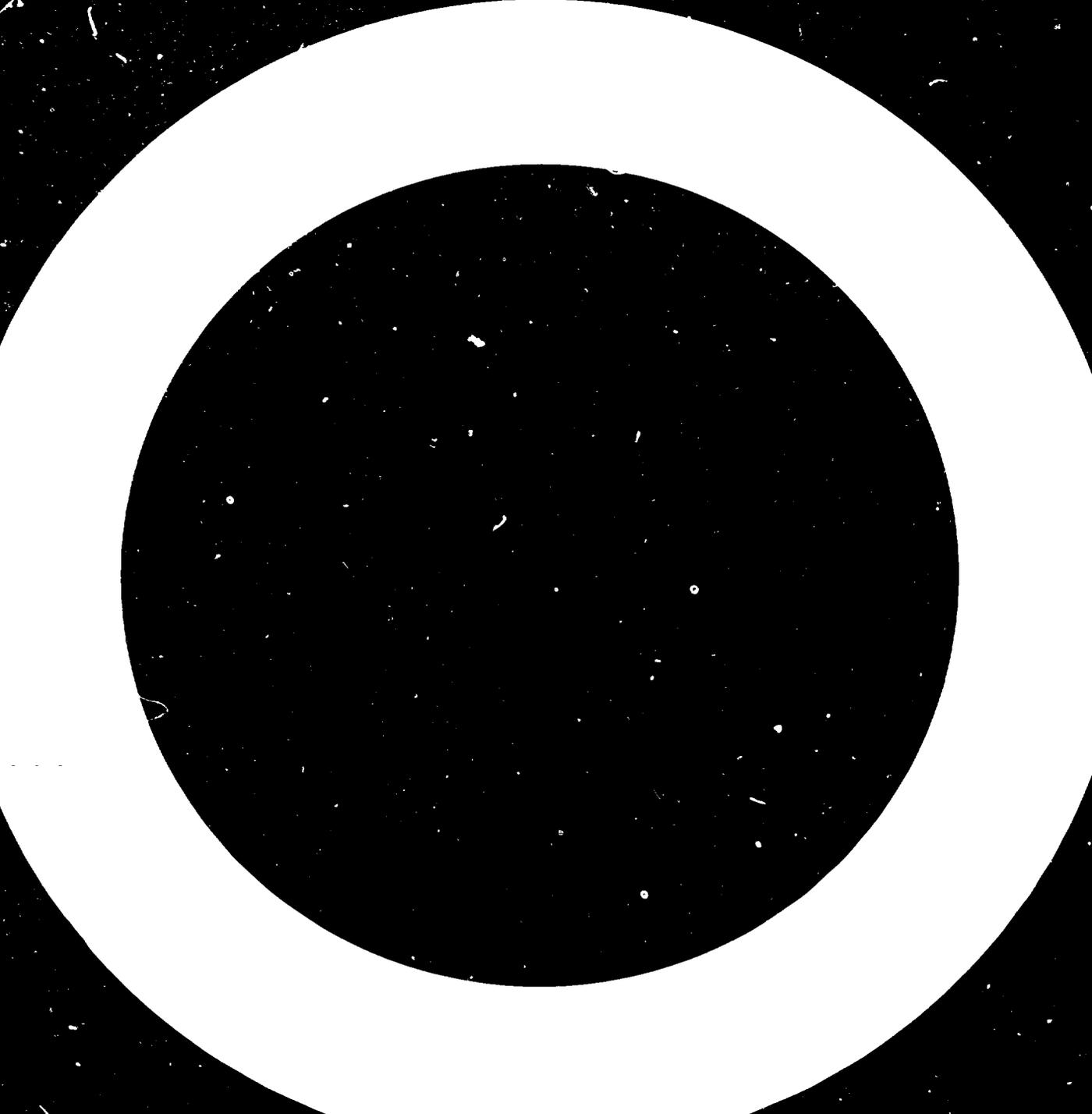
Please contact [publications@unido.org](mailto:publications@unido.org) for further information concerning UNIDO publications.

For more information about UNIDO, please visit us at [www.unido.org](http://www.unido.org)





INDUSTRIA Y DESARROLLO Núm. 7



ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO INDUSTRIAL  
Viena

# **INDUSTRIA Y DESARROLLO**

**Núm. 7**



**NACIONES UNIDAS**  
Nueva York, 1983

Los artículos firmados que se incluyen en esta publicación sólo expresan las opiniones de sus autores, y no reflejan necesariamente el punto de vista de la Secretaría de las Naciones Unidas. El material publicado en *Industria y Desarrollo* puede citarse o reproducirse sin restricciones, siempre que se indique el origen y se remita a la Secretaría un ejemplar de la obra en que aparezca.

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Secretaría de las Naciones Unidas, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La mención de empresas o productos comerciales no entraña respaldo alguno de las Naciones Unidas.

#### FINALIDAD Y ALCANCE DE *INDUSTRIA Y DESARROLLO*

Con *Industria y Desarrollo* se pretende establecer un vínculo entre los ejecutivos y los teorizadores que se ocupan de los aspectos económicos y afines de la industrialización. La revista abordará principalmente temas relacionados con la economía aplicada, particularmente en esferas puestas de relieve por la Declaración y Plan de Acción de Lima en materia de desarrollo industrial y cooperación.

La revista se publicará por lo menos dos veces al año en español, francés e inglés, como parte del programa de trabajo de la *División de Estudios Industriales* de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. Se prepara bajo la dirección de un panel de supervisión integrado por funcionarios de la División, presidido por el Jefe de la *Subdivisión de Estudios Mundiales y Conceptuales*. El Sr. Cody es el responsable directo del presente número de la revista.

El Panel de Supervisión de *Industria y Desarrollo* recitará con agrado las opiniones y observaciones de los lectores.

ID/SER/M/7

PUBLICACION DE LAS NACIONES UNIDAS

Número de venta: S.82.II.B.4

0080GP

## PREFACIO

La evaluación del funcionamiento de las empresas industriales del sector público en los países en desarrollo fue uno de los varios temas examinados en la Reunión de expertos sobre la cambiante función del sector público industrial en el desarrollo, patrocinada por la ONUDI y celebrada en Viena del 5 al 9 de octubre de 1981. El presente número de *Industria y Desarrollo* está dedicado a ese tema, y los artículos que en él aparecen se basan en monografías presentadas en la Reunión.<sup>1</sup>

Los artículos reflejan una amplia gama de opiniones y se ocupan de diversos aspectos de la evaluación del funcionamiento. La mayor parte de ellos se refieren a conceptos y metodología, y uno (el de Killick) trata de la medición práctica y problemas de informática conexos.

El lector no debe esperar encontrar aquí un estudio perfectamente equilibrado ni completo de la evaluación del funcionamiento. Lo que más bien se pretende es difundir más ampliamente parte de la labor de la ONUDI en esta esfera<sup>2</sup> y ofrecer una modesta contribución a las publicaciones aparecidas sobre este importante y cambiante tema.

Un requisito para la evaluación del funcionamiento es el conocimiento de los objetivos y de su relación con los mecanismos de control. Leroy P. Jones pone de relieve en su artículo la distinción entre objetivos comerciales y no comerciales. En la industria manufacturera, los objetivos comerciales tendrán mucha mayor importancia que en otras actividades del sector público. La evaluación del funcionamiento en cuanto se refiere al logro de estos objetivos es más fácil que la relacionada con los objetivos no comerciales.

Jones establece una diferencia entre los objetivos "existenciales" (los relativos a las decisiones de inversión y al establecimiento de un proyecto) y los operacionales. Afirma que algunos objetivos no comerciales (por ejemplo, la distribución equitativa de los ingresos regionales) pueden lograrse durante la fase de inversión (ubicación de la planta en una zona atrasada), de manera que estos objetivos no tienen que considerarse en decisiones operacionales, las cuales deben basarse primordialmente en objetivos comerciales. La evaluación de estos últimos podría efectuarse dentro de un sistema de contabilidad financiera, y la evaluación de los objetivos restantes no comerciales podría tener lugar dentro de un sistema de contabilidad social (necesariamente imperfecto debido a dificultades de medición).

---

<sup>1</sup>Algunos de los artículos que aquí aparecen reflejan revisiones hechas por el autor, y otros han sido condensados por la Secretaría de la ONUDI o extractados de la monografía original. Actualmente está en preparación una publicación de las Naciones Unidas titulada Public Sector and Industrialization, que abarca toda la gama de temas examinados en la Reunión.

<sup>2</sup>La asistencia a empresas industriales del sector público, principalmente mediante el suministro de personal técnico especializado, es un componente importante del programa de trabajo de la ONUDI.

El principal interrogante planteado en la monografía gira en torno a las personas que deben tomar las decisiones, al tipo de decisiones que deben tomarse y las razones por las que se toman. Jones sostiene que las decisiones estratégicas, como el establecimiento de objetivos, el suministro de recursos y la evaluación de resultados, deben tomarse en el plano gubernamental, pero los directores de empresas deben tener libertad para tomar decisiones operacionales. Cuando esto no es posible se registra un proceso que consiste en "actuar como se pueda", que puede resultar sumamente costoso en términos de eficiencia. En la industria manufacturera, dada la importancia de las metas comerciales en relación con las no comerciales y la existencia de mercados y precios para recursos y productos, tales costos pueden minimizarse utilizando un sistema de control que establezca un nexo entre el gobierno y la dirección de las empresas.

Jenkins y Lahouel también establecen una distinción entre las operaciones comerciales y las no comerciales, las primeras de las cuales se evalúan sobre la base del excedente financiero (rentabilidad), el excedente económico y la productividad de los factores, en tanto que las segundas se evalúan sobre la base de la relación costo-eficacia. El excedente financiero debe ser considerado debido a sus repercusiones presupuestarias y distribucionales. Los factores que no se reflejan adecuadamente en los informes financieros, como las imperfecciones del mercado, los precios sometidos a reglamentación y los efectos del aprendizaje, quedan incluidos en el criterio de excedente económico; pero debido a las bien conocidas dificultades prácticas que supone la medición del excedente económico, los autores proponen además la medición de la productividad, de preferencia la productividad total de los factores.

Dichos autores sostienen que el análisis de la relación costo-eficacia debe emplearse para evaluar metas no económicas.<sup>3</sup> Sobre esta base, el gobierno y la empresa podrían concertar acuerdos de compensación contractual.

Fernandes da ejemplos prácticos de la forma en que pueden desarrollarse una serie de indicadores de funcionamiento. Su enfoque es esencialmente pragmático. Los indicadores se clasifican en físicos, financieros, de comercialización y socioeconómicos (compárese con Jenkins y Lahouel). El autor propone que se desagreguen los objetivos socioeconómicos y que se relacionen con determinados objetivos de la empresa y que se conciben criterios de evaluación que se adapten a cada objetivo.

La evaluación del funcionamiento está supeditada en parte a la filosofía política. Ansari examina las diferencias y similitudes del pensamiento neoclásico (capitalista) y neokaleckiano (marxista) y los relaciona con la evaluación. En términos más sencillos, el enfoque neoclásico admite la relevancia

---

<sup>3</sup>Ultimamente se ha iniciado, en diversas publicaciones, un reñido debate sobre análisis de proyectos de inversión en cuanto a las dificultades teóricas y prácticas de la incorporación de objetivos no económicos, tales como la distribución de los ingresos, en un análisis de la relación costo social-beneficio. La relación costo-eficacia es más sencilla de aplicar y ha sido utilizada en muchos países desarrollados para evaluar, por ejemplo, los gastos militares.

de la empresa pública únicamente en circunstancias de fracaso del mercado, en que las actividades del sector público mejorarían el bienestar social en virtud del criterio de Pareto; el enfoque neokaleckiano admite en forma mucho más general la posibilidad de que el sector público proporcione una base de cambio social y de redistribución del ingreso y el poder. Se presentan varias críticas de las técnicas basadas en la relación costo social- beneficio (como las propuestas por Jenkins y Lahouel) y se las compara con el criterio socialista del "período de recuperación". El autor se pregunta si el enfoque neokaleckiano tiene mayor relevancia para la situación de la mayor parte de los países en desarrollo, puesto que se ocupa explícitamente de los principales problemas con que esos países se enfrentan, es decir, el cambio social y la redistribución.

La evaluación del funcionamiento es tan sólo un elemento de un sistema de estructuras de control del sector público. De poco servirá la evaluación como tal si se descuidan otros elementos de la estructura de control. Tomando como base la experiencia del Pakistán, Syed sugiere una estructura de control constituida por cinco sistemas: a) información para la gestión; b) control de la gestión; c) evaluación; d) incentivos; y e) comunicaciones. Cada uno de ellos debe funcionar eficazmente para lograr un sistema eficaz de alarma.

En contraste con otras monografías que aparecen en la presente publicación, Killick intenta efectuar una evaluación empírica del funcionamiento, utilizando principalmente datos correspondientes a la primera mitad del decenio de 1970, en los sectores industriales del sector público de cuatro países africanos: Ghana, República Unida de Tanzania, Senegal y Zambia. Los factores incluidos en la evaluación son los siguientes: logros financieros, producción y productividad, balanza de pagos, empleo, africanización y distribución. Aunque el autor hace hincapié en que los datos en que se basa su evaluación son escasos y de calidad deficiente (desde luego, las cuestiones conceptuales examinadas bajo otros aspectos de este tema resultan en cierto modo puramente teóricas si la aplicación práctica se ve limitada por la insuficiencia de datos) llega a la conclusión de que, entre los objetivos examinados, sólo se lograron resultados satisfactorios con respecto a la africanización. Sobre la base de los datos disponibles, parece ser que la mayor parte de las empresas examinadas funcionaban en forma poco eficiente y adolecían de una variedad de problemas, los más importantes de los cuales, según Killick, pueden ser la "superficialización del control político", es decir, que el gobierno no toma decisiones de carácter estratégico, mientras que, al mismo tiempo, interviene en decisiones de carácter operacional (véase la referencia anterior, Jones).<sup>4</sup> Tales resultados, aunque se basan en unos pocos países de bajos ingresos, en datos deficientes y en una metodología sencilla, son motivo de preocupación. Cabe señalar que Killick no se ocupó de las metas de "transformación social" examinadas por Ansari.

---

<sup>4</sup>Se arguye intensamente este punto en Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action (Banco Mundial, Washington, D.C., 1981).

Para concluir esta introducción, cabe considerar brevemente una cuestión fundamental, que se refiere a la etapa del proceso decisorio en la cual debería utilizarse el análisis de la relación costo social-beneficio. Varios autores se refieren a la aplicación de este análisis, y Jenkins y Lahouel explícitamente abogan por su utilización. Un problema de importancia (no mencionado por Ansari) es el hecho de que el análisis de la relación costo social-beneficio constituye un instrumento difícil de utilizar, que requiere conocimientos especializados de la teoría del bienestar económico y de las fórmulas de equivalencia entre objetivos nacionales, así como una base de datos considerable. Por consiguiente, para utilizar el análisis de la relación costo social-beneficio en el plano operacional o de proyecto es necesario disponer de abundante mano de obra calificada y de un sistema de difusión de datos, lo cual se traduce en el desembolso de grandes cantidades de recursos. Probablemente esa es la razón principal para que en la práctica se haya utilizado tan poco el análisis de la relación costo social-beneficio en los proyectos de inversión, o para que su utilización haya revestido únicamente formas simplificadas. Por ello quizá no resulte práctico el hacer extensivo su uso al funcionamiento operacional.

Hay posiblemente una forma de evadir este problema. El análisis de la relación costo social-beneficio es básicamente una técnica destinada a corregir precios de manera que éstos reflejen los costos y valores sociales.<sup>5</sup> Cabe preguntar si no sería mucho más sencillo aplicar la técnica en el momento en que se formula la política nacional, a través de impuestos y subsidios y reformas estructurales, de manera que los precios del mercado lleguen a ser equivalentes a los precios sociales.<sup>6</sup> Si la utilización del análisis de la relación costo social-beneficio pasara del plano de proyecto al plano de políticas, se podría concebir un enfoque más coherente de los objetivos nacionales (puesto que los encargados de tomar las decisiones políticas participarían más estrechamente en él); se requeriría menos mano de obra capacitada; y

---

<sup>5</sup>Véase, por ejemplo, Pautas para la evaluación de proyectos (publicación de las Naciones Unidas, No. de venta S.72.II.B.11).

<sup>6</sup>Cabe señalar que el principal razonamiento en favor de la utilización del análisis costo social-beneficio en el análisis de proyectos es la hipótesis de que los gobiernos, al aplicar medidas de política, se ven obligados a lograr metas sociales, pero que éstas pueden lograrse de un modo subrepticio merced al reajuste de las decisiones en materia de inversión. Este es el razonamiento (aparte de suponer ignorancia por parte del gobierno) sobre el que se basan las "correcciones" de los precios del ahorro, las divisas y la mano de obra. Sin embargo, el razonamiento no es muy convincente. ¿Quién puede afirmar que un determinado arancel, por ejemplo, no tenga una clara explicación racional que refleje las metas nacionales? En caso afirmativo, los precios internacionales no tendrían relevancia como precios de cuenta. Si se trata de poner en tela de juicio la validez del arancel, ello al parecer debería hacerse más bien en el plano de la política que en el del proyecto.

los analistas de proyectos y directores operacionales podrían concentrarse más libremente en los criterios del mercado y los problemas técnicos relacionados con sus propios proyectos o empresas.<sup>7</sup> Las ventajas de tal utilización del análisis de la relación costo social-beneficio parecen ser considerables.

---

<sup>7</sup>El análisis de la relación costo social-beneficio en el plano de proyecto suele aplicarse únicamente en el caso de inversiones cuantiosas dentro del sector público y puede variar de un proyecto a otro, según la capacidad y el criterio del evaluador y según los datos de que se disponga. Por esa razón se presentan incoherencias que no ocurrirían en el análisis de la relación costo social-beneficio en el plano de políticas.

#### NOTA EXPLICATIVA

Salvo indicación en contrario, la palabra "dólares" o el símbolo (\$) se refieren a dólares de los Estados Unidos.

La raya inclinada (/) entre cifras que expresen años (por ejemplo, 1970/71) indican un ejercicio financiero o un año académico.

El guión (-) puesto entre cifras que expresen años (por ejemplo, 1960-1964) indica que se considera el período completo, ambos años inclusive.

En los cuadros se han empleado los siguientes signos:

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya (-) indica que la cantidad es nula o despreciable.

En la presente publicación se han utilizado las siguientes abreviaturas:

EDF	Electricité de France
GIHOC	Ghana Industrial Holding Corporation
IDC	Industrial Development Corporation (Ghana)
INDECO	Industrial Development Corporation (Zambia)

VINCULACION ENTRE OBJETIVOS Y MECANISMOS DE CONTROL EN  
EL SECTOR MANUFACTURERO PUBLICO

Leroy P. Jones\*

La problemática

La presente monografía puede considerarse como un enlace entre los estudios sobre motivaciones y objetivos -el "para qué"- de las empresas públicas, por una parte, y los estudios relativos a medios -el "cómo"- (por ejemplo, estructura orgánica, evaluación del funcionamiento), por otra. La pregunta básica es la siguiente: ¿hasta qué punto finalidades diferentes suponen medios diferentes, de modo que los mecanismos de control apropiados varían de cierta forma sistemática a través del espectro de empresas que tienen objetivos diferentes? Dicho más concretamente, si las empresas públicas dedicadas a la manufactura tienen objetivos diferentes de las que se ocupan de servicios públicos, comercio o finanzas, ¿entraña esto diferencias en estructuras organizativas, sistemas de evaluación del funcionamiento o grados de autonomía de la empresa?

Al formular estas preguntas se espera que puedan obtenerse directrices a partir de una especificación de las metas, a fin de que pueda reducirse, si no eliminarse del todo, la perpetua controversia respecto a las políticas de control apropiadas para las empresas públicas, al concentrarse en determinados subconjuntos de empresas públicas que se definen de conformidad con sus objetivos. Las premisas básicas son, pues, que las directrices deben seguir a los objetivos; que con demasiada frecuencia se aplican directrices comunes a empresas que tienen objetivos diversos; y que la desarmonía entre directrices y objetivos es especialmente aguda en el sector manufacturero.

Abundan los ejemplos de estudios sobre la empresa pública que se inspiran en esa lógica. Una forma general discurre como sigue: la mayor parte de las empresas públicas deben buscar objetivos tanto comerciales como no comerciales, pero la combinación de éstos varía de una empresa a otra; a medida que aumentan los objetivos comerciales, la empresa debe ser cada vez más atenta a los mercados que a los Ministros; y esto, a su vez, entraña directrices tales como mayor autonomía para la empresa y un papel mayor de las utilidades como indicador de resultados. Por ejemplo, Morrison en su "teoría de la empresa pública"<sup>1</sup> sostenía originalmente que las actividades comerciales del Gobierno exigían mayor autonomía que la proporcionada por el marco jurídico de un Ministerio, y en estudios ulteriores se ha sugerido una plétora de diversos dispositivos de control que se suponen apropiados para las actividades comerciales. Ninguno de estos dispositivos ha resultado de demasiado éxito, y algunos han conducido a la opinión de que la combinación de objetivos comerciales y no comerciales en una institución es por su naturaleza incontrolable, y que el resultado será que no se alcance ni uno ni otro objetivo. La solución que de ahí se sigue es una estricta separación institucional de objetivos, limitándose las empresas públicas a los objetivos comerciales y dejándose todos los no comerciales a otras entidades gubernamentales. Morrison apoya la idea de que algunas estructuras de control son más apropiadas para algunos objetivos que otras.

\* Universidad de Boston.

<sup>1</sup>Herbert Morrison, Socialization and Transport (Londres, 1933). Un excelente análisis de la evolución de estos estudios es el que hace R.S. - Arora, Administration of Government Industries (Nueva Delhi, Instituto de Administración Pública de la India, 1969).

En la presente monografía se examinan los puntos fuertes y las limitaciones de tales argumentos. Se le puede considerar como una matriz verbal, en que los objetivos son una dimensión y las directrices son la otra. Las dos dimensiones se definen una tras otra, y en seguida se examina su interdependencia.

## Objetivos

### Objetivos comerciales y objetivos no comerciales

La distinción entre objetivos comerciales y objetivos no comerciales está difundida y es útil, pero por lo general no está bien definida. En los puntos extremos, por supuesto, la distinción es clara: los objetivos comerciales son semejantes a los de las empresas privadas, e incluyen metas tales como aumentar las ventas y mantener al mínimo los costos unitarios. Los objetivos no comerciales se refieren a los efectos externos de las operaciones de la empresa, tales como iniciar el desarrollo de una región atrasada o aumentar la seguridad nacional. Todo eso está bien, pero ¿qué ocurre en los casos en que el objetivo también es reconocido por la empresa privada pero sólo parcialmente (por ejemplo, la generación de divisas con un tipo de cambio sobrevalorado)? O bien ¿qué ocurre con un objetivo que podría ser reconocido por una empresa privada si el Gobierno quisiera motivarla a hacerlo (por ejemplo, reducir la contaminación mediante un impuesto a los efluentes)? ¿Son comerciales o no comerciales entonces los objetivos de obtener divisas o reducir la contaminación?

Hay muchas maneras de responder a esta pregunta, pero la definición siguiente puede resultar útil: los objetivos comerciales se reflejan en el sistema de contabilidad de la empresa, mientras que los objetivos no comerciales no se reflejan ahí. El logro de objetivos comerciales puede evaluarse a precios que son de interés privado o de interés público. La generación de divisas es, pues, un objetivo comercial cuyo valor dependerá del precio que el sistema de contabilidad asigna a un dólar de ingreso o de ahorro de divisas. La reducción de la contaminación, por otra parte, puede ser comercial o no comercial según que esté cuantificada (por ejemplo, en términos de una cuenta determinada) y se cargue en cuenta dentro del sistema de contabilidad (por ejemplo, como un impuesto por unidad de algo).

Con arreglo a esta definición, la división de los objetivos entre comerciales y no comerciales no es inmutable, sino que varía con el marco de las directrices. Esta es una observación crítica, porque expresa que la bifurcación de objetivos entre comerciales y no comerciales no es una variable exógena, sino una variable instrumental, esto es, un gran conjunto de directrices para empresas públicas se enlaza con el grado en que los objetivos asumen carácter comercial. Un tema común de los esfuerzos de reforma de la empresa pública es que los objetivos no comerciales deberían quedar contrapeados, o ser pasados por alto. Naturalmente, no hay para qué ir tan lejos, pero no se puede desconocer el aspecto principal: la comercialización es un instrumento de política importante para hacer frente a los problemas que plantean los objetivos no comerciales.

### Objetivos existenciales y objetivos operacionales

Los objetivos existenciales se alcanzan por la mera existencia de la empresa, sin que modifiquen su comportamiento operacional. Afectan a las

decisiones de inversión, pero no a las decisiones sobre operaciones. Se modifican los criterios de evaluación de proyectos, pero no los criterios de evaluación de funcionamiento. Por ejemplo, el Gobierno puede decidir la construcción de una gran planta siderúrgica integrada a fin de alcanzar objetivos tales como la seguridad nacional y la autosuficiencia en materiales estratégicos. Estos objetivos existenciales no comerciales se alcanzan en cuanto la planta está construida y efectivamente produce acero, y los objetivos operacionales son de índole estrictamente comercial (por ejemplo, producir la mayor cantidad de acero posible manteniendo bajos los costos). Del mismo modo, una planta puede ubicarse en una región atrasada, en parte para alcanzar el objetivo de desarrollo regional mediante la creación de empleo y los efectos de difusión del desarrollo. Sin embargo, una vez adoptada la decisión de la ubicación, el objetivo ya está alcanzado, y la planta puede seguir operando de conformidad a principios comerciales. Otros objetivos son operacionales y pueden alcanzarse únicamente mediante un cambio del comportamiento. Una subcategoría especialmente importante es el logro de objetivos de distribución del ingreso, que exigen vender a tasas subvencionadas. O bien a fin de promover el desarrollo regional, una empresa puede verse obligada a gastar parte de sus fondos operacionales en caminos, escuelas, viviendas, instalaciones sanitarias, etc.

La distinción entre objetivos existenciales y objetivos operacionales es pertinente, debido a su relación con la bifurcación entre objetivos comerciales y no comerciales. Ello se debe a que muchos objetivos no comerciales de las empresas manufactureras son existenciales más bien que operacionales. En la medida en que esto sea así, una empresa establecida en parte para alcanzar objetivos no comerciales puede, de todas maneras, operar conforme a principios comerciales. Puede ser que obtenga una tasa más baja de rendimiento comercial (por ejemplo, en una región atrasada), pero sirve a los intereses de la sociedad si opera de manera que el rendimiento sea lo más alto posible (suponiendo que el rendimiento se mide correctamente). El grado en que los objetivos no comerciales son existenciales es una cuestión discutible; pero la correspondencia entre unos y otros parece ser grande en el sector manufacturero, y el no reconocimiento de esto puede ser una fuente fundamental de dificultades. Por ejemplo, con miras a la creación de empleo es legítimo escoger una tecnología que implica 50 hombres y 50 palas en vez de una tecnología que emplea una apisonadora y un hombre; una vez adoptada la posición existencial sobre selección de tecnología, la empresa ha de operar de manera que se maximice su excedente, generando recursos que se utilicen para comprar más palas y generar más empleo (o para buscar otros objetivos sociales). En cambio, muchas empresas públicas compran la apisonadora y después contratan a 50 trabajadores, consumiendo el excedente en pagos de bienestar social a trabajadores superfluos y restando la posibilidad de nueva inversión en puestos de trabajo reales. Un instrumento operacional se ha utilizado por error, para realizar una tarea existencial.

No se quiere decir que no haya objetivos no comerciales operacionales legítimos en las empresas manufactureras públicas, sino únicamente que su proporción es pequeña en relación tanto a los objetivos no comerciales existenciales como a los objetivos comerciales operacionales. De ser así, de ello resultan repercusiones claras para los procedimientos de control. Uno de estos es que las cuentas comerciales sirvan como útil punto de partida para evaluar el funcionamiento (si bien estas cuentas necesitan ser ajustadas de modo que reflejen la utilidad de interés público más que la de interés privado). En seguida, para cualesquiera otros objetivos operacionales no comerciales puede dejarse margen mediante una "comercialización", a través de una cuenta de ajuste social, un contrato programado u otro mecanismo. Tales

dispositivos son necesariamente imperfectos, pero pueden ser apropiados en una empresa manufacturera en que su influjo sea relativamente pequeño. Sería muy diferente en un banco de desarrollo regional, en que dominan los objetivos operacionales y comerciales y en que los errores en la medición serían tan grandes que pondrían en tela de juicio el esfuerzo mismo en cuanto instrumento de control.

#### Los objetivos múltiples y la "pluralidad de mandantes"

Ningún examen de los objetivos de la empresa pública puede considerarse completo sin hacer referencia al problema de los objetivos múltiples. Incumbe a las empresas públicas buscar una combinación de objetivos comerciales y no comerciales, que pueden incluir metas tan diversas como la obtención de utilidades, la redistribución del ingreso, la subvención a determinadas regiones y sectores, la obtención de divisas, la generación de empleo y el aumento de la probabilidad de que el partido político que está en el poder vuelva a ser elegido. Tener tal abundancia de objetivos puede ser equivalente a no tener ningún objetivo, y la dirección de la empresa queda muy a menudo en libertad de buscar, o bien sus propios intereses, o una combinación de objetivos incoherente y constantemente variable.

Si bien el problema de los objetivos múltiples es ciertamente efectivo, también ha sido mal formulado. Como lo señaló Leonid Hurwicz<sup>2</sup> la dificultad verdadera no es la de objetivos múltiples sino la de una "pluralidad de mandantes", esto es, la intervención de individuos o grupos que tienen finalidades diferentes. La empresa privada más simple hace frente a un conflicto entre reducir los insumos y los costos y, al mismo tiempo, aumentar el producto y los ingresos. Existen diversas técnicas de programación para tratar los casos más complicados, y gran parte del trabajo de los economistas consiste en establecer factores de ponderación (precio) para asignar los recursos a fin de maximizar aquellas funciones objetivo en que juegan objetivos múltiples. La verdadera dificultad ocurre cuando las preferencias individuales difieren. En una empresa privada esto es un problema relativamente pequeño, ya que los diversos accionistas probablemente tengan fórmulas de equivalencia (trade-offs) semejantes que pueden involucrarse en el objetivo de la utilidad (la cual sigue siendo una variable compleja que incluye factores de ponderación a diversos objetivos contrapuestos). En cambio es poco probable un acuerdo semejante en cuanto a los factores de ponderación de los diversos elementos de la función utilidad social de una empresa pública. El Ministerio del Trabajo puede estar interesado sobre todo en el empleo; el Ministerio de Hacienda, en las utilidades; los políticos, en los precios bajos durante un año de elecciones; etc. El problema básico es, pues, el de una pluralidad de mandantes que tienen funciones objetivo diferentes.

Por consiguiente, el problema de los objetivos múltiples es, en gran parte, aunque no por entero, un problema de pluralidad de mandantes, lo cual, a su vez, es parcialmente un problema de medición. Para aclarar más aun la cuestión, es necesaria una digresión sobre medición.

#### Una digresión sobre la medición de objetivos

La medición de objetivos tiene dos etapas: establecimiento de un precio y establecimiento de una cantidad. La cantidad determina el grado de logro del objetivo, mientras que el precio establece el factor de ponderación (la

---

<sup>2</sup>Deliberaciones habidas en la Second BAPEG Conference on Public Enterprises in Mixed Economy LDCs, Boston (Estados Unidos), abril de 1980.

fórmula de equivalencia) entre ese objetivo y otros. El producto del precio multiplicado por la cantidad da un "valor", que es la verdadera meta de la medición. Respecto a algunos objetivos, el logro puede cuantificarse, pero su precio no puede determinarse. Por ejemplo, la reducción de la contaminación puede cuantificarse en términos de una cuenta determinada, pero es mucho más difícil decidir precisamente cuántos dólares vale para la sociedad una cierta reducción. En cuanto a otros objetivos, tanto la cantidad como el precio son difíciles de determinar: por ejemplo, el prestigio que se adquiere al tener una línea aérea nacional, o el aumento de seguridad al contar con una fábrica de municiones propia. El problema de la pluralidad de mandantes puede existir entonces cuando no es posible lograr acuerdo, sea sobre las cantidades o sobre los precios. En lo que respecta a proyectos industrial, la falta de acuerdo sobre el precio es probablemente el problema más común. Se pueden medir así las divisas como el empleo generado por un proyecto, pero cabe prever que los Ministerios del Trabajo y de Hacienda no estarán de acuerdo sobre los precios relativos que se hayan de asignar a los dos objetivos. Obsérvese, sin embargo, que un problema aún puede existir cuando hay un solo mandante. Ocurrirá si no puede establecerse la cantidad, o si el mandante no puede decidirse respecto a su propio factor de ponderación relativa.

Lo fundamental entonces es que tanto el problema de los objetivos múltiples como el de la pluralidad de mandantes puede reducirse a la dificultad básica de la medición. Dificultades como estas no son, naturalmente, un obstáculo sino un desafío a la imaginación del mundo académico, y ya se ha propuesto una variedad de procedimientos para hacer frente al problema (por ejemplo, mediante la teoría de la medición conjunta).<sup>3</sup> Si bien cabe discutir la aplicabilidad de tales procedimientos para mitigar el problema, aquí lo único que nos interesa es que el aspecto crítico que distingue las diversas clases de objetivos es el grado en que el logro de éstos puede cuantificarse y en que pueden establecerse precios, factores de ponderación o fórmulas de equivalencia. La cuestión de la relación entre objetivos y dispositivos de control puede entonces volverse a formular como sigue: ¿en qué grado varía un determinado dispositivo de control en función de la dificultad de medir los objetivos?

## Sistemas de control

### La problemática de los sistemas de control

Un "sistema de control", en el sentido más amplio posible, puede definirse como la respuesta a la pregunta: ¿quién adopta qué decisión, y por qué? En el nivel más elevado de generalidad, las respuestas al "quién" puede limitarse a cuatro focos: el Gobierno, la empresa, el mercado o la comunidad. La pregunta respecto a "qué" decisión es importante, porque pone de relieve que no hay un nivel óptimo único de autonomía de la empresa. En el mejor de los casos, lo que se busca es una pauta óptima de autonomía, ya que las diferentes decisiones han de adoptarse, idealmente, en puntos diferentes del sistema. La selección entre los puntos de ubicación de una decisión determinada depende de la pregunta respecto al "por qué". ¿Qué individuo o qué institución posee la información, la capacidad profesional y la motivación para utilizar la facultad decisoria en interés nacional?

---

<sup>3</sup>Howard Raiffa, "Decision-making in the state-owned enterprise", en State-Owned Enterprises in the Western Economies, a cargo de Raymond Vernon y Yair Aharoni. (Nueva York, St. Martin's Press, 1981), págs. 54-62.

El concepto más típico del sistema de control es más estrecho en dos aspectos: en primer lugar, se concentra en la distribución de autonomía entre la empresa y el Gobierno, y sobre todo en la distribución dentro del Gobierno; en segundo lugar, tiende a hacer caso omiso de la cuestión del "para qué". Se concentra, pues, en opciones tales como la forma jurídica (empresa gubernamental o empresa paraestatal o sociedad anónima); elemento intermedio (utilización de una sociedad holding); tipo de Ministerio rector (un Ministerio de empresas públicas único o bien Ministerios tutelares según funciones); y el control de auditoría (un auditor comercial y/o una junta de auditores gubernamentales). Tales decisiones son ciertamente importantes, pero la posición que se adopta aquí es que se trata de decisiones de segundo orden. Las consideraciones de primer orden se refieren a qué decisiones han de dejarse al Gobierno; en cambio, es una consideración de segundo orden el saber en qué órgano del Gobierno se han de adoptar. Sin embargo, no cabe minimizar la importancia de las decisiones de segundo orden; éstas pueden ser incluso críticas. Con todo, en la presente monografía se restringirá la atención a la cuestión de primer orden.

El mercado y la comunidad deben considerarse también como otros posibles dispositivos de control. Como ya se señaló, los mercados constituyen una alternativa a los Ministros. En Turquía, las asignaciones de créditos a las empresas públicas se adoptan por decisiones ministeriales, sin que los bancos (públicos) tengan otra función que dar curso a la decisión emitiendo el crédito requerido. Por otra parte, muchas empresas públicas de los Estados Unidos poseen la facultad de emitir sus propios bonos en el mercado. Esto se califica a veces como una concesión de mayor autonomía a dichas empresas en los Estados Unidos. Sin embargo, de manera más correcta ha de considerarse como un traspaso de poder desde el Ministro hacia el mercado. En ninguno de los dos casos puede el director de la empresa emitir su propio crédito. La diferencia es que, en Turquía, tiene que convencer a los Ministros de que merece el crédito; en el otro, tiene que convencer al mercado representado por los grandes inversionistas institucionales privados. Es evidente que los dos órganos de control han de definir de manera muy diferente los requisitos para otorgar el crédito, creando así problemas muy diferentes al director de empresa, pero en ningún caso resulta claro que este último posea "mayor" autonomía. No se trata de decir que el control mediante los mercados sea necesariamente superior al control mediante los Ministros. Pertamina, de Indonesia, estuvo facultada durante muchos años a contraer préstamos libremente en los mercados internacionales, siendo desastrosos los resultados. Sólo se quiere decir que el mercado debe considerarse como una alternativa al control gubernamental, y hay que preguntarse en qué circunstancias el uno es superior al otro.

#### ¿Quién es el mandante? ¿Quién es el agente?

Uno de los elementos más importantes del sistema de control, y el que resulta más pertinente para la presente monografía, es el que se refiere a la persona que fija los objetivos y el para qué. La respuesta puede parecer obvia. Conceptualmente, se suele sostener que el Gobierno es el mandante como accionista principal y que la empresa es el agente de ejecución. Por lo tanto, incumbe al Gobierno la función de fijar objetivos y a la empresa la de realizarlos. Aunque esta idea pueda parecer obvia, ha sido puesta en tela de juicio a lo menos por dos escritores.

Aharoni<sup>4</sup> ha sostenido que el mandante real es el público en general, en cuyo nombre actúa una variedad de agentes, inclusive los partidos políticos, los poderes legislativo y ejecutivo del Gobierno y las empresas públicas. En una palabra, la "pluralidad de mandantes" de Hurwicz se convierte en la "abundancia de agentes" de Aharoni. El concepto del interés público que tiene cada agente se ve influido por sus propios intereses individuales y de grupo, lo que disminuye su capacidad para establecer una fórmula de equivalencia en nombre del público. No resulta sorprendente que los directores de empresas públicas se consideran a veces a sí mismos como dotados por lo menos de tanto derecho a la función de fijación de objetivos como sus superiores burocráticos y políticos. Semejante idea parece ser más frecuente entre los directores de empresas públicas en sociedades individualistas tales como Israel y los Estados Unidos,<sup>5</sup> y es fácil concebir varios motivos por los cuales puede preferirse al Gobierno como fijador de objetivos (es más directamente responsable ante el pueblo; es la unidad superior en una jerarquía de agentes; está mejor equipado con información sobre objetivos sociales más amplios, etc.) De todos modos, sigue siendo legítimo preguntar cuál, dentro de una serie de agentes, es el que está en mejores condiciones para interpretar los intereses de los ciudadanos, que colectivamente constituyen el verdadero mandante. Aharoni sugiere una solución pragmática en la forma de una "auditoría de metas" independiente, que sirva como un foro público periódico para hacer un análisis público de las acciones de los diversos agentes. Howard<sup>6</sup> comparte el escepticismo de Aharoni respecto a una dependencia exclusiva respecto del Gobierno, pero sugiere que los problemas emanados de una cadena de agentes pueden evitarse mediante una participación directa de la comunidad en la forma de una representación de los trabajadores, la comunidad y los consumidores en los consejos de administración y mediante grupos intermedios jurídicos y otros de carácter institucional que velen por el interés público.

Se trata de saber, pues, qué agente y en qué circunstancias está mejor calificado para fijar objetivos en nombre del mandante público. En especial, ¿varía la respuesta a esta pregunta con el tipo de objetivo? En términos muy generales, parece evidente que mientras más importante sean los objetivos no comerciales tanto mayor será la necesidad de contrapesos, como los que sugieren Aharoni y Howard, al poder del Gobierno para fijar objetivos. Aquí se da, naturalmente, una situación lógica circular, en que el tipo de objetivo determina al agente apropiado, el cual, a su vez, escoge el objetivo. Sin embargo, parece razonable sostener que la participación de la comunidad o el público es mucho más importante para actividades tales como un banco de desarrollo regional, en que predominan los objetivos no comerciales.

---

<sup>4</sup>Yair Aharoni, "The state-owned enterprises: an agent without a principal", en Public Enterprise in Less Developed Countries, a cargo de Leroy Jones y colaboradores (Nueva York, Cambridge University Press, de próxima aparición).

<sup>5</sup>La repercusión de las diferencias culturales sobre las empresas públicas es examinada por Ira Sharkansky, Whither the State: Politics and Public Enterprise in Three Countries (Chatham, Chatham House, 1979).

<sup>6</sup>John Howard, "The social accountability of public enterprises: law and community controls in the new development strategies", en Public Enterprise in Less Developed Countries, a cargo de Leroy Jones y colaboradores (Nueva York, Cambridge University Press, de próxima aparición).

En tal situación, los representantes de la comunidad o del público constituyen una muestra cuyas preferencias pueden tomarse como base para cierto tipo de procedimiento de ponderación a fin de establecer fórmulas de equivalencia. De esta manera, las sugerencias de Aharoni y Howard se convierten en maneras de mitigar el problema de la medición. En el otro extremo, tales medidas pueden parecer triviales para un exportador de petróleo puramente comercial cuya única función es generar un superávit que se entregará al Gobierno.

#### Un sistema de control modelo

Si se resuelve el problema precedente y se determina para la empresa un mandante por delegación (bien calificado, individual o colectivo), ¿de qué manera entonces se dividirán las demás decisiones entre el Gobierno y la empresa? La pauta más apropiada, si existe tal cosa, habrá de variar según las actividades, según los países y según organizaciones con historias diferentes. De todas maneras, puede encontrarse un punto de partida útil si se mira el sector de la empresa pública como una variante especial de una forma de organización más general. En grado considerable, este sector puede mirarse (igual que una empresa transnacional) como un caso especial de la empresa multiarticulada. El Ministerio que lo rige funciona como la oficina matriz, la empresa sectorial es la división regional o la división por líneas de productos, y las empresas individuales son unidades operacionales. En tales organizaciones, ¿qué tipos de decisiones deben adoptarse en el centro y cuáles en la periferia? En términos más generales ¿qué decisiones deben adoptarse por alguna unidad superior en una jerarquía? Las respuestas dadas a estas preguntas por Williamson<sup>7</sup> (para la empresa multiarticulada) y por Jaques<sup>8</sup> (para las jerarquías generales) son sorprendentemente semejantes y pueden parafrasearse de la manera siguiente:

A la oficina matriz (o unidad superior) le incumbe:

- a) Fijar objetivos;
- b) Evaluar el funcionamiento con arreglo a esos objetivos;
- c) Recompensar o sancionar al funcionario directivo principal con arreglo a esa evaluación;
- d) Nombrar a los funcionarios directivos principales;
- e) Proporcionar recursos (financiación);
- f) Encargarse de la planificación a largo plazo y de la coordinación entre unidades;
- g) No hacer (casi) nada más.

Hay, pues, seis preceptos delimitados y una restricción amplia. Esta última es especialmente importante, ya que se la viola con frecuencia. En la medida en que sea violada, ya no es posible hacer responsables a los directores de empresa por los rendimientos que alcancen con respecto a los objetivos. Entonces se quebrantan las ventajas de la especialización jerárquica.

---

<sup>7</sup>Oliver Williamson, Markets and Hierarchies (Nueva York, Free Press, 1975), págs. 132-154.

<sup>8</sup>Elliot Jaques, A General Theory of Bureaucracy (Londres, Heinemann, 1976), págs. 62-86.

### Orígenes de la degeneración

Si lo anterior suministra una pauta normativa convincente para las empresas públicas, ¿ha quedado entonces resuelto el problema del control? Desgraciadamente no, porque enseguida viene otro problema de organización de segunda importancia, a saber, la interdependencia entre los siete preceptos es tal, que si se viola uno ya no es de óptimo interés seguir los otros. Más importante aun, si los preceptos relativos a la fijación de objetivos y a la recompensa por logros alcanzados no funcionan debido a problemas de medición, entonces ya no resulta necesariamente conveniente atenerse a la restricción.

Es una opinión difundida que la excesiva intervención gubernamental en los asuntos internos de las empresas se debe a motivos tales como las tradiciones de la administración pública, la interferencia política y la falta de comprensión de las prácticas de gestión por parte de los burócratas. Si bien tales motivos ilegítimos de interferencia son comunes, importa reconocer que también hay motivos legítimos. En una palabra, si el Gobierno no puede ejercer control sobre los resultados (porque no puede medir y recompensar los rendimientos), entonces debe ejercer control sobre los procesos.

Como ejemplo, tomemos la determinación del nivel de capital de explotación. En una empresa privada, la facultad de fijar el nivel de capital de explotación es delegada casi invariablemente por los accionistas y el consejo de administración al funcionario directivo principal. Se parte del supuesto de que éste mantendrá tanto capital de explotación como sea necesario para un funcionamiento eficaz, pero no más, ya que los fondos podrían utilizarse de otra manera para generar ingreso directamente (en lenguaje de economistas, el director de la empresa adquirirá capital de explotación únicamente hasta un punto en que su costo marginal iguale a su ingreso marginal). El motivo para tomar esto como un supuesto correcto es que el director de la empresa es juzgado y recompensado a base de las utilidades, las cuales se elevarán o bajarán (parcialmente) según sea el grado de corrección de las decisiones respecto al nivel del capital de explotación. Por lo tanto, el consejo de administración puede ejercer su función de control examinando los resultados (utilidades) más bien que el proceso por el cual se genera el resultado. Si, por otra parte, el director de la empresa tiene poco o ningún motivo para preocuparse por elevar las utilidades, entonces puede ser que no adopte la decisión correcta en cuanto al nivel de capital de explotación. Puede desviar fondos de usos más productivos manteniendo niveles de existencias y de liquidez mucho más allá de lo que exige una gestión prudente, a fin de reducir el riesgo y evitar toda posible decisión difícil, ya que, a pesar de todo, es más fácil mantener fondos en una cuenta corriente que estarlos moviendo constantemente entre depósitos que den interés a corto y a largo plazo. O bien, puede ser que quiera tener el capital de explotación disponible para absorber posibles pérdidas y disimular de esta manera la ineficiencia, impidiendo que la empresa tenga que poner fin a sus operaciones. En tales situaciones, el accionista no puede delegar enteramente la decisión con respecto al nivel de capital de explotación.

En el caso de la empresa pública, hay dos motivos para la participación gubernamental en la decisión sobre el capital de explotación. El primero es el control macroeconómico del nivel global del crédito. Dicho control podría ejercerse estableciendo un tope general al crédito, a fin de distribuir éste mediante un racionamiento de precios. Sin embargo, tal delegación efectiva al mercado no funcionaría en caso de temerse que los directores de empresa querían obtener "demasiado", cualquiera que fuese el precio. Como resultado de este segundo motivo, varios representantes del Gobierno -a menudo de alto nivel- pueden encontrarse participando en el intento de adoptar decisiones

detalladas respecto a lo que constituye niveles legítimos de capital de explotación para las diversas empresas. Las dificultades consisten en que se trata de un proceso dilatado, que los Ministerios carecen a menudo de la información y de la experiencia empresarial para saber exactamente cuáles niveles son "razonables", y que el escaso personal competente de los Ministerios podría estar mejor empleado en otra cosa. En suma, con arreglo a toda norma de gestión moderna, la decisión sobre el capital de explotación ha de delegarse a la empresa, pero, dado lo inadecuado de la medición y de la recompensa por alcanzar objetivos, a menudo no puede serlo.

Lo anterior no es más que un caso limitado de un fenómeno más general. Puede explicar también la participación ministerial en la contratación de personal de gestión de nivel medio, la fijación de remuneraciones, las normas sobre adquisiciones, los viajes al extranjero y muchas cosas más. La explicación legítima es que cuando el mandante no puede controlar los resultados, ha de controlar los procesos. La delegación de decisiones operacionales a un agente presupone un control eficaz de los resultados. Esto, a su vez, requiere que los resultados deseables sean cuantificados y que haya cierto mecanismo de incentivos para lograr que el director de la empresa se interese por el resultado. En suma, cuando los preceptos no se aplican, entonces a menudo es legítimo violar la restricción, legitimando la intervención como una solución instrumental menos que óptima.

Ahora ha quedado identificada otra vinculación entre objetivos y políticas. Cuando los objetivos son mensurables, entonces una clase mucho más amplia de decisiones puede delegarse a la empresa y al mercado.

### Disconformidad, síntesis y conclusiones

#### Disconformidad con la idea de actuar como se pueda

La presente monografía parece haber sido escrita por un economista de estrecho criterio técnico y de fe ingenua en un proceso racional de adopción de decisiones basado en la clara especificación de metas, el establecimiento de fórmulas de equivalencia entre intereses contrapuestos, y una selección juiciosa de medios "de menor costo" para alcanzar esas metas seleccionadas de entre una vasta serie de posibilidades. Todo eso está muy bien en teoría, pero no es la manera como se dan las cosas en el mundo real. Y más importante aun, no es la manera como las cosas han de funcionar. Lindblom y sus colaboradores han sostenido que:

"... tal ensayo sinóptico o totalizador de solución de problemas no es posible por cuanto la clarificación de los objetivos se estrella en el conflicto social; la información necesaria, o bien no está disponible, o lo está únicamente a un costo prohibitivo; o bien el problema es simplemente demasiado complejo para las capacidades intelectuales y finitas del ser humano."<sup>9</sup>

<sup>9</sup>A.O. Hirschman y C.E. Lindblom, "Economic development, research and development, policy making: some converging views", Behavioral Science, vol. 7, 1962, págs. 211-222. El artículo de donde emana el concepto es el de C.E. Lindblom, "The science of muddling through", Public Administration Review, primavera 1959, págs. 79-88. Una recesión de Lindblom y un intento de síntesis con el enfoque tecnocrático pueden verse en Charles L. Schultze, The Politics and Economics of Public Spending (Washington, D.C., Brookings Institution, 1968). En The Economic Approach to Public Policy: Selected Readings, Ryan C. Amacher, Robert P. Tollison y Thomas D. Willett. (Ithaca, Cornell University Press, 1976), hay una selección de monografías sobre temas conexos.

En vez de eso, las decisiones sobre políticas del sector público exigen un proceso de "actuar como se pueda" (muddling through) o un "incrementalismo inconexo" en que se minimiza el conflicto y se busca el consenso evitando explícitamente el concentrarse en objetivos, y ni hablar de cuantificar las fórmulas de equivalencia; el interés se concentra más bien en cambios marginales a partir de las políticas existentes, con la mira de forjar coaliciones temporales entre grupos de interés que pueden ponerse de acuerdo sobre una directriz determinada, sin dejar de estar fundamentalmente en desacuerdo sobre los objetivos básicos.

Para el sector de la empresa pública, Murthy<sup>10</sup> ha sostenido que una de las principales tareas "de primera etapa" de los directores de empresa es adaptarse a un ambiente de pluralidad de mandantes, escogiendo directrices que reflejen el consenso, o que, a lo menos, no provoquen oposición. En la medida en que los directores de empresa tengan éxito en este esfuerzo, se les delega mayor autonomía y pueden pasar a la segunda etapa de la evolución de la empresa pública.

#### Intento de una síntesis para el sector manufacturero público

Como siempre, una síntesis es posible, sea o no deseable. La táctica consiste en bifurcar las actividades según que la preponderancia de los objetivos pertinentes sea comercial o no comercial. En un extremo están decisiones tales como las fórmulas de equivalencia entre aeroplanos militares y enseñanza primaria. En este caso, una racionalidad sinóptica es inapropiada y un incrementalismo inconexo resulta inevitable. La premisa crítica de la presente monografía es que las actividades de las empresas manufactureras públicas se encuentran mucho más cercanas a la otra extremidad del espectro, siendo los objetivos operacionales no comerciales una proporción pequeña del total. Una planta siderúrgica integrada en una región atrasada puede tener el objetivo no comercial legítimo de contribuir al desarrollo de la comunidad mediante la construcción de caminos, etc.; pero, cualquiera que sea el valor que se atribuya a tal actividad, será pequeño en relación al valor de la producción de acero y de los insumos de energía y hierro. Para tal empresa, incluso errores grandes en la medición de los objetivos no comerciales serán una proporción pequeña del funcionamiento total de la empresa. En consecuencia, los esfuerzos para comercializar los objetivos no comerciales mediante contratos programados o cuentas de ajuste social, por imperfectos que sean, contendrán márgenes de error aceptables. Dentro de esta perspectiva, el objetivo operacional primario del sector manufacturero es generar un excedente que se transfiera al Gobierno y pueda usarse para otras finalidades públicas, mientras que los objetivos no comerciales secundarios se planifican y se tratan como dividendos en especie. La distribución del excedente a nivel gubernamental está necesariamente sujeta al proceso de decisión de "actuar como se pueda", pero la generación de excedente al nivel de la empresa puede regirse por un racionalismo sinóptico.

El racionalismo sinóptico es contrario, naturalmente, a la práctica común, ya que gran parte del proceso de decisiones en las empresas públicas se puede describir más adecuadamente por el modelo de incrementalismo inconexo. Esta práctica es susceptible de defensa, pero el precio es elevado en

<sup>10</sup>K.R.S. Murthy, "Strategic management of public enterprises: a framework for analysis", monografía presentada a la Second BAPEG Conference on Public Enterprise in Mixed Economy LDCs, Boston (Estados Unidos), abril de 1980.

términos de la ineficiencia resultante en lo relativo a costos. El autor ha calculado<sup>11</sup> que los beneficios que se podrían obtener de mejorar la eficiencia de las empresas públicas solamente en un 5%, serían los siguientes:

a) En Egipto, una cuantía de aproximadamente 5% del PNB, equivalente al 75% de todos los impuestos directos del sector público, o sea, lo suficiente para triplicar los gastos públicos en la enseñanza;

b) En el Pakistán, una cuantía de aproximadamente el 1% del PNB, equivalente al 53% de los impuestos directos, o sea, lo suficiente para sufragar un aumento de 46% de los gastos públicos en la enseñanza;

c) En la República de Corea, una cuantía de 1,7% del PNB, o sea más de mil millones de dólares en 1981.

#### Resumen

Los conceptos que se exponen en la presente monografía pueden resumirse como sigue:

1. Para fines de control, el modo más importante como difieren los objetivos es la facilidad con que pueden medirse.
2. Cuando los objetivos son mensurables, entonces puede aplicarse un modelo puro de relacionales mandante-agente, y el sistema de control apropiado consiste en seis funciones que corresponde realizar al Gobierno, quedando todas las demás decisiones delegadas a la empresa y al mercado.
3. Cuando los objetivos no son mensurables, entonces el modelo jerárquico deja de funcionar, y es preciso recurrir a un proceso tentativo de "actuar como se pueda". Esto puede dar por resultado una intervención gubernamental legítima en las operaciones internas de la empresa, pero tiene grandes costos en términos de eficiencia.
4. La mayor parte de las empresas públicas, si no todas, tienen objetivos tanto comerciales como no comerciales, pero en el sector manufacturero los objetivos no comerciales operacionales son generalmente pequeños en relación al total, lo que hace aceptables los errores en la medición inherentes a los dispositivos para comercializar objetivos, tales como contratos programados o cuentas de ajuste social. Una vez montados tales dispositivos, el modelo antes señalado sirve de norma hacia la cual puede apuntar la reforma del sistema de control.

---

<sup>11</sup>"Improving the operational efficiency of public industrial enterprises in Egypt", Informe a la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (agosto 1981), "Efficiency of public manufacturing enterprises in Pakistan", Informe al Ministerio de Producción del Pakistán y al Banco Mundial (febrero 1981) y "Comments on development of a performance evaluation system for Korean public enterprise sector" (Seúl, Instituto Coreano de Desarrollo, junio 1981).

**EVALUACION DEL RENDIMIENTO DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES  
PUBLICAS: CRITERIOS Y POLITICAS**

Glenn P. Jenkins\* y Mohamed H. Lahouel\*\*

---

**Introducción**

El sector de las empresas industriales públicas desempeña una importante función en las economías de los países en desarrollo. Abarca toda una gama de industrias desde la de los productos petroquímicos hasta la de los textiles. Ha elaborado más del 50% de la producción industrial en países como Egipto, Somalia o la República Unida de Tanzania y más del 25% en la India y Turquía. Su participación en las inversiones manufactureras totales ha alcanzado al 90% en Egipto y al 50% en México. Se ponen, pues, a disposición de ese sector recursos relativamente grandes de modo tal que la economía de un país dado se ve sustancialmente afectada por la naturaleza y el tamaño de la producción generada por esas empresas públicas a partir de dichos recursos. Es, en consecuencia, importante poder evaluar la aportación neta al bienestar del país de las actividades de las empresas públicas y garantizar que éstas trabajen en el sentido de producir los máximos beneficios.

Se espera que una empresa pública logre muchos objetivos: producir un excedente financiero; ayudar a reducir la desocupación; desarrollar aptitudes; y contribuir al crecimiento, al progreso técnico y a la corrección de los desequilibrios regionales. La importante cuestión objeto del presente trabajo es evaluar el rendimiento de la empresa pública atendida la multiplicidad de objetivos que se le imponen.

El primer criterio que a uno se le ocurre, y en especial al ministro de hacienda, es el de la rentabilidad financiera. De hecho, casi todos sus estudios sobre empresas públicas se limitan a este criterio. A menudo, sin embargo, las empresas públicas dedicadas a la fabricación no son financieramente rentables. Por lo común, se excusa su pobre desempeño financiero con vagas alusiones al cumplimiento de funciones socioeconómicas.

En este estudio se sugiere que el criterio del excedente financiero no debe ser despreciado, a pesar de sus insuficiencias. La principal razón es la limitación presupuestaria general del gobierno. Debe usarse, empero, conjuntamente con el criterio del excedente económico y el de la productividad de los factores. Se sostiene que esos tres criterios deben aplicarse únicamente a las operaciones comerciales de la empresa. Por lo que se refiere a los objetivos no comerciales, el rendimiento ha de evaluarse únicamente sobre la base de la eficacia en relación con los costos.

La primera parte del trabajo se refiere a la rentabilidad financiera, a la rentabilidad económica y a la productividad de los factores. Se analizan las ventajas y los riesgos de cada uno de estos criterios. Se examinan los tipos de ajustes de los estados financieros de las empresas públicas necesarios para determinar el excedente económico. En la segunda parte se

---

\*Institute Fellow, Harvard Institute for International Development, Profesor de Economía en la Universidad de Harvard, Cambridge (Estados Unidos).

\*\*Investigador en el Harvard Institute for International Development, de la Universidad de Harvard, Cambridge (Estados Unidos).

estudian los problemas planteados con relación a los objetivos socioeconómicos. Se refieren a la articulación de estos objetivos y a la valoración de los costos correspondientes.

#### Indicadores del rendimiento

Un principio que no debería suscitar discusión es que el rendimiento de la empresa pública debe evaluarse sobre la base de su aportación neta al bienestar social, adecuadamente definido, que es igual a la diferencia entre el valor social de los beneficios que produce y el de los recursos que utiliza. Así, desde un punto de vista social, una empresa pública hace una contribución positiva al bienestar si produce beneficios sociales que sean por lo menos de valor igual al de sus costos sociales. Es difícil cuestionar la validez de este principio. Los problemas se plantean, sin embargo, cuando se trata de evaluar esta aportación neta.

#### La rentabilidad financiera

Aunque pueden tomar en consideración responsabilidades y limitaciones sociales, las empresas privadas dirigen generalmente sus actividades a la obtención del máximo excedente financiero porque sus propietarios están interesados en aumentar su poder adquisitivo. ¿Serviría la empresa pública al interés público si persiguiera la misma meta de rentabilidad?

El excedente financiero se define como la diferencia entre el producto y el costo de producción, valorados ambos a precios de mercado. La teoría económica neoclásica nos dice que en ausencia de toda imperfección y distorsión del mercado, y siempre que la distribución de los ingresos sea socialmente óptima, la maximización del excedente financiero de cada empresa da como resultado la mejor asignación de los recursos en el siguiente sentido: no puede aumentarse la cantidad de ningún bien sin reducir la de otro; ningún consumidor puede beneficiarse sin perjudicar a otro consumidor y el bienestar social alcanza su máximo nivel.

En este mundo "ideal", la empresa pública serviría mejor el bienestar social orientando sus actividades hacia la obtención de las máximas utilidades financieras. Su rendimiento debería juzgarse entonces sobre la base del resultado financiero por unidad de capital utilizado. Deben tenerse en cuenta las fluctuaciones de la rentabilidad debidas a factores ajenos a la voluntad de los administradores, pero promedialmente una empresa pública determinada debería producir una renta del capital igual, por lo menos, a la que cabría obtener en otros usos posibles.

En contraste con este estado "ideal" las economías se hallan en los hechos plagadas de imperfecciones y distorsiones del mercado. Primeramente, inclusive en los países desarrollados, muchos sectores industriales, como los de la siderurgia y el automóvil, se caracterizan por una estructura del mercado oligopólica que permite a unas pocas empresas controlar los precios. En los países en desarrollo, las empresas públicas gozan a menudo de un poder cuasi monopolístico, especialmente las industrias pesadas, de modo que se puede lograr un excedente financiero relativamente elevado limitando la producción y fijando precios altos, reduciendo de este modo el bienestar social. Las elevadas barreras arancelarias que se han levantado en la mayoría de los países en desarrollo han acrecentado la capacidad de la empresa pública de dominar los mercados internos. Dada esa estructura de mercado, la rentabilidad financiera no refleja necesariamente la contribución al bienestar social.

En segundo lugar, los precios de mercado de los insumos y de los bienes producidos no reflejan muchas veces los costos de oportunidad debido a los impuestos, los derechos de aduana y las cuotas que pesan sobre las importaciones y a los precios fijados administrativamente. Un rendimiento financiero positivo puede, en estas circunstancias, ser compatible con un excedente social negativo o incluso con un valor añadido negativo, si se evalúa éste a precios internacionales.

En tercer término, se exige a menudo a las empresas públicas que desarrollen actividades por las que no reciben compensación económica. Para mantener o aumentar la ocupación, se les pide a veces que contraten trabajadores por encima del nivel justificado por la obtención del máximo excedente financiero; que soporten mayores costos fijos o de explotación ubicando fábricas en regiones poco favorecidas del país; que sufraguen el costo de la capacitación de jóvenes trabajadores; y que mantengan los bajos precios de sus productos a fin de ayudar a grupos de bajos ingresos o para reducir las presiones inflacionarias. Aunque los costos financieros de estos objetivos puedan ser soportados por las empresas públicas, los beneficios originados no se reflejan en sus ingresos, de manera que el excedente financiero sería un índice engañoso del excedente social.

En cuarto lugar, no cabe esperar que una empresa pública sea financieramente rentable en sus comienzos si se dedica a actividades manufactureras para las que se necesita un período de aprendizaje antes de poder utilizar eficientemente los recursos.

Por todas estas razones, la rentabilidad financiera puede no reflejar la aportación económica de la empresa pública. Además, no debe responsabilizarse al director de una empresa pública de un pobre rendimiento financiero si los representantes de la administración se ingieren en las operaciones cotidianas o si se le encarga que persiga objetivos múltiples entre los cuales pueden o no figurar las utilidades financieras.

A pesar de estas desventajas, no debe descartarse el indicador de la rentabilidad financiera. No es verosímil, a la larga, que se administre eficientemente una empresa pública si no se obtiene un superávit o por lo menos no se registran pérdidas. En la medida en que el buen éxito de sus operaciones exige una relativa autonomía, es necesario poder cubrir costos y obtener superávit para destinarlos a inversiones. La empresa que tiene constantemente déficit debe hacer frente a ingerencias burocráticas que por fuerza han de afectar negativamente su funcionamiento.

Se puede ir aun más allá y sugerir que no parece posible que una empresa pública sirva a fines socioeconómicos a menos que genere fondos internos suficientes, las actividades socioeconómicas son con frecuencia las primeras en ser suprimidas cuando una empresa pública tropieza con dificultades financieras. En teoría, los fondos necesarios podrían provenir del presupuesto estatal. El problema radica en que, debido a su limitada capacidad de imponer tributos y a la magnitud de las subvenciones que se precisan, el gobierno puede verse obligado a producir déficit presupuestarios que haya que financiar emitiendo moneda. En vista de la limitación presupuestaria del Estado, las empresas manufactureras públicas deben tener en cuenta la rentabilidad financiera, aunque ello no significa, como ya se ha dicho, que deban procurar obtener el máximo excedente financiero. Además, la meta financiera debe fijarse al cabo de un plazo suficiente para dar margen a las fluctuaciones de las condiciones generales del ambiente en el que funciona la empresa pública.

### Rentabilidad económica

La rentabilidad financiera no debe ser, sin embargo, el criterio principal con el que se evalúe el rendimiento, debido a las imperfecciones y distorsiones del mercado ya mencionadas y a la multiplicidad de objetivos cuyo logro se exige de las empresas públicas.

La contribución económica de una empresa pública es igual a la diferencia entre los beneficios y los costos, medidos en precios contables, es decir, precios que reflejen los costos de oportunidad tanto del producto como de los insumos utilizados. Han de hacerse diversos ajustes a los precios del mercado interior para llegar a calcular la contribución económica. Dado que la literatura económica sobre la fijación de precios está bien desarrollada, se examinarán estos ajustes sólo brevemente<sup>1</sup>.

Primeramente, se ha sostenido que los salarios que se pagan a los obreros industriales en los países en desarrollo están por encima del valor de su producto marginal en un empleo alternativo, que es el costo económico pertinente de la mano de obra. Si, por ejemplo, los trabajadores empleados en determinada empresa pública se han contratado de una masa común de desempleados, su costo de oportunidad es igual a cero.<sup>2</sup> El costo de oportunidad de la mano de obra no calificada puede determinarse aproximadamente por el nivel de salarios vigente en el mercado de mano de obra rural, siempre que este último sea suficientemente competitivo. Otro componente del costo económico de la mano de obra es el costo adicional al que los trabajadores deben hacer frente en un ambiente industrial, como el transporte hasta la fábrica, más alimentos o alojamiento.

El segundo costo financiero que debe ajustarse es el de los fondos tomados en préstamo. La empresa pública puede obtener créditos de bancos de propiedad del Estado o dominados por él con intereses inferiores al costo de oportunidad del capital o conseguir préstamos de bancos privados nacionales o extranjeros con garantías estatales, que la pongan en situación ventajosa en relación con las empresas privadas. El costo económico de los fondos tomados en préstamo debe deducirse de las utilidades brutas si el Gobierno está interesado en el rendimiento social del capital social. La obtención de créditos por las empresas públicas en el mercado financiero interno entraña una combinación de menores inversiones y consumo privados actuales, mientras que los préstamos contratados en el extranjero exigen una reducción del consumo futuro. El costo de oportunidad del crédito a la empresa pública es, por consiguiente, una media ponderada de la tasa de preferencia temporal del consumidor, la tasa de rendimiento del capital en el sector privado -apropiadamente ajustada según el riesgo y el tipo de interés del préstamo extranjero, con factores de ponderación que reflejen las tres fuentes de crédito. Existe también un costo implícito que soporta el Estado cuando garantiza los préstamos para el caso de incumplimiento por parte de la empresa pública, que debe considerarse como un componente del costo económico del capital obtenido en préstamo.

Una tercera corrección se refiere a los valores de los insumos importados o de los productos exportados por la empresa pública. En la mayoría de las economías en desarrollo, los tipos de cambio están característicamente sobrevvalorados. El excedente de la demanda de divisas se suele suprimir mediante

---

<sup>1</sup>Véase por ejemplo, Lyn Squire and Herman G. Van Der Tak, Economic Analysis of Projects (Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1975)

<sup>2</sup>El costo de oportunidad es, sin embargo, positivo si un mayor empleo en la industria inclina a la gente a emigrar hacia las zonas urbanas.

aranceles aduaneros y cuotas de importación. El tipo de cambio oficial sobrealvalorado no refleja el costo de oportunidad de cada unidad de las divisas utilizadas por la empresa pública, especialmente si ésta recibe un trato preferente en materia de aranceles o cuotas. El uso de divisas por parte de la empresa pública puede entrañar una reducción de las importaciones de otras unidades económicas, una reducción de las exportaciones o una combinación de ambas cosas. En el caso sencillo en que el costo total corresponde a las importaciones perdidas por otras unidades, el costo económico es igual a la relación entre el valor interno de las importaciones y su valor c.i.f.; el valor interno es igual a la suma del valor c.i.f., los aranceles y una estimación de la prima que se deriva de las cuotas. Cuando se tienen en cuenta las importaciones, la fórmula para obtener el tipo de cambio de cuenta se hace más complicada. Las exportaciones de las empresas públicas deben valorarse también no al tipo de cambio oficial sino al de cuenta.

Este último ajuste se aplica también a los precios fijados por vía de autoridad. El gobierno puede, por ejemplo, fijar el precio de los fertilizantes producidos por una empresa pública a un nivel relativamente bajo para subvencionar a determinada categoría de agricultores. El valor económico del producto de la empresa pública no es en este caso el precio fijado por el gobierno sino el precio internacional convertido al tipo de cambio de cuenta. Otro tipo de ajuste que debe aplicarse a las cuentas financieras de la empresa pública se refiere a los impuestos que pague al Estado o a las subvenciones que reciba de él. A efectos del cálculo económico, los impuestos pagados por la empresa pública no constituyen un costo ni las subvenciones recibidas forman parte de los beneficios económicos que ella genera. Ambas partidas son simples transferencias que se verifican entre el Estado y la empresa pública.

Además, las políticas de fijación de precios de la empresa pública pueden ser orientadas por el gobierno hacia una mejor distribución de los ingresos. La economía del bienestar nos dice que fijar los precios de conformidad con la optimalidad de Pareto es conveniente sólo si el Estado puede lograr la deseable distribución de los ingresos mediante impuestos y transferencias no distorsionantes. Pero estos instrumentos no existen. Además, puede ser limitada la capacidad del Estado de gravar y efectuar transferencias a un costo administrativo razonable. Otra manera de mejorar la distribución de los ingresos sería, pues, fijar precios bajos para los productos de la empresa pública que tienen un peso mayor en el presupuesto de los pobres que en el de las personas acomodadas. Los beneficios derivados de la distribución deberían acreditarse a la empresa pública de que se tratara. Estos beneficios pueden ser difíciles de evaluar, pero deben ser por lo menos iguales a la diferencia entre el valor interno de la producción de la empresa pública en condiciones de competencia y su valor real.

La empresa pública puede desplegar otras actividades de valor social por las cuales puede, empero, no recibir ninguna compensación pecuniaria. Es posible, por ejemplo, que el gobierno le pida que sitúe algunas de sus plantas en una región del país económicamente en desventaja. Esa ubicación aumentará seguramente tanto los costos de capital como los de explotación. Mientras que estos costos son soportados directamente por la empresa pública considerada, los beneficios que ello acarrea a la región no figurarán en sus cuentas financieras. En teoría, habría que estimar estos beneficios y añadirlos a las entradas brutas de la empresa pública, ajustados a precios de cuenta, como antes se indicó -tarea esta difícil de realizar. Además, la decisión acerca de la ubicación puede ser impuesta por el gobierno a una empresa pública inclusive si ésta abriga dudas acerca de los beneficios que según aquél obtendrá

la región. Puede ser más razonable, por lo tanto, excluir del cálculo del excedente social tanto las externalidades positivas que se deriven para la región como los costos adicionales de situar plantas en zonas pobres. Esto no significa, sin embargo, como luego se explicará, que no haya que determinar el desempeño de la empresa pública en el aspecto costo-eficiencia respecto del objetivo de corregir los desequilibrios regionales y de otros objetivos no comerciales.

Entre las demás actividades no comerciales que puede desarrollar la empresa pública figuran la prestación de servicios económicos y sociales a la comunidad en cuyo seno opera, como energía eléctrica gratis o subvencionada, acceso gratuito a sus propias instalaciones y servicios sanitarios o construcción de caminos. Una empresa pública puede prestar también a sus empleados servicios sociales gratuitos o subvencionados, como alojamiento o campamentos de verano para los niños, que no constituyen parte de los costos de explotación y deben, por consiguiente, cargarse al excedente social neto.

Hay otras tareas que el Estado puede imponer a la empresa pública ajenas a sus actividades comerciales, como la capacitación de trabajadores y el mantenimiento y expansión del empleo por encima del nivel justificado por una rentabilidad financiera mínima o incluso por la rentabilidad económica, esta última valorada a precios de cuenta. Estos costos deben también evaluarse y separarse, en la medida de lo posible, de los relacionados con las operaciones puramente comerciales. Más adelante se explican los métodos para determinarlos.

En la sección precedente se han examinado los tipos de ajustes de las cuentas financieras de la empresa pública necesarios para medir su rentabilidad social. El efectuarlos no es, sin embargo, tarea sencilla. Se presentan dificultades, por ejemplo, al estimar el verdadero costo económico de la mano de obra, aunque exista un cierto acuerdo entre los economistas en que es inferior al nivel de los salarios reales, al calcular el precio de cuenta de las divisas cuando las restricciones cuantitativas desempeñan un gran papel en el régimen del intercambio; o al estimar los costos de los objetivos no comerciales. Los tipos de ajuste que puedan hacerse con cierto grado de confianza variarán, por tanto, de un país a otro, según la disponibilidad y fiabilidad de los datos. Sin embargo, una evaluación significativa del rendimiento económico de la empresa pública exige que se hagan como mínimo tres ajustes: revaluación de los insumos y bienes acabados intercambiados con el exterior al precio de cuenta de las divisas, estimación de los costos de los objetivos no comerciales y cálculo del verdadero costo de oportunidad de los fondos tomados en préstamo.

Partiendo de las cuentas financieras y después de hacer, en cuanto sea posible, las correcciones antes mencionadas, puede calcularse el excedente económico generado por la empresa pública. Se supone que refleja la eficiencia con la que ésta ha utilizado los recursos productivos. Como indicador del rendimiento, el excedente económico debe, no obstante, emplearse conjuntamente con otros indicadores. Como ya se señaló, debe tenerse también presente la rentabilidad financiera, en razón de la limitación del presupuesto del Estado, aunque no sea probable que esté muy correlacionada con el indicador del excedente económico.

Importa también reconocer el amplio margen de error a que están expuestos los cálculos de los precios de cuenta. La empresa pública puede presentar un rendimiento económico mucho más elevado con un conjunto de precios de cuenta que con otro. Además, la aportación de la empresa pública al crecimiento del ingreso per cápita, al proceso de aprendizaje y al progreso técnico puede captarse más directamente midiendo la productividad de los factores que mediante el criterio del excedente económico.

En un estudio comparativo del rendimiento de las fábricas de fertilizantes de Asia, Leroy Jones<sup>3</sup> sugiere que se emplee la tasa de utilización de la capacidad como complemento del criterio de la rentabilidad económica. Sostiene que la correlación entre estos dos indicadores es verosímelmente elevada por las siguientes razones: la producción de fertilizantes es homogénea de modo tal que técnicamente es difícil elevar la utilización de la capacidad a expensas de la calidad; el costo fijo medio e incluso el costo variable disminuyen cuando aumenta la producción. Sin embargo, este criterio no está exento de tropiezos. Primeramente, puede ser difícil determinar la capacidad productiva, como el mismo Jones ha señalado. (Ha sugerido modos de hacerlo en el caso concreto de las fábricas de fertilizantes.) En segundo lugar, un alto grado de utilización de la capacidad puede no ir unido a una producción de elevado valor social, de modo que tal vez el Estado se vea obligado a aceptar grandes existencias de bienes acabados o a comercializarlos a precios subvencionados. Finalmente, puede lograrse en algunos sectores manufactureros al elevado costo de desperdiciar insumos. Por todas estas razones la utilización de la capacidad no es más que un indicador parcial del rendimiento. Puede no obstante ser útil, en particular, al evaluar el rendimiento de la empresa pública en relación con industrias de gran densidad de capital.

#### Productividad de los factores

Los cambios en la productividad de los factores deben reflejarse en el excedente económico originado por la empresa pública. Si ésta utiliza los insumos con mayor eficiencia, mayor será el excedente económico. Pero eso no quiere decir que el indicador de la productividad de los factores sea redundante. Primeramente, ambos indicadores se calculan utilizando métodos diferentes; la productividad de los factores se mide tradicionalmente por la relación entre la producción física y la mano de obra, el capital o una combinación de ambos, mientras que el excedente económico se mide por el valor de las utilidades netas, calculada a precios de cuenta. El primer criterio es, pues, una manera de apreciar la solidez de los cálculos del excedente económico. En segundo lugar, la productividad es el criterio más directo para evaluar la aportación de la empresa pública al crecimiento y al aprendizaje de una utilización cada vez más eficiente de los recursos, especialmente cuando se utiliza como medida la productividad total de los factores. Si una empresa pública opera en una industria incipiente o se espera que contribuya a la expansión de las exportaciones de productos manufacturados del país, empeño que exige que se convierta en competitiva en los mercados internacionales, es importante determinar el crecimiento de la productividad de sus factores. Como se verá en breve, este criterio no está exento de problemas.

La mejor manera de medir la productividad de los factores es por la relación entre la producción bruta o el valor agregado y la mano de obra empleada. Se emplea a menudo al comparar el rendimiento de la empresa pública con las privadas que operan en la misma industria o al evaluar los progresos realizados al cabo de un tiempo por una empresa pública determinada. Es una medida directa cuando la producción y los insumos de trabajo son homogéneos. Rara vez ocurre así, en general, el valor de la producción debe convertirse en términos reales aplicando coeficientes de deflación apropiados y las categorías

---

<sup>3</sup>Leroy Jones, "Public enterprise performance: a methodology and an application to Asian fertilizer plants", manuscrito inédito (1979).

de mano de obra con diferentes calificaciones deben globalizarse en un insumo total de mano de obra. Además, algunos empleados pueden haber sido impuestos por el gobierno a la empresa pública para alcanzar algún objetivo en materia de empleo. A menos que se corrija ese sobreempleo impuesto desde el exterior, la medida de la productividad se verá distorsionada, ya que puede mostrar un pobre rendimiento del que la empresa pública no tenga la culpa. Finalmente, las mejoras de la productividad de la mano de obra no van siempre ligadas con una mayor eficiencia en la utilización de los recursos. En realidad, se puede elevar la productividad adoptando técnicas con mayor densidad de capital. Es preciso, pues, tener en cuenta el capital utilizado por unidad de producto.

Otra medida de la eficiencia del costo de los factores es la relación capital-producto. Requiere un conocimiento del capital social de la empresa pública con todos los problemas de estimación que ello entraña: cálculo de la verdadera depreciación económica, globalización de diferentes bienes de capital. Además, esta medida sólo es un indicador parcial, pues no tiene en cuenta la utilización de la mano de obra. Puede asimismo resultar engañoso evaluar el rendimiento de una empresa pública comparando su cociente capital-producto con el de empresas privadas de la misma industria si el gobierno reduce el costo del capital para la primera por debajo del costo del mercado, mediante avales de los préstamos, subvenciones y aceptando una baja tasa de rendimiento del capital.

Sólo se puede basar conclusiones significativas sobre medidas de la productividad de un único factor si las relaciones entre mano de obra y producto y entre capital y producto avanzan en la misma dirección en series cronológicas o simultáneamente para las empresas privadas y las públicas de la misma industria. En otro caso, la productividad total de los factores es un criterio superior del rendimiento.

El cambio de la productividad total de los factores durante un período determinado puede medirse por la diferencia entre la tasa de crecimiento del producto o del valor agregado y una media ponderada de las tasas de crecimiento de la mano de obra y el capital social, con factores de ponderación que reflejen en líneas generales la participación de ambos insumos en el valor del producto. Las dificultades que entraña determinar las cantidades reales de producto, mano de obra y capital necesarios para medir la productividad parcial están también presentes al medir la productividad total. No obstante, la segunda constituye un indicador más correcto del desempeño de la productividad. Hasta ahora, esta vez se ha utilizado en la práctica, especialmente a nivel de empresa. En Francia, en contratos negociados entre el Estado y algunas de sus propias empresas se han incluido metas concretas de tasa de crecimiento de la productividad total de los factores que hay que alcanzar.<sup>4</sup> En la Europa oriental, los planes nacionales han especificado también objetivos de crecimiento de la productividad total de los factores a nivel sectorial pero no al de empresa. En los países en desarrollo, los estudios del crecimiento de la productividad total de los factores inclusive a nivel de industria han sido escasos, posiblemente por la insuficiencia de los datos y las dificultades en la medición de la producción y los insumos. Por consiguiente, deberían asignarse algunos recursos para remediar estas deficiencias.

Se ha sostenido que se pueden aplicar tres criterios al evaluar el rendimiento de la empresa pública: la rentabilidad financiera, que

---

<sup>4</sup>William Keyser, "State business: public enterprise experience in the EEC", Informe Final preparado para la Encuesta Statsforetag, del Ministerio de Industria sueco (Estocolmo, agosto de 1978).

responde a la preocupación del gobierno por los límites presupuestarios, aunque pueda no reflejar la aportación económica neta de la empresa; el excedente económico, que corrige las principales distorsiones en precios y costos reales de los objetivos no comerciales, con lo que refleja la verdadera contribución económica de las operaciones comerciales de la empresa pública; finalmente, la tasa de cambio en la productividad total de los factores, que mide el grado en que los recursos se utilizan con una mayor eficiencia.

Como ya se ha señalado, las dificultades en la medición de estos indicadores no son en modo alguno despreciables; pero incluso si pueden resolverse, queda pendiente la cuestión de cómo juzgar si las operaciones de la empresa pública han tenido buen éxito. Puede emplearse uno de los dos métodos siguientes. El primero consiste en comparar el rendimiento de la empresa pública con las empresas privadas que operan en la misma industria. Este método no es, sin embargo, válido con respecto a la rentabilidad financiera, ya que no se supone que la empresa pública actúe con la finalidad de aumentar al máximo sus utilidades financieras, ni en relación con la rentabilidad económica, debido a la falta de información sobre el rendimiento de las empresas privadas. El método puede, por lo tanto, aplicarse únicamente al criterio de la productividad de los factores. El segundo método radica en evaluar la empresa pública en relación con su desempeño precedente. Es un método mejor, en cuanto tiene en cuenta la especificidad de cada empresa con respecto a su experiencia de aprendizaje y crecimiento. Con independencia del método utilizado, la evaluación del rendimiento carece, empero, de valor a menos que sirva para inducir mejoras. Esto sólo se puede lograr si se estipulan inequívocamente los objetivos impuestos a la empresa pública, si ésta internaliza los criterios en ellos implícitos y si tanto el gobierno como la empresa comprenden los costos implícitos.

#### Tratamiento de los objetivos socio-económicos

Uno de los ingredientes importantes del buen rendimiento es una definición inequívoca por parte del gobierno de los objetivos que la empresa pública debe perseguir. La dirección se queja muchas veces de la falta de coherencia y de la vaguedad con que el gobierno formula los objetivos. Esta vaguedad puede explicar la frecuente ingerencia de diversos ministerios del gobierno central y de las autoridades regionales y locales en el funcionamiento cotidiano de la empresa pública. A falta de directrices claras, fijadas por el gobierno tras consultar con la empresa de que se trate, el gerente puede ceder ante las demandas externas. El ministerio del trabajo puede hacer presión para que aumente el empleo, las autoridades locales para que amplíe sus operaciones en sus regiones respectivas, etc. La satisfacción de estas demandas puede irrogar crecidos costos, cosa que hace difícil evaluar el rendimiento de la empresa pública en lo que respecta a sus operaciones comerciales. Si se necesitan subvenciones para cubrir las deficiencias en las utilidades financieras con relación a determinado nivel normal o, más a menudo, para compensar los déficit, no quedará claro en qué medida dichas subvenciones están justificadas por el costo de las demandas externas y en cuál son resultado de operaciones ineficientes.

Para inducir un buen rendimiento, es, pues, importante que la empresa pública no esté continuamente sometida a demandas externas. El gobierno debe definir previamente, lo más claro posible, los objetivos que se deben alcanzar y la cantidad de recursos que está dispuesto a asignar para su consecución. Esta tarea requiere, desde luego, la colaboración de la dirección de la empresa, puesto que posee la mayor parte de la información necesaria. Se

producirá casi seguramente un fracaso si el gobierno define unilateralmente las metas y las transmite luego por vía jerárquica a la dirección, sin consulta previa. El proceso de negociación debe conducir a cierta coherencia en la formulación de los objetivos y ayudar al gobierno a definir los objetivos com- pensados que desea obtener.

Es durante este proceso cuando debe ser más valioso el historial del rendimiento de la empresa. El gobierno debe, desde luego, fijar primeramente sus objetivos y evaluar sus necesidades y recursos financieros. Sobre la base de sus propios antecedentes, se asignan entonces a cada empresa pública algunas metas, de carácter comercial y socioeconómico. La empresa de que se trate debe procurar entonces evaluar tanto la viabilidad como los costos de la consecución de estos objetivos y comunicar, a su vez, su evaluación al organismo o repartición públicos apropiados. Los costos pueden cubrir las necesidades de capital, los déficit de explotación y los empeños sin justificación comercial. Es preciso evaluar los costos de estos últimos separadamente de los de las operaciones comerciales. Como se ha sostenido anteriormente, esto es necesario para medir el efecto del logro de las metas sociales sobre el estado financiero de la empresa y determinar asimismo la aportación económica neta de sus actividades comerciales.

Sobre la base de los costos presentados y de su efecto sobre el presupuesto estatal, se revisan los objetivos y se vuelven a comunicar a los gerentes de las empresas públicas. Este proceso iterativo debe proseguir hasta que se llegue a un acuerdo sobre los objetivos y los costos requeridos. Mediante este proceso, y dado lo limitado de sus recursos financieros, el gobierno se verá enfrentado con la elección entre diversos compromisos. Si, por ejemplo, el costo de mantener el empleo en una empresa pública enfrentada con problemas estructurales es demasiado alto, puede reorientar su política hacia la creación de puestos de trabajo en otra empresa pública o en el sector privado; si el costo adicional de ubicar una planta en una zona atrasada es demasiado elevado, puede optar por una ubicación más favorable. Esos perfeccionamientos en la selección de proyectos y en la adopción de decisiones sólo son posibles si se aplica un procedimiento análogo al proceso iterativo antes descrito.

Hay, sin embargo, algunas dificultades que deben resolverse para que ese proceso produzca los mejores resultados. Primeramente, es posible que el gobierno no pueda cuantificar los beneficios sociales vinculados a un empeño socioeconómico determinado. Sirva de ejemplo la ubicación de una planta en una región atrasada. Los efectos externos positivos que la nueva planta pueda generar en esta región pueden ser inciertos. Aunque es importante que el gobierno trate de evaluar estos beneficios, no deben incluirse en la evaluación del excedente económico.<sup>5</sup> Otros beneficios, como el mantenimiento de un alto nivel de empleo o la capacitación de trabajadores, pueden reflejarse en una evaluación económica efectuada a precios de cuenta. Sus costos financieros deben, no obstante, tratarse por separado para determinar sus efectos sobre la situación financiera de la empresa.

El rendimiento con respecto a las metas no comerciales debe, por consiguiente, evaluarse sobre la base de la eficiencia en relación con los costos. Pero los problemas se plantean cuando se trata de determinar estos costos.

Primeramente, existe el problema de cómo justipreciar los costos conjuntos. Muchos costos administrativos son seguramente de esta naturaleza.

---

<sup>5</sup>R. Mallon, "Performance evaluation and compensation of the social burdens of public enterprise in LDCs", Discussion Paper No. 116 (Cambridge, Harvard Institute of International Development, abril de 1981).

Parte de la maquinaria puede utilizarse a la vez para producir bienes manufacturados y para capacitar jóvenes trabajadores que tal vez abandonen luego la empresa pública de que se trata para trabajar en otras empresas. La imputación de estos costos conjuntos a las diversas actividades comerciales y a las operaciones con una orientación específicamente social es, seguramente, una tarea difícil para la empresa pública y, no hace falta decirlo, para el gobierno. Pero la evaluación total del rendimiento puede inducir a la empresa a dividir estos costos objetivamente y revelar su estimación aproximada de la participación de los objetivos sociales asignados al gobierno. La razón es que aparecerá con una buena relación costo-eficiencia respecto de estos objetivos si sobrevalora su participación en los costos conjuntos, mientras que demostrará una pobre rentabilidad financiera o económica si los subvalora.

El segundo problema es cómo determinar el costo de un objetivo socioeconómico dado de manera que no distorsione el verdadero rendimiento con respecto a otros objetivos. El gobierno no debe, desde luego, basar las decisiones que adopte exclusivamente en la información que le transmite la empresa pública. Convendría poseer alguna fuente independiente de información.

Aparte de determinar los costos de los objetivos sociales, existe la cuestión de si las empresas públicas deben ser indemnizadas por los costos que les signifique el conseguirlos. La mayoría de los economistas han sostenido que se necesita una indemnización real para poder dar algún sentido a la evaluación del rendimiento financiero o incluso económico en lo que respecta a las operaciones comerciales. Esta indemnización debe efectuarse, sea a través de la concesión de subvenciones para cubrir los costos marginales que se producen, sea mediante la asignación de un "fondo de dotación" que serviría como capital separado destinado a los objetivos socioeconómicos.

Los mecanismos de indemnización pueden formar parte de un contrato celebrado entre el gobierno y la empresa. Este es el caso de los "contratos de programa" que el gobierno francés firmó en el pasado con algunas de sus propias empresas. El más conocido es celebrado con Electricité de France (EDF), la empresa de energía eléctrica. La EDF se comprometió a alcanzar ciertos objetivos durante el período 1971-1975, entre los que figuraban una tasa de rendimiento del 8% de las inversiones y un incremento del 5% de la productividad total de los factores y obligaciones sociales definidas. El gobierno asumió compromisos concretos como garantías de préstamos y una indemnización real por los objetivos socioeconómicos. En el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte se han estipulado en contratos análogos, llamados planes empresariales ("corporate plans"), indemnizaciones reales por el costo de los objetivos no comerciales.

Con arreglo a estos acuerdos contractuales, el Gobierno trata por separado con cada empresa pública. Ello implica que ha compensado previamente sus diversos objetivos. En el Canadá se ha elaborado recientemente un sistema interesante con el que se persigue enfrentar tanto los ministerios como las empresas públicas con esas compensaciones de objetivos. Este sistema gira en torno a los denominados "sobres" que son límites de numerario impuestos a grandes categorías de gastos.<sup>6</sup> El capital o los fondos de explotación que van a todas las empresas públicas deben extraerse del llamado "sobre del desarrollo económico". Cada sobre comprende reservas de explotación que pueden utilizarse únicamente para sufragar los costos superiores a los previstos y reservas de política que se asignan a nuevos programas o a la ampliación de

---

<sup>6</sup>Véase R. Mallon, "Policy and expenditure management system: envelope procedures and rules" (Ottawa, Canadá, julio de 1980), para una descripción detallada del sistema.

programas antiguos. Cada sobre es administrado por un comité interministerial llamado comité de política.

Cada demanda con respecto al sobre debe ser debatida y aprobada por este comité. Las subvenciones y los préstamos a la empresa pública reducen las dimensiones del sobre. Se examina seriamente hasta la sugerencia de que se tome del sobre el costo implícito del aval de un préstamo. La corta experiencia acumulada con este sistema no ha sido aún examinada sistemáticamente, pero una observación somera hace pensar que ha contribuido a racionalizar los gastos del Estado obligando a los ministerios y organismos del Estado a plantearse ajustes entre proyectos y objetivos y a cobrar conciencia de los costos.

**CRITERIOS PARA LA EVALUACION DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS INDUSTRIAS  
DEL SECTOR PUBLICO**

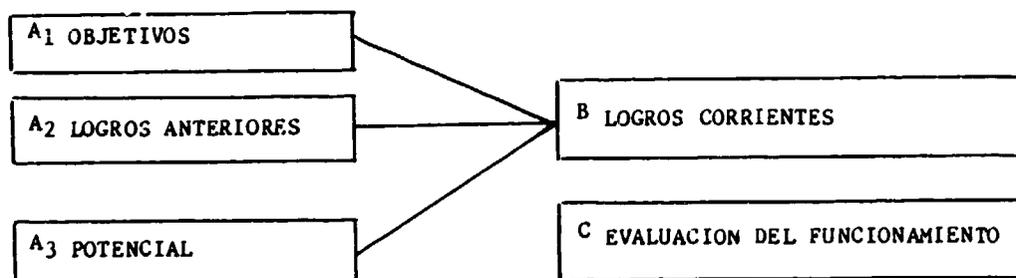
**Praxy Fernandes\***

La evaluación del funcionamiento de las empresas públicas constituye un tema que, según parece, desconcierta tanto a los responsables de políticas y de planificación como a los directores de empresa. El problema radica fundamentalmente en la dualidad de finalidad de la empresa pública y la complejidad de sus objetivos, que presentan carácter multidimensional. Existen sistemas reconocidos para la evaluación del funcionamiento de una empresa comercial de corte clásico, vinculados a la eficacia y a la rentabilidad. Es evidente que dichos sistemas resultan inadecuados para la evaluación en el caso de las empresas públicas, y que lo que se necesita es un sistema de patrones combinados que permita examinar las intrincadas pautas de objetivos que se fijan a dichas empresas.

En primer lugar es necesario comprender los mecanismos básicos de la evaluación del funcionamiento. Se trata de una tarea de comparaciones, es decir, cotejar logros y metas. Dicho de otra manera, cotejar lo que se ha hecho durante el período corriente con lo que se logró durante el período anterior. Otro enfoque posible es comparar lo que se ha logrado con lo que se hubiera podido lograr. Por consiguiente, los tres factores principales que intervienen en la evaluación del funcionamiento son los siguientes:

- A: determinantes de la comparación;
- B: consecuciones;
- C: evaluación.

En otras palabras, la evaluación del funcionamiento no es otra cosa que una relación entre factores A y B, como se indica en el modelo siguiente:



Se obtienen así tres ecuaciones:

$A_1 - B =$  niveles de funcionamiento a la luz de los objetivos

$A_2 - B =$  tasa de crecimiento

$A_3 - B =$  eficiencia productiva a la luz de normas

\* Asesor principal de las Naciones Unidas en el Centro Internacional de Empresas Públicas en Países en Desarrollo (ICPE), Ljubljana (Yugoslavia).

Puede aplicarse cada una de estas tres ecuaciones, sea cual sea el juego de indicadores que se utilice para juzgar el funcionamiento de las empresas públicas, ya se trate de indicadores comerciales de tipo clásico o de indicadores socioeconómicos.

Para abordar la evaluación, que es un examen comparativo entre dos factores, la condición primordial es la claridad y exactitud de los datos relativos a ambos conjuntos de factores. Así, por lo que respecta al factor  $A_1$ , es necesario conocer con claridad cuáles son los objetivos concretos, la prioridad de cada uno de ellos, y la medida en que pueden cuantificarse. De modo análogo, por lo que toca al factor  $A_2$ , es necesario disponer de datos exactos y oportunos sobre los logros alcanzados en el período anterior. En cuanto al factor  $A_3$ , las decisiones referentes al funcionamiento conforme a normas que expresen la potencialidad óptima de las inversiones deben someterse a una estimación previa.

Del mismo modo, ha de disponerse de datos adecuados acerca del factor B: los logros. Las cifras deben ser precisas y, lo que es aun más importante, oportunas. Para que la evaluación del funcionamiento constituya un instrumento de gestión destinado a mejorar el funcionamiento y no un medio de hacer recaer la responsabilidad sobre "culpables", es evidente que el caudal de información sobre el funcionamiento efectivo ha de estar al día.

#### Indicadores físicos

El punto de partida de un análisis del funcionamiento ha de estar en criterios físicos, que representen eficiencia productiva. La aplicación de indicadores físicos es neutral con respecto a la propiedad, por lo que puede servir tanto a las empresas del sector público como del privado; y es también neutral con respecto a la finalidad social, ya que no se propone examinar los motivos que guían la producción o las políticas en materia de ventas, comercialización o rentabilidad social, sino meramente la eficiencia primaria en la utilización de los insumos que se transforman en productos.

Para los fines de la evaluación, enjuiciar la producción física en términos absolutos (como se hace con frecuencia en países en desarrollo) no tiene mucho sentido. Es preciso aplicar las tres ecuaciones:

a) ¿Cuál es la producción efectiva a la luz del objetivo previsto? (La diferencia resultante puede poner de manifiesto, o bien la capacidad de cumplir objetivos, o bien la de establecerlos);

b) ¿Cuál es la producción del año dado a la luz de la del año anterior? (La variación resultante indicará crecimiento, estancamiento o descenso);

c) ¿Cuál es la producción efectiva a la luz de las normas? (Se supone que al fijar objetivos se toma en consideración la posibilidad de evaluación mediante normas.)

Dado que la eficiencia productiva representa en realidad la utilización óptima de los insumos, resulta posible descomponer los indicadores físicos de la aportación efectuada por cada uno de los insumos. Así, por ejemplo:

Eficiencia de la maquinaria, que se puede conocer por factores como grado de utilización de la capacidad, porcentaje de horas perdidas por averías, horas-máquina requeridas para determinadas unidades de producción;

Eficiencia humana, que se reconoce por factores como disponibilidad de la fuerza de trabajo a lo largo del año, las pérdidas por absentismo, huelgas, cierre patronal o huelgas de trabajo lento, así como horas-hombre requeridas para determinada unidad de producción;

Eficiencia del uso de materiales, que debe hacer ver el factor del coeficiente de consumo, la cantidad de materia prima consumida por determinada unidad de producción.

Estos indicadores físicos se citan sólo con carácter ilustrativo. Existe una bibliografía adecuada sobre esta materia, por lo que no hace falta ahora "volver a inventar la pólvora". Sí es necesario, sin embargo, recalcar la importancia de los indicadores físicos, puesto que su validez no puede quedar envuelta en la niebla de misterio que con frecuencia rodea las políticas socioeconómicas o de otro tipo adoptadas por las empresas públicas. En realidad, ha de promoverse la idea de que la optimización de lo que piden los indicadores físicos es, de por sí, la responsabilidad social primordial de las empresas públicas.

#### Indicadores financieros

Como ocurre con los indicadores físicos, el planteamiento básico con respecto a los indicadores financieros no es muy diferente según se trate de empresas públicas o privadas. La empresa se mide en este caso por los patrones clásicos de todo negocio, es decir, los patrones de la rentabilidad. La rentabilidad financiera puede ser resultado de la eficiencia productiva que muestren los indicadores físicos, o bien puede ser resultado de políticas monopolistas, proteccionistas o de fijación de precios artificiales. En el proceso de evaluación es, pues, fundamental que se examine el funcionamiento financiero en términos del funcionamiento físico. Es perfectamente posible observar un funcionamiento financiero excelente basado en un funcionamiento físico bajo o, a la inversa, pérdidas en una empresa que muestra una eficiencia productiva elevada.

Entre los patrones normales del funcionamiento financiero se encuentran los siguientes:

Rendimiento del capital;

Rendimiento del volumen de negocios;

Relación entre capital de explotación y volumen de negocios;

Mejora, descenso o estancamiento de la rentabilidad durante el período anterior;

Logro de objetivos financieros.

También en este caso, dado que existe una amplia bibliografía sobre el tema, los indicadores financieros básicos se citan solamente a título de ejemplo.

### Indicadores de comercialización

Los bienes y los servicios se producen para ser comercializados. En efecto, el funcionamiento financiero está condicionado tanto por la eficiencia productiva como por el funcionamiento de la comercialización. Los indicadores de comercialización merecen atención especial, ya que, a diferencia de los indicadores físicos y financieros, son en parte comunes a las empresas públicas y privadas, aunque también difieren en parte.

Entre los denominadores comunes figuran:

Participación porcentual en el mercado;

Crecimiento de las ventas;

Porcentaje de las ventas internas con respecto a las ventas de exportación;

Crecimiento de las ventas de exportación;

Valor unitario de las ventas.

Las diferencias que puedan presentar se deben a la presión que ejerzan las responsabilidades sociales sobre las empresas públicas. Aunque los indicadores sociales se estudiarán por separado, sería útil examinar su importancia en el contexto de la comercialización. Entre los indicadores adicionales importantes figuran los siguientes:

Carácter más o menos razonable de los precios (¿son estables, van en aumento o descienden?)

Mejora de la calidad de los productos (¿cumple la calidad las normas del sector privado así como las internacionales?);

Contribución porcentual a la producción de bienes de consumo básicos;

Cantidad aportada a la obtención de divisas;

Valor unitario de las divisas obtenidas con respecto a los ingresos internos;

Satisfacción del consumidor.

En cuanto al valor unitario de las divisas obtenidas, este análisis reviste gran interés para el consumidor del país. ¿Está obteniendo la empresa mayores o menores ganancias en los mercados exteriores con una determinada unidad de producción que en el mercado interno? Si está ganando más, el consumidor nacional se encuentra sin duda en situación ventajosa. Si, por el contrario, está ganando menos, el consumidor nacional está subvencionando de hecho al consumidor extranjero.

El concepto de satisfacción del consumidor es de carácter cualitativo. Con todo, existen maneras de estimarlo, tales como el aumento o disminución de las quejas, las reacciones de la prensa o del parlamento, los cuales reflejan la credibilidad de la empresa. El enfoque respecto a la satisfacción del consumidor en la empresa privada consiste fundamentalmente en utilizarla como

base para la promoción de las ventas y el aumento de los beneficios. En el caso de la empresa pública la satisfacción del consumidor es, según cabe esperar, un fin en sí misma, y constituye una responsabilidad social muy importante. Los patrones para definir la satisfacción del consumidor varían también de una empresa o otra. Por ejemplo, en el servicio urbano de autobuses la satisfacción del consumidor dependerá de la medida en que los servicios se presten con regularidad, de si los autobuses van o no excesivamente llenos y de su grado de limpieza, de la amabilidad del personal y de la observancia de medidas de seguridad. En el caso de un hotel que sea una empresa pública, entran en juego una amplia gama de factores tales como la calidad de los alimentos, la rapidez del servicio a las habitaciones, la limpieza, los servicios infraestructurales como teléfonos y la calidad de las diversiones.

Así pues, lo que se pone de manifiesto es que, a diferencia de lo que ocurre con los indicadores físicos y financieros, el factor calidad comienza ahora a hacerse presente, y cada empresa debe elaborar su propio planteamiento con respecto a la noción de satisfacción del consumidor que corresponda a su tipo de actividad.

#### Indicadores socioeconómicos

La elaboración de un conjunto de indicadores físicos y financieros, y tal vez incluso de indicadores de comercialización, puede hacerse sin mayores complicaciones. La obtención de indicadores sociales es, en cambio, algo muy distinto. Es muy poco lo que puede aportarse a la comprensión actual de la evaluación del funcionamiento si no se determinan indicadores socioeconómicos o si no se obtiene, como mínimo, un marco metodológico en el que cada empresa pueda formularse tales indicadores.

El punto de partida de esta difícil tarea radica precisamente en la determinación de objetivos. Si la función social que se espera desempeñe la empresa pública no queda claramente estipulada, si no se le asigna una prioridad, y si no se cuantifica, entonces la elaboración de indicadores que permitan evaluar el logro de objetivos sociales se hace prácticamente imposible.

Para empezar, se ha de reconocer que pueden existir dos conjuntos de objetivos sociales. El primero es el enunciado amplio de objetivos nacionales en que se apoya la estrategia de desarrollo del país. Estos objetivos pueden o no ser aplicables a determinadas empresas públicas, o pueden influir en ellas en grado diverso. No obstante, se formulen o no como objetivos específicos de la empresa, toda aportación de ésta al logro de fines sociales amplios ha de anotarse a su haber. Como objetivo amplio, por ejemplo, puede señalarse el desarrollo de regiones atrasadas. Evidentemente, un objetivo de este tipo estaría más estrechamente vinculado a una entidad de desarrollo regional o a una entidad agroindustrial que a una línea aérea nacional. Con todo, una línea aérea nacional puede ayudar al desarrollo regional, aunque ello no constituya su finalidad principal, al proporcionar medios de comunicación entre la zona atrasada y la zona metropolitana.

Sin embargo, es el segundo conjunto de objetivos el que interesa aquí de manera más inmediata. Se trata del conjunto estipulado de objetivos socioeconómicos que se asignan a una empresa determinada y que se reconocen como tales durante el proceso de definición de su identidad como ente social. No puede existir un conjunto uniforme de objetivos sociales para todas las empresas públicas. El conjunto concreto de objetivos aplicable a determinada empresa ha de ser definido separadamente en cada caso.

Resulta evidente que no es posible ofrecer un conjunto universal de indicadores sociales. Lo que sí puede hacerse es tratar de obtener una metodología a partir de casos que ejemplifiquen la manera como los objetivos sociales pueden ser definidos, cuantificados y convertidos en indicadores del funcionamiento social.

El punto de arranque de tal metodología es la identificación del conjunto más amplio de objetivos nacionales. En el informe de la Reunión de Expertos sobre la función del sector público en la industrialización de los países en desarrollo, que se celebró en Viena del 14 al 18 de mayo de 1979 (ID/WG.298/15), figuraba la siguiente lista de objetivos nacionales de desarrollo:

- Adoptar un modelo de desarrollo íntegramente socialista;
- Controlar sectores estratégicos de la economía;
- Establecer la infraestructura económica necesaria;
- Controlar y dirigir los servicios esenciales;
- Controlar las esferas dominantes de la economía;
- Dirigir y controlar los monopolios naturales;
- Emprender tareas que excedan a la capacidad de la empresa privada;
- Ofrecer competencia a la industria privada;
- Desarrollar zonas atrasadas;
- Estimular el progreso de los sectores sociales más débiles;
- Aumentar la disponibilidad de bienes de consumo esenciales;
- Crear empleo;
- Desarrollar la tecnología;
- Generar la entrada de divisas;
- Estimular el desarrollo agrícola;
- Comercializar actividades tradicionalmente a cargo de departamentos administrativos
- Desestimular la concentración de poder económico;
- Utilizar más plenamente los recursos económicos;
- Controlar la explotación de los recursos naturales;
- Ayudar a la estabilización de precios;
- Asumir la dirección de empresas del sector privado decaídas;
- Desarrollar la autosuficiencia;
- Mejorar la distribución del ingreso;
- Favorecer o acometer el cambio estructural.

Aun sin ser en absoluto exhaustiva, y pese a que el mismo grupo de expertos declaró que estos objetivos diferirían de un país en desarrollo a otro en función de factores de índole histórica, política y socioeconómica, esta lista permite apreciar la manera como se tiende a formular objetivos nacionales de desarrollo. Del estudio de la lista, surgen dos impresiones:

a) Se recogen en ella desde macroobjetivos estratégicos amplios hasta microobjetivos formulados de manera más precisa. Así, objetivos tales como "Adoptar un modelo de desarrollo íntegramente socialista" o "Favorecer o acometer el cambio estructural", son evidentemente de aquellos que sólo pueden abordarse en el plano nacional. A las empresas les resultaría ciertamente difícil tratar de alcanzar tales objetivos.

b) Los objetivos que se formulan están descritos más bien con pinceladas gruesas y dejan una impresión de frases hechas, de tipo ideológico o político.

Es perfectamente posible incorporar objetivos sociales y nacionales en los planes que se fijan las empresas públicas, vinculando sus objetivos operacionales a un sistema específico de evaluación del funcionamiento basado en indicadores sociales. Entre las medidas que habría que adoptar figuran las siguientes:

- Formular nuevamente el objetivo para que tenga una vinculación clara con las operaciones de la empresa;
- Descomponer el objetivo más amplio en sus posibles elementos;
- Cuantificar los objetivos, cuando sea posible;
- Describir los objetivos de carácter cualitativo cuando no sea posible cuantificarlos;
- Formular un conjunto paralelo de cuestiones y patrones de evaluación basándose en la descomposición efectuada.

Importa principalmente que la afirmación de estar cumpliendo objetivos sociales no se introduzca a última hora (en ocasiones como coartada de un funcionamiento físico y financiero poco satisfactorio), sino que sea un fin adoptado deliberadamente. De manera análoga, las cuestiones y patrones a los que haya que responder en el momento de la evaluación deben formar parte intrínseca del proceso inicial de clarificación de objetivos.

Con el fin de simplificar esta metodología, se exponen a continuación tres casos de incorporación de objetivos nacionales de carácter social en planes de empresas públicas. Los objetivos nacionales son:

- Crear autosuficiencia tecnológica;
- Desarrollar regiones atrasadas;
- Promover la integración de la mujer en el desarrollo.

#### CASO 1

##### Objetivo nacional

Promover la autosuficiencia tecnológica.

##### Formulación de los objetivos de la empresa incorporados en el plan de ésta

Nuestra empresa hará especial hincapié en el aumento de la producción, la mejora de la productividad, unos precios razonables y una mayor calidad de nuestros productos, pero también reconocemos el objetivo nacional más amplio de alcanzar la autosuficiencia tecnológica. Por lo tanto, aceptamos como uno de los objetivos primordiales la promoción del desarrollo tecnológico a través de nuestra empresa, y deseamos hacer aportaciones concretas al conjunto del progreso tecnológico nacional.

##### Descomposición del objetivo de la empresa en componentes concretos:

1. Crear un departamento de investigación y desarrollo.

##### Criterios de evaluación:

1. ¿Se ha constituido realmente un departamento de investigación y desarrollo, y cuántas personas trabajan en él?

- |   |  |
|---|--|
| 2. Asignar fondos suficientes para investigación y desarrollo.  | 2. ¿Qué porcentaje del volumen de negocios de la empresa se ha asignado a investigación y desarrollo?  |
| 3. Desarrollo de aptitudes tecnológicas en la empresa, mediante programas de capacitación.  | 3. ¿Qué programas de capacitación internos se han introducido con vistas al desarrollo tecnológico?  |
| 4. Enviar directores o técnicos a instituciones del exterior para que reciban capacitación avanzada en materia de desarrollo tecnológico. | 4. ¿Cuántos directores o técnicos han sido enviados al exterior para recibir capacitación avanzada?  |
| 5. Crear equipos de intervención de urgencia dentro de la planta.   | 5. ¿Qué aportaciones han hecho los equipos de intervención de urgencia?  |
| 6. Buscar expresamente posibilidades de sustitución de importaciones.   | 6. ¿Qué aportaciones concretas a la sustitución de importaciones ha hecho la empresa?  |
| 7. Examinar la posibilidad de emplear en mayor medida materias primas nacionales.   | 7. ¿Qué investigaciones se han hecho sobre materias primas nacionales? ¿Han tenido como consecuencia una mayor utilización de recursos nacionales y una consiguiente reducción de las importaciones? |
| 8. Desagregar la tecnología importada.  | 8. ¿Qué tecnologías se han adquirido del exterior, y de qué manera se han desagregado?   |
| 9. Utilizar plenamente los conocimientos técnicos nacionales mediante subcontratos.   | 9. ¿En qué medida se utilizan los conocimientos técnicos nacionales mediante subcontratos?   |
| 10. Estimular la aparición de nuevas ideas y métodos de trabajo que mejoren la productividad.   | 10. ¿Se han obtenido nuevas ideas o métodos gracias a la investigación y el desarrollo?  |

## CASO 2

### Objetivo nacional

Formulación de los objetivos de la empresa incorporados en el plan de ésta

Desarrollar regiones atrasadas.

Aunque los objetivos propios de nuestra empresa son fundamentalmente los de suministrar bienes de consumo necesarios para la población, reconocemos el objetivo nacional más amplio de promover el desarrollo de las regiones atrasadas. Por consiguiente, aceptamos como uno de nuestros objetivos la tarea de hacer una aportación concreta a este desarrollo regional mediante nuestras operaciones.

Descomposición del objetivo de la empresa en componentes concretos:

1. Al seleccionar la ubicación de nuestras plantas daremos preferencia deliberada a ubicaciones en regiones atrasadas.
2. Al desarrollar la infraestructura de los servicios auxiliares necesarios para nuestras plantas, pondremos dichos servicios a disposición de la región.
3. Al promover medidas de bienestar social para nuestros trabajadores, procuraremos hacer extensivas a la región circundante las instalaciones con este fin creadas.
4. Mediante nuestras plantas ubicadas en regiones atrasadas, crearemos empleo para gente de la región.
5. Seguiremos una política deliberada de adquisición de suministros en la propia región, con el fin de generar ingreso.

Criterios de evaluación:

1. ¿Cuántas plantas ha instalado la empresa? ¿Cuáles de ellas se hallan situadas en una región atrasada? ¿Hay propuestas de inversión nuevas y en tal caso, se encuentran las ubicaciones propuestas en regiones atrasadas?
2. ¿Qué servicios auxiliares infraestructurales se han creado: energía eléctrica, abastecimiento de agua, carreteras?  
¿Estos servicios infraestructurales están sólo al servicio de las plantas, o se pone el excedente a disposición de la localidad? Exprésese cuantitativamente el volumen de energía eléctrica y de agua que se ha suministrado de esta manera. ¿Se utilizan las carreteras para fines que no sean las operaciones de las plantas?
3. ¿Qué servicios sociales se han creado para los trabajadores: escuelas, hospitales, centros sanitarios, clínicas para el control de natalidad, guarderías, instalaciones de recreo? ¿Tiene acceso a estos servicios también la población local? Expresar cuantitativamente el número de personas admitidas en las escuelas, hospitales, clínicas, etc., de la empresa sin pertenecer a ésta.
4. ¿Cuántos puestos de trabajo se han creado gracias a la existencia de la planta?  
¿Cuántos de estos puestos de trabajo han sido ocupados por personas de la región y cuántos por mano de obra "importada"?
5. Indíquese el volumen de suministros de materias primas y otros insumos adquiridos para la planta. Indíquese concretamente el volumen de suministros adquiridos en esta región atrasada. Señálese el volumen porcentual de suministros obtenidos en ella.

6. Promoveremos actividades auxiliares en la pequeña industria situada en torno a nuestras plantas en las zonas atrasadas.

7. Haremos todo lo posible para evitar que nuestras operaciones repercutan negativamente en la zona y tomaremos especiales medidas contra la contaminación.

8. Adoptaremos medidas para mejorar la calidad del medio ambiente en torno a nuestras plantas.

9. Mantendremos un contacto directo con las autoridades locales y proporcionaremos apoyo de gestión y técnico para la solución de problemas locales.

### CASO 3

#### Objetivo nacional

#### Formulación de los objetivos de la empresa incorporados en el plan de ésta

6. ¿Se han creado industrias pequeñas de índole auxiliar? ¿Cuántas? ¿Cuál es el volumen de empleo y de negocios que han producido éstas?

7. Señálense posibles peligros de contaminación ocasionados por la instalación de la planta. Indíquense las medidas anticontaminantes adoptadas y los gastos que hayan entrañado.

8. Señálense las aportaciones concretas que ha hecho la planta para mejorar la calidad del medio ambiente circundante. ¿Se han creado algún tipo de jardín, parque o campo de juego?

9. ¿Qué relación se ha entablado con las autoridades locales? ¿Qué aportaciones concretas ha hecho la empresa para la solución de problemas locales?

Promover la integración de la mujer en el desarrollo

Los objetivos principales de nuestra empresa consisten en producir y distribuir equipo electrónico y de telecomunicaciones. Aunque nuestra atención se concentra principalmente en la creación de capacidad tecnológica y de elevados niveles de producción a bajo precio, reconocemos la existencia del objetivo nacional más vasto de la integración de la mujer en el desarrollo. Por consiguiente, nuestra empresa se propone realizar un esfuerzo deliberado para ayudar a alcanzar este objetivo nacional y para servir de modelo a otras empresas, empleando a mujeres como un insumo útil para nuestras operaciones y como parte necesaria de nuestros recursos humanos.

Descomposición del objetivo de la empresa en componentes concretos:

1. No practicaremos, en la contratación, forma alguna de discriminación con las mujeres, y les ofreceremos igualdad de oportunidades con respecto al empleo.
2. En nuestra política de salarios y remuneraciones no se practicarán discriminaciones, y se introducirá el principio de igual remuneración por trabajo igual.
3. Conscientes de las tareas especiales que incumben a la mujer con respecto a la familia y a los hijos, proporcionaremos expresamente instalaciones y facilidades especiales que les permitan realizar estas tareas.
4. Ofreceremos oportunidades especiales de capacitación para que las mujeres mejoren sus conocimientos profesionales.
5. Favoreceremos el acceso de la mujer a niveles de responsabilidad más elevados en la empresa.
6. La empresa tendrá especial interés por el bienestar social de las familias de nuestros trabajadores fuera de las horas de trabajo.
7. La empresa procurará proporcionar puestos de trabajo a jornada parcial, siempre que sea posible, a mujeres de la localidad.

Criterios de evaluación:

1. ¿Cuál es el número total de empleados de la empresa? ¿Cuál es el número de mujeres empleadas y qué porcentaje representa?  
La contratación de mujeres durante el año precedente ¿ha elevado el porcentaje de mujeres empleadas?
2. Sírvase confirmar que las escalas salariales y las remuneraciones son idénticas en el caso de hombres y mujeres, y explique satisfactoriamente los casos en que así no ocurra.  
¿Cuál es el porcentaje del total de salarios destinado a las mujeres, y en qué relación se encuentra este porcentaje con el de empleo?
3. ¿Qué tipo de instalaciones y facilidades especiales se han creado para la mujer: guarderías, hospitales de maternidad, permisos de maternidad?
4. ¿Qué programas especiales se han adoptado para la capacitación de mujeres?  
¿Qué porcentaje de los asistentes a cursos de la empresa son mujeres?  
¿Se han enviado mujeres para su capacitación en el exterior?
5. ¿Cuántas mujeres han sido promovidas a puestos directivos?  
¿Cuál es el puesto más alto que ha ocupado una mujer en la empresa?
6. Señálese la aportación de la empresa al bienestar social de la familia.
7. Señálense los esfuerzos realizados para proporcionar empleos de jornada parcial a mujeres.  
¿Cuántos puestos de trabajo?  
¿Qué cantidad de dinero destina la empresa a este fin?

### Conclusión

En el presente trabajo se pretendía sentar los parámetros básicos de un sistema organizado para la evaluación del funcionamiento de las industrias del sector público. A costa de ser reiterativos, hay que insistir en que la elaboración de una matriz de evaluación del funcionamiento es una tarea que debe abordarse por separado para cada empresa y para cada país en desarrollo. Todo intento de construir un modelo teórico y de ofrecerlo para su aplicación directa estará condenado al fracaso.

Ultimamente ha habido intentos de evaluar el funcionamiento socioeconómico en términos de balance contable, señalándole un precio. Hay que observar con cierto recelo este tipo de intentos. En apariencia, este planteamiento constituiría una buena solución, pero podrían perderse de vista los aspectos cualitativos de las industrias del sector público, especialmente aquellos vinculados a fines sociales.

En última instancia, la evaluación debe procurar reflejar el carácter dual de la empresa pública, dando cabida a sus aspectos tanto empresariales como públicos.

PARADIGMAS ANTAGONICOS: LA EVALUACION DE LAS EMPRESAS INDUSTRIALES  
PUBLICAS COMO AGENTES DEL DESARROLLO NACIONAL

Javed A. Ansari\*

Se examinan en el presente artículo las analogías y diferencias entre los dos principales métodos de evaluación del efecto de las empresas industriales públicas en el desarrollo nacional del tercer mundo. Estos métodos se denominan, en el texto, "neoclásico" y "neokaleckiano". Esta clasificación es, a todas luces, simplista, arbitraria y algo insatisfactoria.<sup>1</sup> En el enfoque neoclásico pueden figurar múltiples elementos del análisis institucional y organizacional. Y, a su vez, los estudios neokaleckianos pueden espigar en temas "pre-kaleckianos" tomados de las obras de Lenin y otros. Pero si nos basamos en los supuestos, instrumentos analíticos empleados y las recomendaciones de política, casi todos los estudios de la empresa pública pueden clasificarse como pertenecientes a la escuela neoclásica o a la neokaleckiana. Las diferencias entre autores de la misma "escuela" son, por lo común, diferencias de acentuación. Esto ocurre especialmente en la escuela neoclásica, que se ha propuesto recientemente analizar la naturaleza y el rendimiento de las empresas públicas, en buena parte como respuesta a un rápido crecimiento de éstas, tanto en las economías de mercado desarrolladas como en los países en desarrollo. La vía neokaleckiana es, por otra parte, heredera de una tradición intelectual que por largo tiempo se ha ocupado de analizar la naturaleza de las empresas públicas y del papel que éstas pueden desempeñar para lograr una transformación económica y social. Así pues, el crecimiento de las empresas públicas no ha cogido desprevenidos a los representantes de la escuela neokaleckiana. Había sido anunciado por algunos autores de inspiración marxista (Lenin [2], págs. 73 a 83). Sin embargo, la naturaleza de la moderna empresa pública, especialmente en el sector industrial, y sus relaciones con el negocio privado tanto en economías de mercado desarrolladas como en países en desarrollo no había sido objeto de análisis en la tradición marxista clásica. La escuela neokaleckiana se ocupa de estas cuestiones con el fin de estudiar la función de las empresas públicas en distintos escenarios sociales.

Naturaleza y móviles de las empresas industriales públicas

Las escuelas neoclásica y neokaleckiana discrepan en su análisis de la naturaleza de las empresas industriales públicas y los objetivos que éstas se proponen alcanzar. Una "definición de consenso" de empresa industrial pública formulada por la escuela neoclásica ha sido la que sigue:

\* City University (Londres).

<sup>1</sup>Simplificando aún más, cabría hablar de teorías de competencia de mercado capitalista y de planificación centralizada socialista. Se admiten otras vías de análisis de las empresas manufactureras públicas. Según el autor, éstas no se ocupan de la cuestión del papel que desempeñan las empresas manufactureras públicas en la transformación económica de los países en desarrollo. La moderna economía neoclásica se inspira en los trabajos de Alfred Marshall y de otros economistas ingleses de finales del siglo XIX. Las ideas de Kalecki, economista socialista eminente, se explican en Kalecki [1].

"La empresa industrial pública es una entidad que satisface los siguientes criterios: 1) el Gobierno es el principal accionista de la empresa o la controla directa o indirectamente; 2) la empresa se dedica a producir bienes y servicios para su venta; 3) por razones de política, los ingresos de la empresa deben guardar alguna relación con su costo. (Gillis [3], págs. 2 a 4).

Este último criterio supone que las empresas industriales públicas son entidades con fines de lucro, si bien el afán de maximizar éste puede verse restringido por lo que se denominan "objetivos sociales" asignados por el Estado a la empresa.

La pluralidad de objetivos perseguidos por la empresa industrial pública ha sido ampliamente reconocida por los autores neoclásicos.<sup>2</sup> Se aduce, sin embargo, que el éxito en el logro de estos objetivos puede evaluarse en función del efecto del rendimiento de la empresa pública en el grado de bienestar económico según se concibe en la teoría neoclásica tradicional. La creación de una empresa industrial pública se suele considerar como una respuesta económicamente racional del Gobierno ante el persistente fallo del mercado en determinados sectores industriales. En efecto, Leroy Jones sostiene que "la teoría (neoclásica) no es una defensa del laissez-faire, sino una serie de motivos económicamente racionales para restringir éste" (Jones [5], pág. 14). Como los supuestos en que se basa esta teoría suelen infringirse en el mundo moderno, no puede pretenderse que los intentos gubernamentales de regular el mercado generen necesariamente una distribución de bienes y de servicios socialmente inferior a la que hubiera surgido del "libre" juego de las fuerzas del mercado. La optimalidad de Pareto<sup>3</sup> se alcanza solamente cuando funciona un sistema de mercado perfectamente competitivo. La reglamentación estatal se justifica en el contexto del paradigma neoclásico si existen condiciones de monopolio importantes o inducidas por una política, efectos externos considerables, conocimiento imperfecto o gestión incompetente. La reglamentación estatal puede también justificarse si interesa producir bienes preferentes. Cuando la autoridad pública interviene en un mercado para compensar estos factores, la teoría neoclásica lo interpreta como un allanamiento de obstáculos para alcanzar la optimalidad de Pareto. Se reconoce también que la intervención del Estado puede incrementar el bienestar modificando la pauta de distribución de la riqueza o alterando los gustos del consumidor. Además, se considera que la corrección de imperfecciones en un mercado determinado puede entrañar la intervención en una vasta gama de actividades económicas conexas.

La intervención estatal puede adoptar diversas formas. En la doctrina neoclásica la creación de entidades industriales públicas reviste una importancia secundaria. Tradicionalmente la "economía pública" se ha ocupado de suministrar bienes y servicios al público. Han sido escasos los análisis de la producción del sector público. El tema más tratado ha sido el efecto en el consumo de la producción de los que pueden denominarse bienes cuasi públicos. La literatura neoclásica centra su atención en problemas de fijación eficaz de precios e inversiones; y aunque ésta claramente se relaciona con una evaluación del rendimiento de la empresa pública, raramente se detienen a analizar la naturaleza de la entidad productora. Su mensaje principal es,

---

<sup>2</sup>Choksi [4], en págs. 172 a 181, enumera más de 20 distintos.

<sup>3</sup>La optimalidad de Pareto se manifiesta cuando no es posible que una persona mejore su situación sin menoscabar la de otra.

invariablemente, que la producción de bienes cuasi públicos (tanto por las empresas públicas como por las privadas) debería ajustarse al objetivo de maximizar el bienestar social.<sup>4</sup>

En caso de perturbaciones del mercado, o cuando las imperfecciones de éste no pueden eliminarse con tributación o subvenciones, la producción del sector público puede asumir el objetivo de maximizar el bienestar social: "En los países en que es improbable que existan mercados de valores u otros mecanismos institucionales que diseminen la propiedad industrial privada y, si existen, no es probable que los utilice la mayoría de la población, la propiedad pública podría constituir un medio viable de redistribución incremental de activos" (Lal [7], pág. 220). De manera análoga, la ineficacia en la recaudación de impuestos o los gastos administrativos desortitados en el reparto de subsidios a los consumidores o a los productores privados pueden hacer de las empresas públicas instrumentos más útiles para lograr soluciones en cuanto al bienestar de los países en desarrollo que, sin ser óptimas, sean aceptables.

La empresa pública puede elevar los niveles de bienestar adoptando muy diversas estrategias de fijación de precios e inversiones, de las cuales no todas entrañan una maximización de beneficios. Así, si se ha creado una empresa pública para aumentar la estabilidad de los precios en determinado mercado, para fomentar la producción interior o para transferir ingresos a un grupo menos privilegiado, las políticas de fijación de precios e inversiones basadas en el objetivo de la maximización de beneficios no serían adecuadas. No tendrían una repercusión "óptima" en el nivel de bienestar social. Se ha afirmado que deberían determinarse unos "precios distributivos" ajenos al sistema de empresa pública y que las empresas deberían considerarse forzadas por el medio externo (Jones [5], pág. 144). Aun si se acepta este punto de vista, la escuela neoclásica reconoce que la empresa pública puede desviarse del comportamiento normal de las empresas privadas de maximizar el beneficio,<sup>5</sup> para corregir distorsiones del mercado.<sup>6</sup> Estas distorsiones pueden ser propias del mercado en que la empresa pública produce, o bien abarca toda la economía. Las desviaciones pueden también dimanar de las limitaciones -objetivos distributivos y "políticos"- impuestas a la empresa pública por el medio externo.

Jones ha elaborado un esquema de clasificación de las empresas públicas de la República de Corea. Una de sus categorías se refiere a las empresas públicas creadas para lograr "aspiraciones de desarrollo". Las empresas públicas de esta categoría se han creado para compensar una "constelación de deficiencias del mercado", entre ellas un mercado de capital imperfecto y una renuencia del sector privado a asumir riesgos. Se han creado para cumplir una de estas tres funciones: a) prestar apoyo empresarial; b) ofrecer sustitución empresarial; o c) proporcionar sustitución gerencial. Las empresas públicas de las dos últimas categorías constituyen probablemente la mayor parte de las

---

<sup>4</sup>Véase un ejemplo notable de este tipo de trabajo en Turvey [6].

<sup>5</sup>Si en las empresas privadas hay el "comportamiento de maximizar el beneficio" es, desde luego, motivo de una gran controversia. Véase, por ejemplo, Marris [8].

<sup>6</sup>Jones describe éstas como "desviaciones primarias deliberadas" de la empresa pública "(que suelen) implicar desviaciones de la inversión pero no desviaciones operacionales" ([5], pág. 145).

empresas industriales públicas de los países en desarrollo.<sup>7</sup> Jones afirma que:

"El beneficio representa una primera aproximación excelente a un objetivo operacional para las categorías de sustitución empresarial y gerencial. La desviación primaria deliberada (de éstos con respecto a la norma de comportamiento de la empresa privada) es existencial; si se dejasen a merced meramente de la iniciativa privada, no funcionarían en absoluto. La intervención tiene como único fin seguir existiendo; por consiguiente, su comportamiento operacional no debe diferir del de las empresas privadas". (Jones [5], pág. 157).

La gran mayoría de los especialistas neoclásicos califican a las empresas industriales públicas de entidades con fines lucrativos cuyas operaciones son coartadas por agentes externos que asignan funciones distributivas y "políticas" a estas empresas. Así pues, consideran lógico evaluar el rendimiento de la empresa industrial pública en función de su influencia en el nivel de bienestar social.

Las consideraciones de bienestar no son, sin embargo, el centro de los trabajos de la escuela neokaleckiana. Las empresas públicas, especialmente las empresas industriales públicas, se reputan instrumentos capaces de lograr una transición de una economía capitalista a otra socialista. Asumir el control de las "altas directivas" de una economía es, según este criterio, una necesidad objetiva si se ha de sustituir la "producción lucrativa" por la "producción consuntiva". No obstante, Kalecki sostiene que las empresas públicas desempeñan un papel distinto según sea el régimen imperante. Su crecimiento en los países en desarrollo se explica, según Kalecki, por la aparición y consolidación de "régimenes intermedios", es decir, estructuras políticas "en las que la clase media baja y el campesinado rico desempeñan la función de clase dirigente" (Kalecki [1], pág. 30). Para sobrevivir, estos "régimenes intermedios" necesitan limitar la influencia del capital extranjero y de la "burguesía compradora". Las empresas públicas son un instrumento para lograr la "emancipación económica" y aportar la iniciativa empresarial para el rápido desarrollo que la clase media alta nacional es demasiado débil para asumir. En tal situación, el capitalismo del Estado concentra las inversiones en la expansión del potencial productivo del país. No hay, pues, peligro de que las pequeñas empresas se vean desalojadas del mercado. Además, el rápido desarrollo ofrece posiciones directivas y técnicas para los jóvenes ambiciosos de la "numerosa clase dirigente" (Kalecki [1], págs. 32 y 33). Las empresas estatales aparecen, pues, como un medio de consolidar el "régimen intermedio" en los países en desarrollo.

K.N. Raj [9] y Sobhan ([10], págs. 23 a 40), han proseguido los trabajos de Kalecki para examinar la función que desempeñan las empresas públicas en una economía dada y la índole del régimen político que domina ésta. Sobhan distingue entre empresas públicas que aparecieron como consecuencia de la retirada de las potencias coloniales y las creadas como resultado de cambios en el "equilibrio interno de las fuerzas de clase". El segundo grupo de empresas tiene quizá más probabilidades de surgir como una fuerza dominante en la economía.<sup>8</sup> Si ha tenido lugar la transición del poder de manos de la administración colonial a la "burguesía nacional" o a la "pequeña burguesía", es probable que las empresas públicas sigan siendo importantes, aunque

---

<sup>7</sup>Los organismos de apoyo empresarial cobran las formas de bancos de desarrollo, organismos de asistencia técnica, etc. (Jones [5], pág. 148).

<sup>8</sup>Interpretación del autor de las ideas de Sobhan [10], pág. 26.

supeditadas a las instituciones privadas (Sobhan [10], pág. 28). En determinadas circunstancias, los intereses de las empresas públicas pueden llegar a coincidir con los del capital extranjero, como señala Evans ([11], págs. 43 a 64) a propósito del Brasil. Para los neokaleckianos, la empresa pública favorece los intereses de las fuerzas políticas dominantes. Cuando hay inestabilidad política y las "fuerzas de clase" rivales se disputan el control del Estado, el rendimiento del sector público suele verse gravemente afectado. La escuela neokaleckiana sostiene que el sector de la empresa pública tiende a operar con la máxima eficacia y efectividad en un "régimen de masas" (Sobhan [10], pág. 29). En tal régimen pasa a ser un instrumento primordial para movilizar un excedente y elevar la capacidad productiva. El rendimiento de las empresas públicas puede también mejorarse en un régimen claramente dominado por la "burguesía nacional". En un régimen así, el mayor rendimiento de la empresa pública reduce el costo dentro de la economía y permite al sector privado aumentar sus beneficios. Sin embargo:

"Tanto la burguesía establecida como la que aspira a serlo tienden a generar un interés creado en el bajo rendimiento de las empresas públicas ... pues, en un régimen dominado por la burguesía, un sector público demasiado pujante puede estimular a los trabajadores de estas empresas y aun a las directivas a pretender que las empresas públicas cumplan una función más decisiva a expensas del sector privado" (Sobhan [10], pág. 30).

La escuela neokaleckiana parece reconocer que, en los regímenes "dominados por la burguesía", hay fuerzas que frustran las posibilidades de mejorar el rendimiento del sector de la empresa pública. Una eliminación de estas limitaciones que afectan a la empresa pública pondría en peligro el consenso político en que se sustenta el régimen imperante. Cabe, pues, concluir que según la escuela neokaleckiana el sector de la empresa pública potencialmente puede servir de instrumento para lograr la transición del régimen "dominado por la burguesía" a uno "dominado por las masas".

En un "régimen de masas", las empresas públicas están habilitadas para "maximizar la creación de excedente y su retención para expandir las fuerzas productivas" (Sobhan [10], pág. 38). Suponiendo que los precios que se obtengan en una economía de este tipo reflejen fielmente los costos de oportunidad y beneficios sociales, las empresas públicas deben considerarse, en el "régimen de masas", como maximizadores de los beneficios y del crecimiento. En otras palabras, en la situación "óptima" los análisis neoclásicos y neokaleckianos de la naturaleza y función de la empresa pública difieren probablemente poco. Pero esta manifiesta convergencia de paradigmas reviste una importancia poco más que académica. Evidentemente, hay importantes diferencias entre las concepciones neoclásicas y neokaleckianas del Estado "óptimo" (utópico). Según la visión neoclásica, se llega a esta situación cuando los individuos-propietarios establecen voluntariamente relaciones económicas en mercados no monopolistas. En el mundo neokaleckiano se aspira a garantizar la libertad económica mediante la abolición de la propiedad privada y la socialización de los medios de producción. De este modo, el avance hacia el punto óptimo neoclásico exige que la empresa pública adopte políticas de fijación de precios e inversiones que compensen las "distorsiones" existentes en el mercado, en tanto que el progreso hacia el estado óptimo neokaleckiano requiere que las empresas públicas orienten sus actividades hacia el aumento de la función del Estado como órgano decisorio principal (predominante) dentro de la economía nacional. Según el criterio neoclásico, como mejor cumple la empresa pública su función compensadora de las distorsiones del mercado es planificando la producción sobre la base de los costos de oportunidad y beneficios sociales según se reflejan básicamente en la estructura de precios internacionales con la que se enfrenta la economía nacional. Los neokaleckianos,

por su parte, sostienen que el avance hacia el punto óptimo "el régimen de masas" entraña que las empresas públicas reestructuren la economía nacional de modo que se reduce la dependencia del capital extranjero. Esta diferencia de perspectiva hace inevitable que las dos escuelas difieran en su evaluación del efecto de la empresa pública en el desarrollo nacional.

#### Evaluación del efecto en el desarrollo nacional

Dentro de la corriente neoclásica, casi todos los trabajos sobre evaluación del efecto de las empresas del sector público en la economía nacional se han centrado en el plano microeconómico. La preocupación esencial ha sido analizar el comportamiento en cuanto a inversiones y precios de las sociedades públicas con miras a determinar la repercusión de estas políticas en el bienestar económico.

El concepto neoclásico de la empresa pública tiene firme raigambre en la teoría del bienestar y se centra principalmente en el suministro "óptimo" de bienes públicos y en el análisis de la intervención estatal en los monopolios naturales. Esta perspectiva teórica exige que la propiedad pública de las empresas manufactureras se considere como uno de los diversos instrumentos que pueden emplearse para lograr, en el mejor de los casos, una solución social subóptima en la que las ganancias netas al eliminar la divergencia inicial entre el valor social marginal y el costo social marginal se neutralizan con la pérdida causada por la creación de alguna otra divergencia. (Lal (7), págs. 219-220). La inversión en empresas industriales públicas se justifica si conduce a una maximización del bienestar social, donde se entiende que el "bienestar social" es función del nivel de consumo de los ciudadanos de un país a lo largo del tiempo y donde el valor social de los bienes se mide en términos de precios fronterizos (precios de bienes similares disponibles fuera del país). Los bienes no comercializados y parcialmente comercializados se valoran también por referencia a las estructuras de precios internacionales, y los precios de cuenta de los factores de producción se evalúan en función de los ingresos públicos disponibles, valorados también en divisas.

Mucho se ha trabajado en la elaboración de criterios adecuados para evaluar el efecto de las empresas públicas en el bienestar.<sup>9</sup> Así, Jenkins sugiere algunos ajustes en los balances tradicionales para posibilitar la evaluación del rendimiento comercial de las empresas públicas (Jenkins (13), págs. 5-10). Estos ajustes permiten confeccionar balances de flujos de fondos utilizables para determinar fuentes de ingresos, capacidad financiera, problemas de liquidez, etc., y para separar los costes y beneficios económicos de los flujos que representan una mera transferencia de fondos entre la empresa y el Estado. Estos ajustes permiten, pues, al analista pasar de una evaluación estrictamente comercial a una económica del rendimiento de las empresas públicas.

Esa evolución requiere, además, que el efecto de la inversión pública se pondere en función de los costos de oportunidad sociales. El análisis de costo-beneficio social conserva el marco formal del método del valor descontado, pero se calculan de nuevo los precios de los factores (inclusive el precio de las divisas) en función de la escasez social relativa de estos factores. De este modo, la inversión pública puede orientarse sistemáticamente a la tarea de

---

<sup>9</sup>Véase, por ejemplo, Koemer y Stern [12] y Jenkins [13].

corregir o compensar distorsiones de mercado, así como incrementar la eficacia y la equidad.<sup>10</sup>

Este enfoque ha sido objeto de múltiples críticas.<sup>11</sup> En primer lugar, la derivación de los precios de cuenta se basa en el supuesto de que existe una estructura de producción eficiente. No obstante, si la estructura de producción cambia debido a la ejecución de los proyectos seleccionados en función de unos precios de cuenta que eran correctos para el programa de producción original, surge la necesidad de utilizar una serie de precios de cuenta diferente para que sea posible lograr una asignación eficiente de los recursos. Además, como sostiene Bhaduri, "nada garantiza que la estructura de producción nacional (sobre cuya base se derivan unos precios de cuenta correctos), se caracterizará por la estabilidad dinámica necesaria para que los precios de cuenta puedan utilizarse en la selección de proyectos públicos concretos" (Bhaduri [17], pág. 13). Dicho de otro modo, aunque los precios de cuenta se ajusten debidamente a fin de tomar en consideración los cambios en la estructura de la producción, su utilización no garantiza que las pautas de asignación de los recursos tenderán a convergir gradualmente a la estructura eficiente (deseada) de producción nacional. Sólo puede demostrarse que hay tal convergencia si se presume que en los países en desarrollo el problema de la demanda efectiva no tiene ninguna importancia, es decir, que la intervención estatal mediante la utilización sistemática de unos criterios dados de selección de proyectos, no influirá en el nivel y la composición de la inversión pública y que ésta, a su vez, no repercutirá en la demanda efectiva por medio del mecanismo multiplicador (Keynesiano).

Otro reparo importante que se opone al análisis de costos-beneficios sociales consiste en señalar que su utilización impide que el analista tome en cuenta las diferencias cualitativas entre las líneas de producción resultantes de diferentes proyectos económicos. La utilización de las categorías tradicionales del análisis de costos-beneficios sociales para decidir entre una fábrica de armas de fuego y una fábrica de prendas de vestir oculta las diferencias cualitativas profundas que hay entre una y otra línea de producción. También oculta la posición que cada unidad de producción puede ocupar en un plan global e integrado de inversiones. Para incorporar el análisis de costos-beneficios sociales en un sistema de planificación económica nacional es necesario adoptar una decisión deliberada respecto a la composición física deseable de la producción nacional. El análisis de costos-beneficios sociales utiliza los precios imperantes en el mercado mundial como indicadores de la estructura de asignación de recursos que permitirá que un país en desarrollo maximice la corriente neta de consumo a partir de una unidad de inversión dada durante un período especificado (Little and Mirrlees [15]). Para el país de que se trata, los precios representan el costo de oportunidad de obtener cualquier producto determinado. No obstante, como han destacado Lall y Streeten: "El valor relativo de estos productos representa las estructuras de la demanda y las preferencias de los países desarrollados, así como las estructuras tecnológicas y de comercialización de los grandes oligopolistas que dominan allí la producción" (Lall and Streeten [18], pág. 186). Como la formación del precio en los mercados oligopolísticos dependa en gran medida de procesos de negociación, hay una tentación fuerte a utilizar los mecanismos de política para ejercer presión destinada a influir en la formación del precio. Además, la formulación de preferencias en los países en desarrollo se ve afectada por

---

<sup>10</sup>Este es el enfoque adoptado por ONUDI [14] y Little and Mirrlees [15].

<sup>11</sup>Véase, por ejemplo, Streeten and Stewart [16] y Bhaduri [17].

las fuerzas que actúan en la economía mundial y la mera fuerza de las circunstancias obliga a los Gobiernos de esos países a procurar modificar las repercusiones de dichas fuerzas en la estructura de asignación de recursos en las economías nacionales. Así, la mayor parte de los intentos de intervención económica que realizan los Gobiernos de los países del tercer mundo, obedecen al deseo de modificar las preferencias individuales, es decir, de lograr que éstas se ajusten a la forma en que el Gobierno percibe las necesidades sociales del país.

El problema de la reordenación de las preferencias no se trata adecuadamente en el contexto del enfoque neoclásico. Este enfoque se basa en una perspectiva ideológica que presume que los esfuerzos del individuo para maximizar su propio bienestar permiten al economista conocer las preferencias sociales correctas. Son estas preferencias las que "deberían" satisfacerse. La optimización del bienestar social puede lograrse mediante la satisfacción de dichas preferencias. No se considera pertinente que el análisis económico se extienda a la esfera de la formación y formulación de esas preferencias; dicho análisis tampoco se ocupa de evaluar en qué medida la satisfacción de las diferentes preferencias incrementará el bienestar social.<sup>12</sup> Así, esta filosofía liberal, fundamento de la teoría económica del bienestar, así como la teoría sobre el Estado y la función del Gobierno en la sociedad implícita en ella, constituye un punto de partida inadecuado para formular una estrategia económica que dé primacía a la satisfacción de las necesidades básicas, al logro de la autosuficiencia económica o incluso a crear una mejor estructura de distribución del ingreso. En el enfoque neoclásico, todos estos objetivos pueden considerarse como económicamente irracionales, pues el perseguirlos puede conducir a una estructura de asignación de la inversión que es "subóptima" desde el punto de vista del bienestar porque no maximiza la corriente de consumo en un período dado.

Algunos autores neoclásicos han reconocido que "la evaluación de la eficiencia (del sector industrial público) en el plano microeconómico puede examinarse adecuadamente en el contexto de los objetivos nacionales, los instrumentos alternativos de política oficial y las limitaciones derivadas de la estructura de control oficial" (Jones [5], pág. 2). Las evaluaciones en el plano sectorial<sup>13</sup> se han centrado en el análisis del efecto del sector industrial público en el nivel de crecimiento económico, la tasa de movilización del excedente, la generación de empleo y el aumento de las exportaciones. Se ha procurado asimismo evaluar la función del sector industrial público en el aumento de la integración económica interna mediante la creación de vínculos entre industrias y a la modificación de las estructuras de producción y del mercado de factores. Se observará sin dificultad que si bien las cuestiones relativas a la eficiencia no pueden abordarse directamente con semejante sistema analítico,<sup>14</sup> su utilización no entraña un abandono de los instrumentos analíticos fundamentales de la teoría del bienestar. La empresa privada puede

---

<sup>12</sup>Las limitaciones a esta aseveración se describen en Stilwell [19].

<sup>13</sup>El estudio sobre la República de Corea [5] de Jones es el ejemplo más sobresaliente.

<sup>14</sup>Jones, por ejemplo, no presenta análisis alguno de eficiencia, pero sostiene que su estudio se concibió expresamente para ofrecer las condiciones previas para dicha evaluación ([5], pág. 2).

analizarse de manera análoga a nivel sectorial; si se compara el efecto del rendimiento de los sectores público y privado en la tasa de crecimiento del producto interno bruto, se obtendrá la contribución relativa de estos sectores al incremento del bienestar económico.

La escuela neokaleckiana prescinde expresamente del análisis del bienestar. Rechaza el supuesto de que el consumidor individual es un ser libre y racional que procura la maximización de la utilidad en situaciones perfectamente competitivas. Considera que la sociedad es un conjunto de fuerzas en pugna. Las empresas públicas no son un instrumento para corregir las imperfecciones del mercado, sino un medio para conciliar diferencias en las oportunidades sociales, metas y estrategias de los diversos grupos de interés que integran la sociedad. En esta perspectiva, "las empresas públicas son instrumentos de política oficial que sirven para alcanzar objetivos colectivos, tal como los definen, fundamentalmente, las fuerzas sociales dominantes" (Ahmad [20], pág. 67). Esto sugeriría que el análisis neokaleckiano del efecto de las empresas industriales públicas tendría que concentrarse en evaluar la función de este sector en el fortalecimiento de la dominación política y económica de un conjunto dado de grupos de interés en una formación social. Las estrategias económicas de los diferentes grupos se pueden discernir en función de los cambios que dichos grupos aspiran a introducir en la composición de la producción nacional. Así, la insistencia en la reestructuración de la producción en consonancia con las ventajas comparativas de un país en el plano internacional, se ha considerado tradicionalmente como una estrategia de desarrollo que consolida la posición de la empresa y de la industria privadas en la economía nacional. Por el contrario, el subrayar el logro de la autosuficiencia económica tradicionalmente ha reforzado la influencia de la burocracia del sector público como instancia decisora en el plano económico. Por consiguiente, puede decirse que las metas sectoriales de un plan de desarrollo constituyen un indicador aproximado de las preferencias colectivas de las fuerzas sociales dominantes en un país y cabe preguntarse cuál estrategia de inversiones tendrá mayores posibilidades de permitir que se alcancen dichos objetivos en los diferentes sectores productivos a menor costo. El análisis económico socialista ha difundido el uso del "criterio del período de resarcimiento" como medio de evaluar las diferentes alternativas de inversión susceptibles de garantizar un volumen dado de producción (Nove y Zauberman [21], págs. 73 a 89). Supóngase que existen dos métodos (tecnologías) para producir la misma cantidad de acero. El primer método exige construir un enorme alto horno. El segundo método exige establecer varias unidades de producción pequeñas del tipo que prevaleció en China durante los años 1960. Supóngase también, que el primer método exige un presupuesto total de inversiones de 10 millones de dólares y que el segundo exige uno de un millón de dólares. Supóngase además, que los costos anuales de explotación del primer método son menores que los del segundo y que la diferencia entre uno y otro asciende a 200.000 dólares. En tal caso, tendrían que transcurrir por lo menos 45 años para recuperar el gasto adicional de 9 millones de dólares necesarios para ejecutar el proyecto de mayor coeficiente de inversión. No obstante, si la diferencia entre los costos anuales de explotación de uno y otro método fuera de 2 millones de dólares, el plazo necesario de resarcimiento sería de sólo cuatro años y medio. Cabe destacar que el criterio del período de resarcimiento permite elegir una tecnología eficaz (es decir, que minimiza los costos) para obtener un volumen dado de producción. El análisis de costos-beneficios sociales, en cambio, utiliza los precios internacionales como punto de referencia para determinar qué combinación de bienes un país puede producir más eficazmente para maximizar el bienestar social.

El uso del criterio del período de resarcimiento está generalizado en el análisis de las empresas del sector público en las economías centralmente planificadas. Los estudios neokaleckianos sobre los países en desarrollo no suelen emprender investigaciones microeconómicas detalladas y, por consiguiente, el criterio del período de resarcimiento se utiliza con menos frecuencia. Dichos estudios generalmente tienen por objeto evaluar el efecto macroeconómico del crecimiento del sector industrial público y se hace hincapié en la función de ese sector como estímulo para una mayor integración económica interna (en particular mediante vínculos con el sector agrícola); como proveedor de productos destinados a satisfacer necesidades básicas; como fuente de divisas; y, como promotor de la autosuficiencia nacional.<sup>15</sup> Los criterios de evaluación del rendimiento aplicados en los estudios neokaleckianos no difieren mucho de aquellos que utilizan los autores neoclásicos; sin embargo, las conclusiones a que llegan son, desde luego, enteramente diferentes. Es obvio que esta discrepancia emana de una divergencia de opinión de los autores de una u otra escuela respecto a la función que el sector público puede y debe desempeñar en apoyo del desarrollo nacional.

Esta divergencia puede apreciarse con particular claridad comparando el estudio de Leroy Jones sobre la República de Corea,<sup>16</sup> con el estudio de Sobhan y Ahmad sobre Bangladesh (Sobhan y Ahmad [22]). Se ha visto que el principal objetivo de Jones es determinar en qué medida el sector público ha sido un instrumento eficaz para corregir las imperfecciones del mercado. Dichas imperfecciones impiden alcanzar los objetivos políticos y económicos nacionales. El crecimiento del sector público en la República de Corea se ha debido fundamentalmente a su capacidad para corregir esas imperfecciones y para contribuir al logro de los objetivos nacionales derivados de la "filosofía" de Park Chung Hee. Jones analiza esta filosofía con cierto detalle (Jones [5], págs. 133 a 139), y sostiene que ella explica tanto el crecimiento del sector público, como las limitaciones que se le han impuesto. Dicha filosofía exige que "las limitaciones del mercado se superen mediante la utilización selectiva y pragmática de las empresas públicas" (Jones [5], pág. 139).

Lo anterior puede compararse con el análisis hecho por Sobhan y Ahmad de las empresas industriales públicas en Bangladesh, donde los principios y la filosofía social desempeñan un papel insignificante como factores que explican el crecimiento y el rendimiento del sector público. En dicho estudio no se alude al "mujibismo"<sup>17</sup> y se hace hincapié expresamente en la interacción de los intereses materiales de clase como determinantes de la función del sector público en la economía nacional. Se describe la extracción de clase de Mujibur Rahman (Sobhan y Ahmad [22], pág. 577) y se indica que la política del Gobierno y del partido más importante, la Liga Awami, dependen en gran medida de los cambios en su composición de "clase" (Sobhan y Ahmad [22], pág. 568). Se considera que las "contradicciones de clase" en el interior del régimen de la Liga Awami constituyen las principales limitaciones en lo tocante al rendimiento del sector público y se hace un examen a fondo de las políticas de gestión, fijación de precios, financieras y laborales de las empresas públicas

---

<sup>15</sup>Véase, por ejemplo, Ahmad [20], pgs. 29 a 45.

<sup>16</sup>Examinado precedentemente.

<sup>17</sup>La filosofía social del Jeque Mujibur Rahman, primer Presidente de Bangladesh.

para mostrar cómo las "clases" sociales dominantes utilizan dichas políticas como instrumentos de "extracción y apropiación del excedente". Según Sobhan y Ahmad:

"La empresa pública en Bangladesh sólo agotará todas sus posibilidades como fuente de generación de excedente utilizable para impulsar el crecimiento cuando las contradicciones que han coartado su rendimiento se hayan resuelto verdaderamente. Para ello será necesario lograr que la premisa antiburguesa de la política de empresas públicas se ajuste al nuevo carácter de un Estado de masas" (Sobhan y Ahmad [22], pág. 581).

Cabe concluir que a juicio de la escuela neoclásica la evaluación del efecto del rendimiento del sector público en el desarrollo nacional entraña aquilatar la medida en que dicho sector ha contribuido a superar las distorsiones del mercado en el marco de los intentos por alcanzar los objetivos económicos de la filosofía social de la "segunda generación de dirigentes del tercer mundo" (Jones [5], pág. 138). En cuanto a la escuela neokaleckiana, la evaluación de la empresa del sector público supone una valoración de su papel para el logro de una transición del "estado burgués" a un "estado de masas" (Sobhan y Ahmad [22], págs. 18 a 19 y 568). En una y otra postura hay muchos aspectos ambiguos, algunos de los cuales se examinan en la parte final de este artículo.

#### Las preguntas no formuladas

Naturalmente, resulta sencillo construir índices que midan la aportación del sector industrial público a la formación bruta de capital (acumulación socialista primitiva), al empleo y a la consecución de objetivos distribucionales. Así se desprende tanto de los estudios neoclásicos como de los neokaleckianos.<sup>18</sup> Pero una evaluación global de esta evidencia tan sólo puede abordarse en el contexto de los paradigmas teóricos respectivos. Por lo que toca a la escuela neoclásica, ello conlleva evaluar cómo contribuyen las empresas industriales públicas a una mayor eficacia económica, utilizando los precios internacionales como elemento de referencia para medir el grado de dicha eficacia. Sin embargo, como ya se ha señalado, los propios precios internacionales están actualmente distorsionados en la medida en que los mercados internacionales se hallan estructurados de manera oligopolística. Además, los precios internacionales en vigor se basan en una estructura de distribución internacional de ingresos inaceptable para la mayoría de miembros del mundo en desarrollo, y la intención explícita de quienes apoyan las aspiraciones de un nuevo orden económico internacional es modificar el statu quo reflejado en la estructura actual de los precios internacionales. Alcanzar la optimalidad de Pareto basándose en la estructura actual de la distribución internacional de ingresos no constituye un objetivo económico para la mayor parte de los Gobiernos de los países en desarrollo. Son pocos los países en desarrollo que desean manifiestamente aceptar la disciplina de los precios internacionales existentes y aplazar las inversiones en ramas industriales que juzgan importantes pero en las que no gozan de una ventaja comparativa internacional. Con frecuencia, las empresas públicas han sido un instrumento para crear una posición competitiva en los mercados internacionales y regionales. Durante el período 1830-1870, Alemania siguió la política de utilizar la iniciativa económica estatal para estimular la competitividad industrial

---

<sup>18</sup>Véase, por ejemplo, Gillis [23], Ahmad [20] y Szentes [24].

germana en muy diversos mercados internacionales (Milward y Saul [25]). El desarrollo de la industria petroquímica en Brasil durante los decenios de 1960 y de 1970 puede citarse como otro ejemplo de tentativa de utilizar la empresa pública para penetrar en mercados extranjeros (Evans [11], págs. 43 a 64). Además, incluso en un modelo de economía cerrada no se ía realista suponer que las empresas públicas son instrumentos para lograr una distribución óptima de Pareto de los recursos porque la estructura actual de distribución del ingreso en la economía nacional no se juzga deseable o aceptable. Como se ha señalado, los especialistas neoclásicos reconocen que la eficiencia de Pareto puede no ser un motivo para la explotación de empresas públicas mientras se considere que la estructura de distribución de la riqueza no es la mejor posible. A propósito de la experiencia obtenida con las economías de planificación centralizada, Jones señala:

"En la Unión Soviética, y en la mayoría de los países de Europa oriental, no es descabellado examinar el sistema en el marco económico [neoclásico] definido anteriormente; es decir: hay una redistribución inicial de la riqueza desde el individuo hacia el Estado, pero después el control se ejerce por quienes designa el propietario del capital, en virtud de un patrón familiar" (Jones [5], pág. 15).

En otras palabras, mientras los criterios de eficacia corrientes sirven para evaluar el rendimiento de la empresa industrial pública en la Unión Soviética no servirían para evaluar su efecto en el desarrollo nacional durante el período de la Nueva Política Económica, el gran debate sobre industrialización o en el período de los planes quinquenales primero y segundo, cuando la riqueza se "redistribuía" del individuo al Estado. De aceptarse esta interpretación, ello significaría que la escuela neoclásica admite implícitamente que los criterios de eficacia no se aplican a la evaluación del efecto de la empresa del sector público en el desarrollo nacional, al menos por lo que respecta a la mayoría de los países en desarrollo. Son muy pocos los países en desarrollo que admitirían que se ha logrado la deseada "redistribución de la riqueza del individuo hacia el Estado".<sup>19</sup> En casi todos estos países, la redistribución de la riqueza y del poder es una importante preocupación del Gobierno, y las empresas públicas son un instrumento esencial para conseguir esta redistribución. La evaluación del rendimiento de las empresas públicas se complica porque sus operaciones económicas se entrelazan inextricablemente con iniciativas políticas adoptadas para mediar entre fuerzas sociales que tratan de controlar una determinada estructura sociopolítica. Así pues, podría sugerirse que una evaluación del efecto de la empresa pública en el desarrollo de (por ejemplo) la República de Corea es incompleta si no incluye una evaluación del rendimiento de estas entidades en función de la estabilidad del sistema económico creado por Park Chung Hee y el grado en que su explotación facilita la consolidación del poder económico y político en manos del régimen que las creó en primer término.

Estas cuestiones pueden abordarse más adecuadamente en el contexto de la perspectiva neokaleckiana, que se propone explícitamente vincular el rendimiento del sector público a las características de la política nacional. En su mayoría, los trabajos de esta escuela se contentan, sin embargo, con un análisis del efecto que tiene el tipo de régimen en el rendimiento del sector

---

<sup>19</sup>Aun la URSS se autodenomina "Estado de socialismo desarrollado" (véase Khachaturov [26], págs. 13 a 27). No pretende haber alcanzado el "comunismo integral" y, por lo tanto, tampoco la estructura de distribución de riquezas deseada.

público. La cuestión del papel del sector público en el sostenimiento del régimen -en la creación de condiciones de estabilidad económica y política-, no se aborda explícitamente. El sector público se considera como un agente pasivo que responde a cambios en el equilibrio de fuerzas dentro del régimen "intermedio". Según esto, "las contradicciones en el seno del régimen intermedio tienden a evidenciarse más en países con un nivel muy bajo de desarrollo" (Sobhan y Ahmad [22], pág. 13). En esos países, el sector público se convierte en "una infortunada víctima" de la "numerosa clase pequeño burguesa", que denota un "apetito insaciable" por apropiarse de la plusvalía. En tales circunstancias, el sector público es un objeto de explotación para todo el mundo. Sigue su marcha, pero no prospera (Sobhan y Ahmad [22], pág. 18). Conforme a esto, "la empresa pública en Bangladesh debe aguardar el proceso básico de transformación social que exigen las condiciones objetivas de Bangladesh antes de alcanzar su apogeo" (Sobhan y Ahmad [22], pág. 571). Sobhan y Ahmad prometen "definir los parámetros sociales de Bangladesh después de esa transformación y la índole de las instituciones y políticas para la empresa pública necesarias para hacerla plenamente productiva" (Sobhan y Ahmad [22], pág. 571), pero admiten que sería una labor meramente "académica, pues no puede tener en cuenta la dinámica del proceso global de transformación social" (Sobhan y Ahmad [22], pág. 561). La cuestión decisiva es la siguiente: ¿qué papel cabe a la empresa pública para facilitar este "proceso de transformación social", uno de cuyos aspectos puede ser un incremento del potencial productivo de la economía nacional? Marx y Engels -precursores de la escuela neokaleckiana- vieron en la empresa pública una criatura de las contradicciones dentro de las formaciones sociales capitalistas, pero profetizaron también que la empresa pública sería un instrumento para lograr una transición a lo que ellos describen como "una etapa superior de la producción". Así, en el "Anti Dühring", Engels escribe:

"El Estado moderno ... es esencialmente una máquina capitalista ... . A medida que progresa en el control de las fuerzas productivas, más se transforma en realidad en el capitalista nacional ... . La relación capitalista no desaparece. Más bien llega a su culminación. Pero una vez alcanzada ésta se derrumba. La propiedad estatal de las fuerzas productivas no es la solución del conflicto, pero encierra en sí misma las condiciones técnicas que aportan los elementos de esa solución. Esta puede consistir únicamente en armonizar los modos de producción, de apropiación y de intercambio con el carácter socializado de los medios de producción." (Engels [27], pág. 259).

Un análisis de este texto sugeriría que, en opinión de Engels:

- a) la propiedad estatal surge naturalmente en las sociedades capitalistas maduras;
- b) la propiedad estatal es un medio de lograr una transformación sistemática.<sup>20</sup>

La escuela neokaleckiana elabora la primera de estas proposiciones, y sostiene que la propiedad estatal no solamente puede surgir en la sociedad capitalista madura, sino también en formaciones sociales dominadas por regímenes intermedios. La segunda de ellas no ha sido escogida todavía por nadie para someterla a análisis o a evaluación.

---

<sup>20</sup> Así, escribe Engels: "A medida que el modo capitalista de producción transforma cada vez más completamente a la mayoría de la población en proletarios ... a medida que impulsa cada vez más la transformación de los vastos medios de producción y socializados en propiedad del Estado, va mostrando la senda de la revolución" (Engels [27], pág. 261).

Sin embargo, es esencial centrarse en esta segunda cuestión si se pretende que la perspectiva neokaleckiana proporcione un marco que permita evaluar el efecto de la empresa pública en el desarrollo nacional. Es necesario separar claramente la propiedad pública de la no pública. Hay que preguntarse en qué sentido la creación y el funcionamiento de las empresas públicas afectan los derechos de propiedad en una sociedad, es decir, "las relaciones sancionadas que, en el plano de la conducta interpersonal, nacen de la existencia de las cosas y están vinculadas a su utilización" (Furbotn y Pejovich [28], pág. 1131). Es muy pertinente abordar esta cuestión en el contexto de la revolución empresarial, que ha separado de hecho la propiedad del control y ha creado una burocracia del sector privado capaz de integrar una gran diversidad de actividades de producción y de financiación e imponer así su voluntad en muchos mercados de productos básicos y de factores. Sin diferenciar claramente entre la naturaleza de la empresa pública y de la privada en el contexto de las realidades socioeconómicas de los últimos años de este siglo, no es posible definir el papel y las funciones del sector público.

En todo caso, no cabe hacer esta diferenciación sin formularse directamente la pregunta: ¿Dónde se encuentra el "régimen de masas"? ¿En la República de Corea? ¿En la India? ¿En China? ¿En la Jamahiriya Arabe Libia? ¿En la República Islámica del Irán? ¿Qué son, en otras palabras, esas deseadas "relaciones que, en el plano de la conducta interpersonal, nacen de la existencia de las cosas y están vinculadas a su utilización?" La obtención de un consenso neokaleckiano sobre la forma deseada de las relaciones de propiedad puede servir de base para evaluar la contribución que la empresa pública puede aportar para facilitar la transición de la estructura actual de los derechos de propiedad a una "óptima". Entonces cabría estudiar, en un contexto social, el efecto del rendimiento de la empresa pública en la economía nacional, y se podría evaluar su capacidad para sustentar económicamente regímenes "intermedios" y generar un impulso que dé lugar a una transformación social acelerada.

En suma, algunas cuestiones no son adecuadamente consideradas por los especialistas neoclásicos y neokaleckianos. Se precisa una perspectiva teórica que tome en cuenta, por una parte, la compleja interacción de fuerzas políticas y económicas que determinan el rendimiento de la empresa del sector público y que, por la otra, permita evaluar su aportación a: a) reordenar las preferencias; b) acrecer el poder de negociación nacional e internacional; c) sustentar determinadas formaciones políticas.

#### Referencias

1. M. Kalecki, "Observations on social and economic aspects of intermediate regimes", en Essays on Developing Economies (Brighton, Harvester, 1976).
2. V.I. Lenin, Imperialism: The Highest Stage of Capitalism (Moscú, Progress Publishers, 1978).
3. M. Gillis, "Public enterprise and the public interest" (Cambridge, Estados Unidos, Harvard Institute for International Development, mayo de 1978).
4. M. Choksi, "State intervention in the industrialization of developing countries", World Bank Staff Working Paper N° 34 (Washington, D.C., Banco Mundial, 1979).

5. L. Jones, Public Enterprise and Economic Development: The Korea Case (Seúl, Instituto de Desarrollo de Corea, 1975).
6. R. Turvey, Economic Analysis and Public Enterprise (Londres, Allen y Unwin, 1971).
7. D. Lal, "Public enterprises", en J. Cody, H. Hughes y D. Wall, Policies for Industrial Progress in Developing Countries (Nueva York, Oxford University Press, 1980).
8. R. Marris, The Economic Theory of Managerial Capitalism (Londres, Cambridge University Press, 1964).
9. K.N. Raj, "T. policies and economics of intermediate regimes", Economic and Political Weekly, 7 de julio de 1973.
10. R. Sobhan "Public enterprise and the nature of the state", Development and Change, vol. 10, 1979, págs. 23-40.
11. P. Evans, "Multinationals, state-owned corporations and the transformation of imperialism", Economic Development and Cultural Change, 1977, págs. 43-64.
12. M. Roemer and J. Stern, The Appraisal of Development Projects (Nueva York, Praeger, 1976).
13. G. Jenkins, "Performance evaluation and public sector enterprise", Development Discussion Paper N° 46 (Cambridge, Harvard University, mayo de 1978).
14. Pautas para la evaluación de proyectos (publicación de las Naciones Unidas, n° de venta. S.72.II.B.11).
15. I.M.D. Little y J.A. Mirrlees, Project Appraisal and Planing for Developing Countries (Londres, Heinemann Educational Books, 1974).
16. P. Streeten and F. Stewart, "Little and Mirrlees methods and project appraisal", Oxford Bulletin of Economics and Statistics, vol. 34, N° 1 (febrero de 1972), págs. 75-91.
17. A. Bhaduri, "El análisis de costos-beneficios para la evaluación de proyectos y las transformaciones estructurales de las economías en desarrollo", memoria elaborada para la Reunión Preparatoria Global de la Primera Consulta sobre Financiación Industrial, Viena (Austria) 23-25 de marzo de 1981 (ID/WG.334/3).
18. S. Lall y P. Streeten, Foreign Investment, Transnationals and Developing Countries (Londres, MacMillan, 1977).
19. F. Stilwell, Normative Economics (Oxford, Pergamon Press, 1975).
20. M. Ahmad, Public Enterprise as an Instrument of Industrial Policy in Bangladesh (Bangkok, ESCAP, 1980).
21. A. Nove y S. Zauberman (editoras), Studies in the Theory of Reproduction and Prices (Varsovia, Polish Scientific Publishers, 1964).

22. R. Sobhan y M. Ahmad, Public Enterprise in an Intermediate Regime: A Study in the Political Economy of Bangladesh (Dacca, Bangladesh Institute of Development Studies, 1980).
23. M. Gillis, "The role of state enterprises in economic development", Social Research, verano de 1980, págs. 260-289.
24. T. Szentes, The Political Economy of Under Development (Budapest, Accademie Kiado, 1971).
25. R. Milward y P. Saul, European Economic Development (Londres, Allen y Unwin, 1974), vol. II, cap. 6.
26. T. Khachaturov, The Economy of the Soviet Union Today (Moscú, Editorial Progreso, 1977).
27. F. Engels, "Anti Dühring", en K. Marx y F. Engels, Pre-Capitalism Socio-Economic Formations (Moscú, Editorial Progreso, 1979).
28. E. Furbotn y S. Pejovitch, "Property rights and economic theory", Journal of Economic Literature, diciembre de 1977, págs. 1129-1157.

**NOTA SOBRE ESTRUCTURAS DE CONTROL Y EFICIENCIA EN EL SECTOR PUBLICO INDUSTRIAL: REFLEXIONES BASADAS EN EL CASO DEL PAKISTAN**

Reza H. Syed\*

El criterio principal para modificar la condición jurídica de las empresas públicas para que dejando de ser organismos departamentales pasen a ser sociedades por acciones ha sido la necesidad de proporcionar mayor autonomía en la adopción de decisiones. Sin embargo, la mayor autonomía jurídica otorgada a las empresas públicas no ha dado como resultado una mayor autonomía funcional de esas empresas. De hecho, el poder delegado por el Gobierno de acuerdo con la estructura de control oficial queda anulado al establecer la obligación de que las empresas se sujeten a las instrucciones administrativas y a las directrices gubernamentales. Así es como queda viciado el efecto deseado al modificar la estructura de las empresas con el propósito de otorgar mayor libertad a sus directores, efecto que no es del todo imprevisto. Sigue existiendo un elemento de desconfianza entre el organismo gubernamental de control y la dirección de las empresas públicas, y el Gobierno desconfía de todo intento de parte de dicha dirección de actuar independientemente. Con frecuencia se interpreta que tales intentos tienen la finalidad de "edificar imperios" para fomentar el prestigio personal de los ejecutivos. Si bien esta desconfianza no siempre es bien fundada, con esta actitud, en vez de lograr un control eficaz, sólo se consigue obstaculizar el funcionamiento eficaz de las empresas públicas.

La ineficacia e ineffectividad de la estructura de control se explica en gran medida por la falta de solidez del mecanismo de funcionamiento de las empresas públicas. A continuación figuran los componentes importantes de los mecanismos operacionales necesarios para una gestión eficaz:

a) Sistema de información para la gestión. Un buen sistema de información es requisito previo para el funcionamiento eficaz de la estructura orgánica descentralizada. Al concebir un sistema de información para la gestión de las empresas, es preciso decidir qué información se requiere, la periodicidad con que ésta se necesita y quiénes son sus usuarios, todo lo cual, a su vez, queda determinado por la finalidad de la información requerida;

b) Sistema de control de la gestión. El objeto del sistema de control de la gestión es lograr objetivos planificados en la forma más eficaz y eficiente posibles dentro del marco de la organización y los servicios e instalaciones disponibles. El control presupuestario es una parte importante del control de la gestión. Por consiguiente, las metas presupuestarias deben fijarse en forma realista y es preciso analizar cuidadosamente toda divergencia con miras a evaluar el funcionamiento;

c) Sistema de evaluación. El sistema de evaluación requiere que se establezca en el caso de cada empresa una guía de evaluación de factores múltiples, que abarque aspectos tales como el rendimiento de las inversiones, la rentabilidad, la producción y las ventas, la utilización de la capacidad, la productividad de la mano de obra, la armonía entre la mano de obra y la gestión y el movimiento de existencias. En los casos en que los objetivos no comerciales o sociales hayan repercutido sobre las decisiones de la empresa,

---

\*Director Gerente del Centro de asesoramiento para inversiones del Pakistán.

éstos deben tenerse en consideración al evaluar el comportamiento de la gestión;

d) Sistema de incentivos. Es necesario motivar a los directores y a los trabajadores de las industrias nacionalizadas, al igual que en las del sector privado. Esta variable es decisiva para lograr una gestión eficaz. El sistema de incentivos ha de estar vinculado al de evaluación. Los directores deben conocer las pautas que se aplican para su evaluación así como el sistema de recompensas o penalizaciones asociado al sistema de evaluación. Si se puede introducir un sistema apropiado de incentivos, no hay razón para creer que la motivación deba ser menor en el sector público que en el sector privado.

e) Sistema de comunicación. Un sistema de comunicaciones adecuado es decisivo para el éxito de cualquier organización de envergadura. La comunicación en sentido ascendente y descendente es necesaria para que los que trabajan en la organización puedan desarrollar un sentido de participación, el cual puede ser en sí una poderosa fuerza motivadora. Si los empleados se dan cuenta que sus esfuerzos contribuyen a la causa nacional puede motivarse un sentido de patriotismo. Es por ello importante comunicar a los empleados las metas de la organización, las razones para fijar esas metas, los beneficios que se derivan de la consecución de las mismas y los medios de alcanzarlas.

La estructura de control de las empresas públicas del Pakistán contienen únicamente algunos de los elementos de un sistema de incentivos y de control de la gestión. Sin embargo, la estructura de control no engloba los otros componentes esenciales de los mecanismos operacionales. Ello crea inevitablemente un vacío en la aplicación práctica de la estructura de control que conlleva una incertidumbre de parte de la dirección de la empresa y la desconfianza por parte de los organismos de control. Por ello es que la falta de un sistema eficaz de información para la gestión hace que resulte imposible poner en funcionamiento los diversos instrumentos de control. Los directores no saben exactamente sobre qué base se evaluará su comportamiento. Además, ningún sistema de recompensa (motivación) está vinculado al comportamiento y a la evaluación. Sin embargo, aun cuando existiese un sistema bien concebido de evaluación, éste seguiría careciendo de finalidad a falta de un sistema eficaz de información. Por consiguiente, es evidente que los mecanismos operacionales pueden funcionar eficazmente tan sólo si todos los componentes esenciales han sido plenamente incorporados en el sistema.

El efecto de la rígida estructura de control y de la falta de mecanismos operacionales eficaces consiste en que la burocracia se hace extensiva a las propias empresas públicas. En consecuencia, la mayor parte de las decisiones, incluso las adoptadas en el plano de la empresa, rara vez se toman con espíritu empresarial. Este ambiente no conduce en absoluto a que se ejerza la iniciativa en las empresas públicas. Los directores no están inclinados a arriesgarse y no intentan seriamente minimizar los costos. Dado que los precios comúnmente se determinan en otros ámbitos y que la gama de productos y las cantidades se ven limitadas por el equipo existente, el poder decisorio de la dirección puede hacerse sentir primordialmente en la reducción de los costos. Pero dada la estructura de empleo de las empresas públicas, los primeros costos que se reducen son los de la mano de obra. Sin embargo, ello es prácticamente imposible debido a la importancia que se da al trato justo de los trabajadores y a las relaciones obrero-patronales armoniosas. Es más, puesto que los sueldos y prestaciones en la mayoría de las empresas públicas no están de ninguna manera relacionados con el rendimiento, no hay prácticamente ningún incentivo para reducir los costos. Por consiguiente, puede llegarse a la conclusión de que si bien la mayor parte de los directores de empresas públicas en el Pakistán son profesionales competentes y experimentados, las eficaces señales de alarma emitidas por la estructura de control no estimulan a falta de mecanismos operacionales la relación costo-eficacia ni alientan a las empresas públicas a que actúen como agentes dinámicos de desarrollo.

EL PAPEL DEL SECTOR PUBLICO EN LA INDUSTRIALIZACION DE  
LOS PAISES EN DESARROLLO AFRICANOS

Tony Killick\*

Uno de los rasgos más característicos del Africa posterior a la independencia ha sido la progresiva importancia de las empresas públicas en las estructuras de producción de los países. El propio colonialismo sentó las bases, ya que si bien los gobiernos coloniales no invirtieron por lo general directamente en la agricultura y en la industria, participaron activamente en la distribución, a través de juntas de comercialización y órganos afines, y en otras actividades de servicios. Más importante todavía es el hecho de que para las administraciones coloniales los gobiernos centrales eran los principales agentes del cambio y del progreso económico. Contrariamente a lo que se supone a veces, la política del colonialismo no fue liberal sino muy intervencionista. En esas condiciones, los dirigentes de los Estados que acababan de independizarse sólo tuvieron que dar un paso más para hacer entrar en el ámbito estatal la minería, las manufacturas y la agricultura mediante la adquisición de empresas anteriormente de propiedad extranjera y mediante la inversión en empresas estatales recién creadas.

Este movimiento no se limitó en modo alguno a los gobiernos que con cierta seriedad se calificaban de socialistas. Fue una tendencia casi universal que se manifestó en grados distintos. Más adelante se darán ejemplos concretos; de momento, citemos el ejemplo de Kenya. En general, se considera que Kenya tiene una orientación de mercado y de empresa privada. Sin embargo, de sus cuentas nacionales se desprende que en 1977 la contribución total del sector público al PIB fue del 22% y las inversiones del Estado se encuentran muy repartidas por el sector industrial.

Así pues, la eficiencia del sector público y de la industria estatal se ha convertido en una cuestión de máxima importancia para el funcionamiento de las economías de Africa. El principal objetivo de este documento es reunir toda la información disponible sobre el funcionamiento de las empresas públicas y sus determinantes. La parte primordial del análisis se centra en el sector de manufacturas y en las empresas públicas de propiedad íntegramente estatal. Se prestará una menor atención a las empresas mixtas (las empresas cuya propiedad es compartida en porcentajes variables entre el Estado y accionistas privados, generalmente extranjeros), salvo como referencia al compararlas con las empresas públicas.

**Información concreta**

El presente documento se basa en información concreta obtenida sobre cuatro países del Africa situados al sur del Sahara: Ghana, República Unida de Tanzania, Senegal y Zambia. Son estos cuatro países por la sencilla razón de que fueron los únicos en que se pudo encontrar un órgano razonable de información pertinente.

---

\*Investigador superior, Overseas Development Institute, Londres.

Incluso para estos cuatro países la información disponible deja mucho que desear.<sup>1</sup> En su mayor parte, esta información está muy poco al día, especialmente en el caso de Ghana. Respecto al Senegal, muchos de los datos se refieren a las empresas públicas en general y a menudo no se han podido desglosar de los datos generales relativos a las empresas de manufacturas. En cuanto a la República Unida de Tanzania, los datos adolecen de diversas limitaciones. Además, la información de los cuatro países sobre el rendimiento de las empresas públicas está muy centrada en las cuentas de pérdidas y ganancias, pese a la limitada utilidad de esa información para la evaluación económica.

No obstante, antes de evaluar los resultados de la empresa pública, se describirán someramente la naturaleza de las empresas públicas de manufacturas en cada país y la importancia que tienen en sus respectivas economías nacionales. Las fuentes utilizadas en cada caso figuran en la nota 1.

### Ghana

La participación estatal en la industria manufacturera de Ghana se remonta a la época colonial, durante la cual se creó la "Industrial Development Corporation" (IDC), encargada de invertir fondos públicos en empresas industriales. Bajo el impulso del nacionalismo y de la retórica socialista del Gobierno de Nkrumah, el proceso fue muy acelerado durante la primera mitad del decenio de 1960, paralelamente a una expansión mucho mayor de la participación estatal en el sistema productivo. Como puede verse en el cuadro 1, en 1966 (fecha más o menos correspondiente al final del período Nkrumah) las empresas públicas de propiedad totalmente estatal aportaban casi el 20% del total de la producción manufacturera y un 12,5% de dicho total procedía de empresas mixtas. Si bien hacia 1970 habían cambiado las proporciones entre empresas públicas y empresas mixtas, la participación combinada de ambas era casi la misma que en 1966 (alrededor de un tercio de la producción manufacturera

<sup>1</sup>Para evitar repetir mucho las fuentes, resumiremos ahora las principales utilizadas para cada país. El texto de este documento se basa en muy gran medida en las siguientes publicaciones a cuyos autores estamos muy agradecidos:

Ghana: Tony Killick, Development Economics in Action: A study of Economic Policies in Ghana (Londres, Heinemann Educational Books, 1978), especialmente el capítulo 9. Tony Killick, "The state promotion of industry: the case of the Ghana Industrial Development Corporation", Ghana Social Science Journal, vol. 2, N° 1 (1972) y vol. 3, N° 1 (1976). Senegal: Banco Mundial, "Senegal-the para-public sector report", informe N° 1619 a-SE, documento reservado (Washington, D.C., junio de 1977). República Unida de Tanzania: John Wilton, "The role of the public sector in Tanzania" (julio de 1981). Un informe separado, preparado especialmente para servir de base al presente estudio. Para información detallada sobre las fuentes utilizadas, véase este documento. Kwan S. Kim, "Enterprise performances in the public and private sectors: Tanzania experience, 1970-1975", Journal of Developing Areas, 15 de abril de 1981. Zambia: Banco Mundial, "Zambia-the basic economic report, annex 2: the parastatal sector", informe N° 11586b-ZA, documento reservado (Washington, D.C., octubre de 1977).

Salvo que se diga lo contrario, todos los cuadros de países y otros datos proceden de estas fuentes.

Cuadro 1. Ghana: producción manufacturera por tipos de empresas, de 1962 a 1970 (Porcentaje)

Tipo de empresa	Porcentaje de manufacturas		
	1962	1966	1970
Ghaneanas			
Privadas	13,0	9,7	6,0
Estatales	11,8	19,5	15,6
Total ghaneanas	24,8	29,2	21,6
Mixtas			
Privadas y extranjeras	4,8	8,7	20,9
Estatales y extranjeras <sup>a</sup>	7,1	12,7	17,3
Total mixtas	11,9	21,4	38,2
Extranjeras	63,2	48,3	40,2

Fuente: Central Bureau of Statistics, Industrial Statistics.

<sup>a</sup>Se presume que todos los socios privados del Gobierno son extranjeros.

total) y estaba muy por encima del nivel de 1962. Un indicador más general del papel cada vez mayor del Estado es el hecho de que en marzo de 1965 se calculó que había 53 empresas estatales, 12 empresas mixtas y 23 juntas públicas; se estimó que en 1968 la contribución del sector público sería del 26% del PIB. Si bien los gobiernos posteriores a Nkrumah se han mostrado más a favor de la empresa privada y de la propiedad parcial y a finales del decenio de 1960 se vendieron unas cuantas empresas públicas de poca importancia al sector privado, se han añadido nuevas empresas públicas, de modo que el número de empresas públicas en la manufactura es hoy mayor que hace 15 años. Casi todas éstas se agrupan en la "Ghana Industrial Holding Corporation" (GIHOC), que, no obstante, es más que un "holding", pues participa directamente en la gestión cotidiana de las empresas de que responde.

#### Senegal

También en el Senegal la participación estatal en el sector manufacturero se remonta a la época colonial, pero en gran parte es de origen más reciente. Simultáneamente con la disminución del valor real de la inversión del sector privado a principios del decenio de 1970, comenzó a acelerarse la expansión de la participación estatal, sobre todo en forma de empresas mixtas. Sólo en 1975 (último año sobre el que se dispone de información completa) se crearon 19 empresas mixtas. En ese año había ya 97 empresas mixtas, de las cuales la mitad funcionaban desde hacía menos de cuatro años. Sólo en manufacturas había un total de 20 empresas públicas y mixtas en 1974, que aportaban la cuarta parte del valor total de los bienes producidos por el sector y más de la quinta parte del valor añadido (véase cuadro 2).

Para tener una impresión más exacta sobre la importancia del sector público en la economía, obsérvese su gran contribución a la producción nacional total en la columna "todos los sectores". En 1974, la inversión del sector público representaba casi la mitad (48%) de la inversión total en el sector moderno. Sin embargo, la participación estatal estaba muy concentrada en un pequeño número de importantes empresas mixtas: el 94% del valor añadido

**Cuadro 2. Senegal: contribución de las empresas públicas en valor de los bienes producidos y valor añadido en 1974**  
(miles de millones de francos CFA)

Tipo de empresa	Sector manufacturero		Todos los sectores	
	Valor de los bienes producidos	Valor añadido	Valor de los bienes producidos	Valor añadido
Pública <sup>a</sup>	37,5	8,4	169,4	67,6
Privada	107,5	31,4	305,7	90,7
Coeficiente empresa pública/privada	34,5%	26,8%	55,4%	74,5%

<sup>a</sup>Incluidas las empresas mixtas.

tor 1 en el sector público procedía de 20 empresas. Las mayores de éstas figuraban en la minería de fosfatos y la comercialización de cacahuetes, pero no en la manufactura; el valor añadido en la manufactura del sector público ascendió al 12,4% del total del valor añadido del sector público en 1974.

#### República Unida de Tanzania

Con lo que se ha conocido por la Declaración de Arusha de 1967 empezó una nueva etapa para el papel del sector público en la industrialización de la República Unida de Tanzania. Hasta entonces, el Gobierno se había basado principalmente en el estímulo indirecto de la industria proporcionando infraestructura e incentivos para la inversión privada. No obstante, había una impaciencia cada vez mayor respecto a la cantidad y a la naturaleza de la inversión privada originada por esta política relativamente pasiva y con la Declaración de Arusha se le dio una orientación hacia el "socialismo" y la "autosuficiencia". A raíz de ello, pronto se nacionalizaron varias empresas industriales y para algunas otras se dispuso la obligatoriedad de la adquisición de hasta el 60% de las acciones. Se encargó el control de estas inversiones a una corporación nacional de desarrollo a la que también se alentó para que creara nuevas empresas públicas y mixtas. Tal fue la importancia dada al sector público que en el plan publicado en 1969 se preveía que sólo debería proceder de la empresa privada un 12% de la inversión total de manufacturas y sólo un porcentaje ligeramente mayor de la nueva producción de manufacturas y del nuevo empleo.

Los resultados obtenidos no correspondieron totalmente a las intenciones, pero se registró a pesar de ello una expansión muy rápida a partir de 1966, tal como puede verse en el cuadro 3. Entre 1960 y 1972, el porcentaje de las empresas públicas y de las empresas mixtas respecto al total del valor añadido en el sector industrial se multiplicó por 6,6; en 1972, el índice de crecimiento de la producción industrial del sector público, con base en el año 1966, era de 339; durante el período de 1967-1974, el empleo industrial en el sector público se multiplicó por 6,6; en 1974, representaba la mitad del total del empleo industrial y más de 7 por ciento del empleo total registrado

Cuadro 3. República Unida de Tanzania: Indicadores del crecimiento del sector público en la industria, 1966-1978

Año	Contribución de las empresas públicas y de las empresas mixtas al total del valor añadido industrial (%)	Índice de la producción industrial del sector público (1967=100)	Número de empleados industriales en el sector público	Índice del valor añadido por empleado en el sector público <sup>a</sup> (1967=100)
1966	5,0	76	...	...
1967	14,4	100	5 302	100
1968	17,8	139	8 792	84
1969	22,5	168	12 350	72
1970	25,6	210	15 454	72
1971	29,1	259	24 836	55
1972	33,2	257	25 387	54
1973	31,5	290	29 595	52
1974	35,0	325	34 778	50
1975	39,2	323	35 278	49
1976	38,5	358	35 300	54
1977	39,0	314	36 450	46
1978	33,6	...	38 381	...

<sup>a</sup>Obtenido dividiendo el índice de producción (1967=100) por el índice de empleo (1967=100).

en el país. No obstante, a partir de 1972-1974 aproximadamente, el ritmo vertiginoso de la expansión disminuyó bruscamente por motivos que se examinarán más adelante.

#### Zambia

De los países estudiados aquí, Zambia es el país cuyo sector público ha adquirido más importancia en relación con la actividad económica global. Al igual que en Ghana y en la República Unida de Tanzania, ha habido en la historia de Zambia una participación estatal continua desde los años coloniales, y en los años inmediatamente posteriores a la independencia se observaron pocos cambios notables en la estrategia básica, si bien la participación del Estado en la industria fue acelerada. Sin embargo, en 1968, el Presidente Kaunda pronunció un importante discurso en el que anunció lo que se conoció como las "reformas de Mulungushi". Estas y otras reformas implicaban esencialmente una política en que la gran empresa se reservaba al Estado mientras que las pequeñas industrias podían ser para el sector privado. Dado que la nacionalización estaba prohibida por la Constitución, se "pidió" a 24 empresas de propiedad extranjera que "invitaran al Gobierno a que se uniera a la empresa" participando con un 51 por ciento de sus acciones. Poco tiempo después, hubo otras absorciones; las más destacadas fueron las empresas de minería del cobre y las instituciones financieras. No obstante, ha habido pocos casos nuevos desde 1974.

A raíz de estas políticas, el sector público está dominando a los sectores productivos de la economía, salvo la agricultura y la construcción. Se calcula que un porcentaje bastante superior al 50% del PIB procede del sector público así como un tercio por lo menos del total del empleo asalariado del país. En el cuadro 4 se resumen algunas estadísticas fundamentales para el sector manufacturero correspondientes al período de expansión más rápida (1969-1972). Tal como puede observarse, el sector público producía en 1972 casi los dos tercios del activo fijo en la manufactura, más de la mitad del valor añadido y más de un tercio del empleo total. No obstante, hay indicaciones de que puede haberse registrado una relativa disminución desde 1972.

La mayoría de las empresas estatales del sector manufacturero, si no todas, dependen de la "Industrial Development Corporation" (INDECO), que formalmente es una sociedad al control, si bien ha venido participando cada vez más en la gestión detallada de sus diversas filiales. También toma decisiones de subvención cruzada, financiación a corto plazo y, en menor grado, asignación de recursos invertibles. A su vez, la INDECO es filial de la "Zambia Industrial and Mining Corporation" (ZIMCO), una organización global que tiene a su cargo la mayoría de las empresas públicas de todos los sectores de la economía.

Cuadro 4. Zambia: indicadores de la participación del sector público en la industria manufacturera, 1969-1972

Año y sector	Valor de los bienes producidos (en millones de cuachas)	Activo fijo (en millones de cuachas)	Valor añadido (en millones de cuachas)	Número de empleados
1969				
Sector público <sup>a</sup>	45	...	...	4 600
Total de Zambia	270	...	...	37 000
Participación del sector público	17%	...	...	12%
1972				
Sector público <sup>a</sup>	200	117	95	17 000
Total de Zambia	440	182	182	45 000
Participación del sector público	45%	64%	52%	38%

<sup>a</sup>Empresas de INDECO solamente.

#### Comparación de los casos

Aunque se han elegido basándose simplemente en la disponibilidad de datos, los cuatro casos descritos más arriba constituyen en realidad una muestra interesante. Se combinan en este grupo Africa oriental y occidental, de habla

inglesa y de habla francesa. Al menos una de las cuatro economías debe considerarse basada en la empresa privada (Senegal), y en dos de ellas las empresas públicas han asumido un papel predominante si se exceptúa la agricultura (República Unida de Tanzania y Zambia). En estos dos últimos países, la industria manufacturera estatal se compone en gran medida de empresas expropiadas, en tanto que en Ghana las nacionalizaciones han sido escasas y muchas empresas públicas se crearon enteramente a partir de inversiones públicas. Dos de estos países (Ghana y Zambia) deben considerarse relativamente bien dotados de recursos naturales, y los otros dos en mucho menor medida. Curiosamente, todos ellos han atravesado períodos de rápida expansión del sector público, que tocaron a su fin hace algunos años. Tres de ellos han disfrutado de estabilidad política desde su independencia, y dos están gobernados hoy por los mismos dirigentes que les condujeron a la independencia; solamente Ghana ha dado muestras de grave inestabilidad política, pero incluso en este país ha habido una notable continuidad de la política.

Aunque el estudio incompleto de cuatro casos concretos no proporciona bastante perspectiva para poder generalizar, constituye, sin embargo, una base de estudio interesante, según algunos representativa del Africa al Sur del Sahara en su conjunto. Ahora bien, ¿cuáles son los antecedentes relativos al rendimiento económico de las empresas públicas en estos países?

#### Datos de rendimiento económico

##### Objetivos de política

Si nos atenemos al principio de que el rendimiento de las empresas públicas debe evaluarse en función de los objetivos para los que fueron creadas en lugar de remitirse al criterio de un observador externo, habrá que considerar en primer lugar los objetivos de los cuatro Estados, pero este procedimiento suscita inmediatamente un problema de fondo, ya que los objetivos estatales rara vez aparecen formulados con gran precisión.

De los cuatro países, aquel en el que más detalladamente se describen los objetivos estatales es Senegal, que enuncia las siguientes razones para crear empresas estatales:

- a) someter al control de la nación sectores clave, especialmente los vinculados a recursos nacionales importantes (cacahuets y fosfatos), a infraestructura y a servicios esenciales);
- b) crear oportunidades de trabajo para especialistas senegaleses en el sector moderno de la economía;
- c) maximizar los ingresos en divisas para reinvertirlos en el Senegal suscribiendo un buen número de acciones de las principales empresas exportadoras;
- d) promover el desarrollo de actividades económicas con perspectivas prometedoras (turismo, algodón, azúcar) en las que la iniciativa privada ha demostrado ser insuficiente;
- e) dotar al país de infraestructura, créditos, actividades de investigación, promoción de su imagen y otros factores esenciales para fomentar un más rápido desarrollo económico, especialmente en asociación con el sector privado;
- f) adquirir nueva tecnología y mayores conocimientos sobre dirección de empresas recurriendo al exterior y al sector privado nacional;

g) atraer financiación externa, que a veces prefiere encauzar sus fondos hacia instituciones cuasi públicas y no recurrir a la administración pública;

h) elaborar una estructura orgánica más flexible que los servicios administrativos estatales.

Sin embargo, el informe del Banco Mundial del que se han reproducido estos objetivos<sup>2</sup> prosigue diciendo que el Gobierno de Senegal aún no ha formulado su concepto del papel del sector público en la economía, sino que aborda la cuestión caso por caso.

En Zambia los objetivos del Gobierno, enunciados en las reformas de Mulungushi y con posterioridad a éstas, apuntan principalmente a la independencia económica, la zambianización, la creación de empleo, la diversificación económica y el desarrollo rural. En la práctica, las empresas públicas se han utilizado también para llevar a cabo una política regional, dotando a regiones remotas de servicios necesarios, pero antieconómicos, y creando puestos de trabajo en estas regiones. Las empresas públicas han servido asimismo para contener el aumento del coste de la vida.

Aunque los objetivos gubernamentales de la República Unida de Tanzania no se han formulado claramente, la Declaración de Arusha destacaba los principios centrales del socialismo y la autosuficiencia. Se nacionalizarían las empresas privadas para someter a control estatal los medios de producción. El principio de autosuficiencia ponía de relieve la importancia de utilizar especialistas y recursos nacionales para satisfacer el mercado interno y reducir la dependencia de recursos y tecnología extranjeros.

En Ghana, durante el período de Nkrumah, cuando se crearon casi todas las empresas públicas actuales, los móviles principales eran fundar empresas públicas: a) como proyectos de desarrollo y b) como instrumentos de poder político. En el primero de los casos, la expansión del sector público se veía como un medio de reconciliar el deseo de modernizar la economía con el de incrementar el grado de independencia económica. Las inversiones estatales servían para llenar el vacío que el sector privado no podía ocupar. Su finalidad era generar excedentes para reinvertirlos con el fin de acelerar el crecimiento, introducir mejores técnicas de producción y obtener economías de escala.

Pero las empresas públicas se consideraban también como instrumentos de poder y de control políticos. Representaban una importante fuente de favores políticos, pues incorporaban al sector estatal un número elevado de altos cargos directivos y otro aún mayor de puestos de trabajo manual. Permitían subvencionar al consumidor mediante políticas de precios, y brindaban la posibilidad de emprender proyectos de impresionante envergadura en casi todo el país. Que se planteaban conflictos entre estos dos objetivos, el político y el de desarrollo, es algo demasiado evidente para insistir en ello.

Con todo, y pese a la diversidad de objetivos, los cuatro países han asignado especial importancia a los resultados financieros al vigilar el rendimiento de sus empresas públicas, y han prestado especial atención al criterio del beneficio. En Ghana, por ejemplo, todos los gobiernos, incluso el actual, se han servido del criterio beneficio y se han adherido implícitamente a la política formulada en el plan septenal de 1964:

"Una buena parte de los proyectos elegidos para las inversiones estatales deberá tener tasas de rendimiento elevadas y plazos breves de amortización ... Se prevé que las empresas estatales contribuyan al ingreso público en un plazo razonable, y no debe permitirse que se conviertan en una carga permanente para

---

<sup>2</sup>Banco Mundial, "Senegal-the para-public section report", op.cit.

la economía: las empresas que permanentemente arrojan pérdidas representan un despilfarro de capital y de recursos laborales disponibles."<sup>3</sup>

El Presidente Kaunda de Zambia ha hecho también hincapié en el criterio de beneficio. Aunque las empresas industriales públicas deben prestar mayor atención a los factores sociales de lo que cabe esperar de la empresa privada, han de operar, con todo, "metódicamente, ser cada vez más eficientes y rentables, y autofinanciarse en una economía implacablemente competitiva".<sup>4</sup> Se prevé que rendirán una tasa de beneficio anual del 12 al 16%, según los riesgos y los planes de expansión de la empresa.

Como en ciertas condiciones claramente definidas la rentabilidad puede ser un útil indicador global de la eficiencia económica, y la capacidad de una empresa para generar excedentes influye sin duda en su aptitud para aportar una contribución constante a la industrialización, y dado que en todo caso los gobiernos tienden a aplicar principalmente el criterio de rentabilidad en sus propias estimaciones del rendimiento de las empresas públicas, el registro financiero puede ser el punto de arranque lógico para una evaluación.

#### Rendimiento financiero

De los cuatro países, los datos de Zambia son los más completos. Durante el primer quinquenio de crecimiento y expansión en diversas actividades manufactureras, la INDECO mantuvo una rentabilidad casi constante, según se observa en el cuadro 5. Durante el período 1970-1974 se obtuvo un beneficio medio neto equivalente al 6,14% del volumen de ventas y un rendimiento sobre el activo neto del 7,74%, tasa de rendimiento modesta e inferior al objetivo indicado por el Presidente Kaunda, pero con todo una base razonable para cimentar la solidez financiera. Sin embargo, en 1975 hubo una disminución; y en el año siguiente (el último del que se dispone de datos) la sociedad registró su primera pérdida neta equivalente al 3,2% del activo neto.

Desde luego, en el cuadro 5 meramente se comprendían los resultados consolidados de las diversas filiales que actúan a la sombra de INDECO y encubren grandes variaciones de una empresa a otra. Por eso, en el cuadro 6 figuran los datos desglosados por filiales. Se han incluido una filial inmobiliaria que ha arrojado pérdidas de manera persistente y una empresa comercial con elevadas tasas de rendimiento hasta 1974, aunque ambas no corresponden a la industria manufacturera, objeto del presente artículo.

Cabe advertir las grandes fluctuaciones de los resultados de cada filial en el período. Ello obedece, en parte, a los retrasos de algunos proyectos en alcanzar el ciclo de producción normal y a las modificaciones en la composición interna de las filiales (varias de ellas controlan a su vez sociedades de control). Las empresas cerveceras y las del grupo Steelbuild, que fueron nacionalizadas, paradójicamente, por su alta rentabilidad, habían visto espectacularmente reducidos sus beneficios al finalizar este período, en tanto que el grupo industrial y el grupo Rucom mejoraron globalmente hasta el penúltimo año. Estas tendencias dispares tendían a neutralizarse hasta 1974 para ofrecer

---

<sup>3</sup>Véase "Report of statement by Vice-President of Ghana stating the government's commitment to making public enterprises viable and profitable", West Africa, 30 de marzo de 1981, pág. 681.

<sup>4</sup>Tomado de "Report by President Kaunda on the economic situation in Zambia" (30 de junio de 1975), pág. 16.

**Cuadro 5. Zambia: ganancias (pérdidas) netas del Grupo INDECO  
(Porcentaje)**

Ejercicio financiero	Volumen de ventas	Activo neto
1970	7,5	7,7
1971	6,2	7,8
1972	5,8	8,5
1973	5,4	6,9
1974	5,8	7,8
1975	1,0	1,5
1976	(2,1)	(3,2)

los beneficios relativamente estables que figuran en el cuadro 5. Sin embargo, en 1975 y 1976 la rentabilidad disminuyó globalmente, por razones que se examinarán más adelante. Ni siquiera durante los primeros años obtuvo el Gobierno dividendos de las acciones de INDECO.

Se plantea con ello la cuestión de los flujos financieros entre las empresas públicas y el presupuesto del Gobierno central. Más que la fe en la rentabilidad como indicador de la eficiencia económica, es quizá la repercusión de los resultados de pérdidas y ganancias en las finanzas públicas lo que induce a los gobiernos a hacer hincapié en el criterio de rentabilidad.

**Cuadro 6. Zambia: cuentas consolidadas de INDECO y de filiales;  
beneficio sobre el activo neto (1970-1976)  
(Porcentaje)**

Filial	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976
Cervecería	34,0	29,5	25,8	18,4	16,0	9,8	8,3
Productos químicos	- <sup>a</sup>	4,2	6,9	5,7	8,2	0,3	5,1
Sociedades de control industriales	- <sup>a</sup>	- <sup>a</sup>	(5,6)	2,0	21,1	30,5	2,9
Inmobiliaria	(2,9)	(1,1)	(1,1)	(1,4)	(1,4)	(0,7)	(9,0)
Comercial	5,3	6,3	12,6	7,5	12,4	- <sup>a</sup>	- <sup>a</sup>
Sociedades de control Rucom	(12,3)	(33,8)	4,2	7,9	15,9	b	b
Sociedades de control Steelbuild	23,1	38,7	18,0	5,0	2,2	9,8	(19,4)
Grupo INDECO	7,7	7,8	8,5	6,9	7,8	1,5	(3,2)

<sup>a</sup>Grupo aún no constituido o que ya no pertenece a INDECO.

<sup>b</sup>El activo neto es negativo.

Los flujos financieros entre INDECO y el Estado se resumen en el cuadro 7, en el que puede observarse un flujo neto a favor del Estado en todos los ejercicios excepto el primero y el último, ascendiendo su valor global neto a 19,1 millones de KZ. A partir de 1972, en cambio, se registra una tendencia claramente descendente, que en los últimos dos ejercicios acusa un deterioro especialmente marcado. Además, el excedente de 19,1 millones de KZ debe situarse en el contexto de los flujos que habrían sido de esperar si las empresas

Cuadro 7. Zambia: ingresos y gastos estatales relacionados con INDECO, 1970-1975  
(Valores efectivos en miles de cuachas)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975
<u>Ingresos del Estado procedentes de INDECO y de sus filiales</u>						
En cuenta corriente						
Impuesto sobre la renta	4 957	7 466	8 628	9 202	6 324	3 753
Impuestos retenidos sobre dividendos	-	423	1 072	1 520	919	149
Dividendos	-	-	-	-	-	-
Intereses pagados	1 575	1 750	1 728	1 293	1 107	70
Total	6 532	9 639	11 428	12 015	8 350	3 972
En cuenta de capital						
Reembolsos de capital	116	1 925	7 100	1 736	1 618	28
<u>Gastos estatales destinados a INDECO y a sus filiales</u>						
En cuenta corriente						
Subsidios y subvenciones	518	307	2 013	553	250	11 994
En cuenta de capital						
Subvenciones	450	-	960	924	1 748	3 323
Inversiones	6 402	2 145	396	1 150	2 723	-
Préstamos	3 544	-	200	451	1 788	3 552
Total	10 396	2 145	1 556	2 525	6 259	6 875
<u>Balance de los ingresos (+) y gastos (-) estatales</u>						
En cuenta corriente	+6 014	+9 332	+9 415	+11 462	+8 100	-8 022
En cuenta de capital	10 280	-220	+5 544	-789	-4 641	-6 847
Global	-4 266	+9 112	+14 959	+10 673	+3 459	-14 869

hubiesen seguido en manos privadas. No es improbable que la suma de beneficios hubiera sido mayor, lo que habría entrañado mayores ingresos y una mayor retención impositiva, en tanto que nada indica que el Estado haya efectuado gastos importantes. Según cuáles sean los supuestos, es probable que las finanzas públicas hubiesen percibido entre 40 y 60 millones de KZ más al finalizar este período, de haber permanecido las empresas en manos privadas, si bien hay que contraponer a esto el activo productivo adquirido por el Estado y la mayor capacidad gubernamental de lograr metas socioeconómicas valiéndose del control sobre las empresas públicas.

Otro de los factores es que, aunque modesto, el rendimiento de la inversión de capital estatal en INDECO fue mayor que en las demás empresas del sector público. Entre 1970 y 1974, el rendimiento de los préstamos del Estado a INDECO ascendió en promedio al 5,5%, mientras que en las restantes empresas del sector público osciló entre el 0,9% y el 4,2%. Sin embargo, en 1975 el rendimiento de INDECO descendió a 1,3%, es decir, muy por debajo del promedio para el resto del sector público.

La información de que se dispone es menos satisfactoria en el caso de los otros tres países, aunque en todos ellos cabe formular algunas observaciones. Por lo que respecta a Senegal, es imposible desglosar las empresas manufactureras de las demás empresas públicas, y los datos que figuran en el cuadro 8, referido únicamente a 1974, corresponden al conjunto del sector público

**Cuadro 8. Senegal: resultados financieros y financiación de las inversiones de los sectores público y privado (1974)<sup>a</sup>**  
(En millones de francos CFA)

Concepto	Sector público	Sector privado <sup>b</sup>
1. Ingresos	42 208	95 029
2. Gastos		
Mano de obra	13 673	30 369
Impuestos indirectos	13 778	35 588
Otros	4 381	6 472
Total	31 832	72 429
3. Pagos de impuestos directos	3 634	2 065
4. Excedente, deducidos los impuestos	6 742	20 535
5. Depreciación	4 810	5 357
6. Dividendos	6 651	2 036
7. Excedente invertible neto	-4 719	+13 142
8. Inversiones reales	8 887	10 022
9. Superávit o déficit de recursos	-13 606	+3 120
10. Menos subsidios gubernamentales <sup>c</sup>	-3 869	-1 569
11. Balance de recursos global	-17 475	+1 551

<sup>a</sup>Estos datos se refieren solamente al sector moderno de la economía, excluida la minería de fosfatos.

<sup>b</sup>Derivado como cantidad restante.

<sup>c</sup>Estimación aproximada e incompleta.

(excluida la minería de fosfatos). Por otra parte, el cuadro reviste cierto interés, ya que facilita la comparación con el sector privado y establece una conexión directa entre el rendimiento financiero y la financiación de las inversiones.

Como puede verse en los apartados finales del cuadro 8, el sector público sufrió pérdidas importantes en 1974, que se elevan a unos 8.500 millones de FCFA si se ajusta el excedente neto del apartado 7 con el efecto de los subsidios gubernamentales (apartado 10). Aun así, se subestima el déficit en razón de los diversos subsidios encubiertos que no figuran en el apartado 10. Por consiguiente, el sector público no pudo financiar ninguna de sus nuevas inversiones con cargo a sus propios recursos, y se registró un déficit de los recursos (apartado 11) de 17.500 millones de FCFA. Resultan chocantes los muy elevados pagos de dividendos del sector público (apartado 6), que absorbieron por sí mismos virtualmente la totalidad del excedente actual deducidos los impuestos. No parece que esta generosidad en los pagos de dividendos (muchos de ellos accionistas privados de empresas mixtas) pudo obedecer a razones de interés público, dados los resultados financieros globales.

**Cuadro 9. Senegal: anticipos y préstamos del Tesoro al sector público 1963/64 a 1976/77**  
(En millones de francos CFA)

Año o período	Empresas públicas	Empresas mixtas	Total
1963/64-1969/70	2 394	5 706	8 100
1970/71	0	1 000	1 000
1971/72	307	2 833	3 140
1972/73	4 266	707	4 973
1973/74	50	300	350
1974/75	0	2 015	2 015
1975/76	900	5 013	5 913
1976/77	<u>0</u>	<u>1 108</u>	<u>1 108</u>
1970/71-1976/77	5 523	12 976	18 499

En cambio, el sector privado parece haber seguido una política de dividendos más prudente, y arroja un excedente de recursos globales, incluso después de financiar todas sus nuevas inversiones. Analizada en el contexto del objetivo del crecimiento económico, esta capacidad de crear un excedente invertible es importante. El fallo del sector público en este particular obstaculizó el crecimiento de dicho sector y, por consiguiente, del conjunto de la economía a la vez que impuso la ingrata necesidad de apelar en buena medida a las finanzas públicas.

El cuadro 8 se refiere sólo a 1974, aunque hay pruebas de que refleja una tendencia más persistente a los déficit del sector público. Esto puede deducirse, en parte, de los datos que figuran en el cuadro 9, demostrativos de que el Estado ha tenido que financiar constantemente al sector público por medio de anticipos y préstamos. En efecto, esas estadísticas muestran que las

transferencias al sector público fueron en 1974 inferiores al promedio y que el rendimiento financiero de este sector bien puede haber sido peor en los años inmediatamente precedentes y posteriores. En los totales correspondientes a los períodos 1970/71 a 1976/77 no se evidencia tendencia alguna, pero en el conjunto de estos años el sector público parece haber dependido bastante más del Tesoro público que entre 1963/64 y 1969/70, aun teniendo en cuenta los efectos distorsionantes de la inflación. Es también interesante el hecho de que las empresas mixtas han absorbido más del doble de los recursos del Tesoro que las empresas públicas. Evidentemente, una política de asociación con el capital privado no ofrece ninguna garantía de rentabilidad.

Con todo, solamente una parte de las pérdidas del sector público senegalés aparece en el presupuesto del Estado, dado que éste se ha valido también de su control sobre ciertos bancos y sobre los fondos de estabilización de precios para canalizar créditos al sector público, además de los concedidos por Hacienda. Este medio de proporcionar recursos al sector público ha sido muy eficaz, como puede deducirse de las cifras siguientes sobre las obligaciones a corto plazo del sector público, aunque redundan en menoscabo del saneamiento financiero de dicho sector. Las siguientes son obligaciones medias anuales a corto plazo (en miles de millones de francos CFA):

1971	7,36	1974	24,65
1972	12,39	1975	49,30
1973	14,44	1976	73,00

El acusado aumento de las obligaciones que reflejan estas cifras eclipsa completamente la magnitud de las transferencias que aparecen en el cuadro 9. Se produjo un aumento total de las obligaciones de unos 66.000 millones de FCFA, con una tasa de crecimiento anual de éstas del 58% acumulado; más de 5 veces más rápida que la expansión de las obligaciones del sector privado.

Ante estas pruebas, no es sorprendente que el Banco Mundial haya expresado su preocupación por el deterioro de la situación financiera del sector público. Hay incluso empresas públicas del tipo industrial clásico que no se autofinancian. Aunque se carece de datos completos sobre la financiación de las empresas mixtas, el Contralor Financiero de la Presidencia informó de que 14 empresas mixtas registraban ellas solas pérdidas de 3.300 millones de FCFA en 1974; sólo cinco habían pagado alguna vez dividendos al Estado.

Los datos sobre la República Unida de Tanzania indican un rendimiento financiero análogamente bajo, como puede verse en el primer apartado del cuadro 10. En los seis años de que se dispone de datos, excepto uno, las empresas manufactureras públicas tenían un déficit de explotación, e igualmente en promedio durante todo el período. Esto implica una afluencia neta de recursos financieros procedentes del resto de la economía, cuya fuente más próxima sin duda no es otra, en la mayoría de los casos, que la Hacienda pública, aunque en última instancia ha de recaer en el conjunto de la población. Otros datos sugieren un gran incremento de los déficit en 1976-1978.

Los datos del cuadro 10 permiten también una comparación con el sector manufacturero privado, que exhibe un excedente en todos los ejercicios salvo uno y en el período completo. Cabe reconocer que esta comparación es impropia, pues no puede esperarse que las empresas públicas actúen con el fin de maximizar beneficios. Pero la política oficial del Gobierno es que el beneficio es necesario, tanto si la empresa está en manos privadas como públicas. En el período 1970-1975, la empresa pública arrojó un déficit medio de 8.341 TSh por empleado, frente a un excedente de 4.726 TSh por empleado en el sector privado. Durante la segunda mitad de este período, la comparación es aun más desfavorable para el sector público.

Cuadro 10. República Unida de Tanzania: superávit de explotación y productividad de los factores: sector manufacturero, 1970-1975 (en chelines tanzanianos)<sup>a</sup>

Concepto	1970	1971	1972	1973	1974	1975	Promedio anual <sup>b</sup>
<b>Superávit de explotación<sup>c</sup> por empleado</b>							
Empresa privada	9 334,6	-11 650,4	1 613,0	19 080,4	8 041,9	9 698,4	4 726,1
Empresa pública	-7 596,9	858,0	-13 218,2	-771,7	-11 706,6	-7 690,2	-8 341,3
<b>Valor añadido<sup>d</sup> por empleado</b>							
Empresa privada	26 414,2	1 334,0	23 538,0	18 866,0	28 589,9	32 538,4	22 205,9
Empresa pública	6 320,7	20 739,1	22 884,1	20 544,1	23 801,7	17 796,9	20 611,5
<b>Superávit de explotación como fracción del valor añadido</b>							
Empresa privada	0,353	-0,873	0,069	0,661	0,281	0,298	0,213
Empresa pública	-1,201	0,041	-0,578	-0,038	-0,492	-0,432	-0,405
<b>Producción bruta<sup>e</sup> por unidad de capital de explotación<sup>f</sup></b>							
Empresa privada	12,24	29,29	18,67	17,74	20,68	14,15	18,10
Empresa pública	5,43	7,46	5,91	6,54	11,19	11,80	7,41

Fuente: Kwan S. Kim, "Enterprise performances in the public and private sectors: Tanzanian experience, 1970-75", cuadro 2, *Journal of Developing Areas*, (15 de abril de 1981).

<sup>a</sup>El tipo de cambio oficial era de 7 TSh=1,00 dólar.

<sup>b</sup>Ponderado tomando diferentes frecuencias de observación para cada año.

<sup>c</sup>La diferencia entre los ingresos totales de la empresa y sus gastos totales, sin contar los impuestos y subsidios estatales, pero incluyendo conceptos como sueldos y salarios, materiales, servicios públicos, alquileres y depreciación.

<sup>d</sup>Cifra residual obtenida restando de los gastos totales todos los gastos de los insumos intermedios.

<sup>e</sup>Total de salarios y sueldos, alquileres, depreciación, gastos de capital de explotación, superávit de explotación e impuestos indirectos menos subsidios.

<sup>f</sup>Gastos de materias primas y energía.

Aquí procede formular dos reservas. La primera, que en razón de la dudosa calidad de los datos sobre Tanzania, no sería prudente fiarse mucho de la exactitud de las estadísticas. La segunda, que aunque la mayoría de las empresas industriales públicas no obtuvieron beneficios, hubo algunas excepciones.

El cuadro 11 ofrece datos sobre el rendimiento financiero en Ghana. Presenta cifras sobre pérdidas y ganancias de diversas empresas públicas en 1964-1965 y 1969-1970. Muestra que el sector público fue muy poco rentable en ambos períodos (apartado 25), si bien en menor grado en los últimos años. Los resultados parecen aun peores si se recuerda que casi todas las cifras no prevén deducciones para reserva de depreciación e impuestos (véase la nota a) del cuadro). Sin duda, el balance de recursos del sector público fue acentuadamente negativo durante el decenio de 1960. Se carece de datos comparables para años posteriores; de todo modos, resultarían muy distorsionados por la hiperinflación registrada en Ghana durante gran parte del decenio de 1970.

Que la situación básica no haya mejorado puede, sin embargo, deducirse del siguiente comentario último sobre la aserción del Vicepresidente de que algunas empresas públicas obtienen beneficios:

"Por lo que sabemos, esto es cierto solamente de unas pocas. Las pérdidas sufridas por la mayoría eclipsan completamente los exiguos beneficios logrados por las excepciones, imponiendo así al Gobierno la obligación de asignar millones de cedis cada año para mantener a flote las empresas estatales. Algunas de las empresas estatales que declaran beneficios no tienen todas las circunstancias en consideración. Por ejemplo, mientras que ninguna empresa privada se apresuraría a declarar beneficios sin considerar primero la depreciación del activo móvil e inmovilizado y los intereses del capital inicial o de explotación, en las empresas estatales no se suele contar con estos factores."<sup>5</sup>

Si nos circunscribimos a las empresas manufactureras públicas, la no rentabilidad es aún la norma. Esto sucedía incluso en los años inmediatamente anteriores y posteriores a la independencia de 1957. Así, cierta sociedad de desarrollo industrial acumuló, durante el período 1950/51 a 1960/61, un déficit de explotación de 4,0 millones de C., y en cuanto a las empresas manufactureras que fueron posteriormente transferidas a la GIHOC, la parte superior del cuadro 11 revela un déficit en ambos períodos, aunque este déficit registra una disminución considerable de un período al otro. Dentro del GIHOC, las empresas de mayor rendimiento eran una fábrica de derivados del cacao, una destilería de licores y una conservera de frutas; al igual que en la República de Tanzania, las dos azucareras arrojan pérdidas enormes. En contraste con el Senegal, las empresas mixtas funcionaron bastante mejor. Salvo una de ellas, las 14 empresas mixtas de las que se dispone de datos obtuvieron beneficios en 1966-1967.

El cuadro 11, así como el cuadro 6 sobre Zambia, muestra que el rendimiento financiero difiere mucho de una empresa a otra, lo que es sin duda una característica general de todos los países estudiados. Ello no es sorprendente, pues cabía esperar que existiesen grandes diferencias en la situación de competitividad de empresas que operan en industrias distintas, incluso diferencias en el grado de protección estatal. Una de las cuestiones que suscitan estas discordancias es la ineficacia en la asignación de recursos que tiende a resultar de la subvención cruzada. En tales situaciones hay una tendencia a "succionar" a

---

<sup>5</sup>Report of statement by Vice-President of Ghana", pág. 681.

Cuadro 11. Ghana: pérdidas y ganancias de algunas de las empresas estatales, 1964-1965 y 1969-1970<sup>a</sup>  
(en miles de cedis)

Empresa pública	1964-1965	1969-1970
<b>A. GIHOC</b>		
1. Fábrica de sacos de fibra	-318,8	+109,5
2. Astilleros estatales	-8,4	+90,4
3. Fábrica de ladrillos y tejas	-18,7	-31,3
4. Acerías Tema	-295,4	-203,8
5. Conserveras estatales	+15,3	+548,2
6. Productos de metal	+24,4	-67,7
7. Elaboración de papel	+2,1	+123,3
8. Azucareras (Asutsuare (Komenda)	-983,3	-1 526,8
	-208,5	-1 212,5
9. Derivados del cacao, Takoradi	-506,6	+1 039,4
10. Pinturas	+117,9	+246,3
11. Industrias de aceites vegetales	-323,8	-208,5
12. Marmolerías	+41,6	-40,3
13. Destilerías estatales	+953,4	+857,5
14. Productos electrónicos	+29,8	+100,3
15. Total parcial (neto)	-1 479,0	-176,0
<b>B. SOCIEDADES PUBLICAS, etc.</b>		
16. National Trading Corp.	+6 514,5	+2 668,0
17. State Farms Corp.	-12 732,5	-1 361,0
18. State Fishing Corp.	-239,5	-338,3
19. State Construction Corp.	+353,9 <sup>b</sup>	-614,7
20. State Gold Mining Corp.	-2 689,2	-6 754,1
21. State Hotels and Tourist Corp.	-137,4	+51,5 <sup>c</sup>
22. Líneas Aéreas de Ghana	-3 573,2	-2 857,4
23. Food Marketing Corp.	-133,6	-237,9
24. Total parcial del apartado B (neto)	-12 637,0	-9 443,9
25. Total general (neto)	-14 116,0	-9 619,9

<sup>a</sup>Figuran en este cuadro todas las empresas públicas de tipo comercial de las que se dispone de datos financieros sobre los períodos 1964-1965 y 1969-1970. Las cifras son promedios de 12 meses de los datos disponibles comprendidos en los períodos bienales. En casi todos los casos se cree que las cifras representan las ganancias o pérdidas sin tener en cuenta la depreciación y los impuestos. En algunos casos, sin embargo, ya se ha tenido en cuenta alguno de estos factores, o ambos a la vez, y en otros casos son únicamente cifras de negocios, es decir, sin contar los gastos generales, etc. Es posible que algunas de las cifras ya hayan tenido en cuenta los subsidios estatales, pero éstos se han separado siempre que ha sido posible.

<sup>b</sup>Cifra correspondiente a 1963.

<sup>c</sup>Resultados consolidados de las sociedades hoteleras y turísticas.

las empresas más eficientes (en resumidas cuentas, las más rentables) para que las menos eficaces puedan sobrevivir, especialmente cuando las empresas públicas están organizadas en sociedades de control como GIHOC e INDECO.

Por último, debe cuestionarse la importancia económica del rendimiento financiero de las empresas públicas en los cuatro países y en otros. Esta cuestión se plantea explícitamente en las publicaciones sobre Ghana, que señalan que la rentabilidad es un indicador razonable de eficacia sólo cuando el mercado es competitivo, pero muchas empresas públicas no operan en tal situación. El poder monopolístico de las empresas públicas de Ghana lo evidenció el hecho de que, en 1969, el 83% del producto bruto total de las empresas públicas se obtuvo en industrias en las que las entidades estatales aportaron el 75% o más del producto total de la industria. En seis industrias las empresas públicas elaboraron el total de la producción. Las estimaciones no evidenciaron correlación alguna entre las tasas de rendimiento social y comercial de las empresas públicas; y algunas de las empresas en apariencia más rentables (como la destilería y la fábrica de derivados del cacao en el cuadro 11) debían enteramente su existencia a un alto grado de protección frente a la competencia extranjera, y arrojaban un valor añadido negativo efectuando el cálculo en función de los precios mundiales. En otros casos, las limitaciones a la libertad de competencia inclinan la balanza hacia el lado contrario, es decir, hacia la rentabilidad negativa, como sucede cuando las empresas públicas se ven obligadas a mantener artificialmente precios bajos sin obtener a cambio subsidios suficientes del Estado. Como se verá más adelante, esta situación tuvo un efecto especialmente adverso en las empresas agrícolas públicas de Zambia.

La tendencia universal de los gobiernos a aplicar el criterio de la rentabilidad y los efectos del rendimiento financiero en las finanzas públicas y en los recursos disponibles para efectuar inversiones productivas significan que debe tomarse en serio este criterio; pero conviene tener muy presentes las importantes limitaciones del método de las pérdidas y ganancias como indicador de eficiencia económica.

#### Otros posibles indicadores del rendimiento

##### Productividad y crecimiento

Nos ocuparemos a continuación de los niveles de productividad del trabajo y del capital, así como de las tendencias de dicha productividad. A falta de datos que permitan hacer estimaciones econométricas de las productividades marginales de estos dos factores por separado, deberemos conformarnos con hablar de la productividad en el sentido de valor añadido medio (o producto o rendimiento) por hombre o por unidad de capital. Los mejores datos sobre la productividad laboral, tal como ha quedado definida, corresponden a Ghana, y se resumen en el cuadro 12.

Puede observarse que en 1969-1970 la productividad laboral de las empresas públicas fue muy inferior a la de las empresas privadas y todavía más si se compara con los resultados excepcionales obtenidos por las empresas mixtas. El contraste con respecto al sector privado se manifestó aun cuando la composición estructural de los sectores manufactureros estatal y privado era análoga. Y la observación de que la productividad media de las empresas públicas era sólo el 55% de la cifra del sector privado en 1969-1970 coincidió casi exactamente con el resultado (56%) de una comparación independiente de la productividad en industrias en las que coexisten la propiedad privada y la estatal. Esto concuerda también con un estudio de las empresas públicas

durante el decenio de 1950, que encontró asimismo una productividad inferior a la del sector privado. El resultado adverso para el sector público en el cuadro 12 es sobre todo digno de mención porque, como se verá después, es por lo general el de más alto coeficiente de capital, lo que debería redundar en una mayor productividad laboral superior y no inferior.

Con todo, el cuadro 12 muestra una mejora del rendimiento relativo de las empresas públicas durante los últimos años del decenio de 1960 (véanse los apartados 4 y 5). Según esta medida, mantuvieron un nivel de eficiencia inferior al de otras empresas manufactureras, pero cuando menos progresaban. Tras un cambio de gobierno en 1966, se adoptaron diversas disposiciones para reforzar la gestión de la empresa pública e incluso pueden haberse observado mejoras una vez que las empresas más nuevas resolvieron sus "problemas iniciales". Sería de gran interés averiguar si esta mejora relativa perduró en el decenio de 1970.

Merece señalarse también la productividad excepcionalmente alta que registran en el cuadro las empresas conjuntas de los sectores estatal y privado, a pesar de que hubo un descenso en la segunda mitad del decenio de 1960. Esto se debe quizá a que un mayor número de empresas mixtas operaban en las industrias más pesadas y también probablemente tenían una administración más eficiente.

Cabe esperar que estos contrastes de la productividad laboral media tuviesen como consecuencia natural el aumento de las diferencias entre niveles de costes, y los apartados 6 a 8 del cuadro 12 permiten extraer algunas conclusiones. Como puede verse, los salarios absorbieron, en las empresas públicas, una proporción mucho mayor de valor añadido que en los otros dos grupos, lo que haría suponer que los costes unitarios fueran más elevados en las empresas públicas. No obstante, parece que la productividad aumentó más rápidamente en estas empresas que el promedio de las remuneraciones, mientras

**Cuadro 12. Ghana: productividad y costo laboral comparados de las empresas manufactureras según los tipos de propiedad, en determinados períodos**

Concepto	1962-1963	1965-1966	1969-1970
<b>Valor agregado por persona contratada<sup>a</sup></b>			
1. Empresas privadas (cedis)	1 635	1 775	1 424
2. Empresas mixtas (cedis)	4 503	4 415	2 871
3. Empresas estatales (cedis)	748	690	784
4. Coeficiente estatal/privado (%)	45,7	38,9	55,1
5. Coeficiente estatal/mixto (%)	15,6	15,6	27,3
<b>Relación entre el total de sueldos y salarios y el valor agregado total (%)<sup>b</sup></b>			
6. Empresas privadas	23,4	23,4	23,9
7. Empresas mixtas	14,0	13,5	17,4
8. Empresas estatales	51,0	46,1	30,6

<sup>a</sup>Calculado a precios constantes de 1962.

<sup>b</sup>Calculado a precios corrientes.

que en el sector privado se mantenían prácticamente a la par, con lo cual la relativa desventaja de la empresa pública (o la relativa ventaja de sus trabajadores) se había reducido considerablemente al finalizar el decenio.

Por desgracia, no existen datos análogos a los del cuadro 12 sobre la productividad media del capital en Ghana, y es preciso remitirse a los datos sobre utilización de capacidad como indicadores aproximados de la eficiencia en el empleo de capital. Los datos de que disponemos apuntan a una baja productividad de las empresas públicas. Hay una estimación para 1963-1964 -años de considerable dislocación económica- de que la producción real de las empresas públicas era sólo el 29% de su capacidad nominal. Existen también datos sobre algunas empresas manufactureras públicas, sobre todo de finales del decenio de 1960, que indican unos niveles de utilización muy bajos en empresas tan diversas como las del calzado, azucareras, aceite, copra, petróleo, destilerías de alcohol y sacos de fibra.

Aunque esta información es casi ridícula, por lo desfasada, es sabido que la utilización de capacidad industrial se mantuvo, en general, en niveles extremadamente bajos desde comienzos del decenio de 1970 hasta el momento actual. Nada se sabe, en cambio, sobre los logros relativos de los sectores público y privado durante estos años.

En la República Unida de Tanzania, el valor añadido por empleado descendió acusadamente en las empresas industriales públicas en 1967-1971 y más gradualmente a partir de esta fecha (véase la columna 4 del cuadro 3). Probablemente habría que excluir los resultados correspondientes a los años anteriores, ya que el sector público experimentaba una rápida expansión gracias a la nacionalización y, en consecuencia, la estructura industrial en que se basaba la serie de índices experimentaba importantes transformaciones. Probablemente resulta más significativa la tendencia descendente que comienza en torno a 1972 y que indica un descenso de la productividad del 15% aproximadamente.

El cuadro 10 aporta información complementaria, si bien para una muestra más reducida de empresas públicas y no corregida para tener en cuenta los efectos de la inflación. Si se toma en consideración el alza de los precios, el apartado 4 del cuadro permite apreciar una disminución del valor añadido real por empleado. Pero todavía resulta más interesante una comparación con los datos equivalentes del sector privado, que revela que en ese período la productividad laboral de la empresa pública era solamente el 90% de la del sector privado, aun cuando, según se desprende del mismo cuadro, el sector público tenía un coeficiente de capital más elevado que el sector privado. En los dos últimos años del período, la comparación es aun más desfavorable para las empresas públicas.

El mayor contraste aparece en los apartados 7 y 8, que recogen la producción bruta por unidad de capital de explotación, aunque las cifras deben interpretarse como indicativas y no precisas. Ateniéndose a esto, la productividad del capital fue en las empresas públicas tan sólo ligeramente superior al 40% de la cifra de la empresa privada, considerando el período total. Pero en este caso sí que parecía existir al menos una tendencia a mejorar, por lo que en 1974-1975 el promedio de la empresa pública era unos dos tercios del de la privada.

Los datos sobre la República Unida de Tanzania permiten también examinar la aportación del sector público a la industrialización de la economía. Estadísticamente, la industrialización se manifiesta por una participación creciente de las actividades industriales en el PIB, y en la República Unida de Tanzania esta participación aumentó del 8,1% del PIB en 1966 a un máximo de 11,4% en 1972. Luego descendió nuevamente y en 1978 era de 9,3%. El período de rápida industrialización coincidió con la expansión acelerada del sector

público como consecuencia de la nacionalización (véase la columna 1 del cuadro 3). Por lo tanto, no puede decirse que la nacionalización perturbó la industrialización, por lo menos a corto plazo. Si bien es cierto que se ha observado una cierta desindustrialización desde 1972 (en el sentido estadístico de una aportación decreciente al PIB) ello parece imputable en gran medida a factores que contribuyen a una lentificación económica general y no exclusivamente al sector público. Los índices de valor añadido en la industria manufacturera pública y privada para 1978 son, respectivamente, de 121 y 123 (1972 = 100), marchando a la zaga la serie correspondiente al sector privado en todos los años excepto el último. Sería especialmente interesante conocer los datos sobre crecimiento interno de cada empresa pública, pero esta información no se ha podido obtener en ninguno de los cuatro países.

Poco cabe decir de la productividad y el crecimiento en Senegal, salvo que parece haber disminuido la aportación del sector público. Las ventas totales de todas las empresas públicas no agrícolas en 1973/74 fueron ligeramente inferiores al nivel de 1966/67, lo que debe de haber significado un considerable descenso, una vez ajustadas para tener en cuenta los efectos de la inflación. En 1974/75 hubo un aumento considerable del valor nominal de las ventas, pero, según parece, se debió principalmente a un efecto de precios. Esta información, sin embargo, se refiere a todas las empresas públicas no agrícolas, y no se circunscribe únicamente a las manufactureras.

Por último, ciertos datos relativos a Zambia permiten extraer algunas conclusiones sobre tendencias de la productividad en las empresas industriales públicas. Se dispone de información sobre el volumen de ventas de las filiales de INDECO (aunque no todas ellas son empresas manufactureras) y sobre el número de empleados. Para reflejar los efectos de la inflación, se han deflactado las cifras mediante el índice de precios al por mayor de Zambia, obteniéndose las siguientes estimaciones del volumen de ventas por trabajador, a precios constantes de 1975 (en miles de cuachas zambianas):

1969/70	11,05	1973/74	13,12
1970/71	9,27	1974/75	12,70
1971/72	15,12	1975/76	13,16
1972/73	15,09		

Cabe recordar que durante los primeros años INDECO estaba en vías de adquirir algunas empresas nuevas, por lo que es sólo a partir de 1972/73 aproximadamente que refleja la serie una diversidad de actividades claramente asentadas. A partir de ese momento, como puede verse, se registra una tendencia al descenso en el volumen de ventas por trabajador, lo que podría indicar una tendencia análoga en la productividad media.

#### Efectos en la balanza de pagos

Resulta casi imposible decir algo importante en relación con los efectos de las empresas públicas en la balanza de pagos de estos cuatro países, lo que, dada la crítica restricción de pagos en gran parte del África al sur del Sahara, es especialmente de lamentar. Hay datos de que a fines del decenio de 1960 las empresas públicas de Ghana eran ineficaces para obtener o ahorrar divisas, en términos de recursos internos utilizados por unidad de divisa, aunque no en mayor medida que el sector industrial privado. El cálculo de costes de recursos internos para cada empresa pública reveló, como cabía esperar, un vasto margen, y aunque algunas de ellas arrojan un valor añadido

negativo en función de los precios mundiales, existían otras mejor situadas en el espectro de eficiencia.

Para la República Unida de Tanzania, los datos revelan que la aportación de las manufacturas al total de exportaciones ha disminuido en los últimos años, descendiendo de un máximo de 21,9% en 1971 al 14,7% en 1978, pero este descenso puede guardar más relación con la erosión y colapso final de la Comunidad del Africa Oriental que con la estructura de la propiedad del sector industrial. La dependencia con respecto a los bienes de consumo importados ha disminuido muy considerablemente desde principios del decenio de 1960, con un aumento correlativo del volumen de importaciones de bienes intermedios y de capital. Las empresas públicas han contribuido, sin duda, a esta sustitución de importaciones; pero es sabido que algunas de ellas dependen mucho de insumos importados, y es imposible decir cuál puede haber sido el efecto neto en las divisas. Al hacer ese cálculo, sería importante incluir la salida de pagos de compensación debidos a la nacionalización, pero también el menor flujo de repatriaciones de dividendos (esto se aplica también a los otros países, si bien Ghana ha hecho poco uso de la nacionalización). La política oficial de extender la industria estatal a la producción de bienes intermedios y de capital puede tener, a corto plazo, efectos adversos en los pagos, porque esas industrias dependen mucho de la tecnología y saber técnico extranjeros. A más largo plazo, se espera que esta modalidad de industrialización redunde en ahorros netos de divisas, pero el éxito de esta estrategia depende de que el resto de la economía obtenga, entretanto, las divisas suficientes para permitir la consecución del objetivo a largo plazo. Los consabidos problemas de balanza de pagos de la República Unida de Tanzania sugieren que esta condición no se cumple en la actualidad.

Se han realizado también estimaciones tendientes a mostrar los efectos netos del sector público senegalés en la balanza de pagos. Exceptuando el petróleo y los fosfatos, ellas indican que en 1974 el sector público experimentó una pérdida neta de divisas de 14.883 millones de FCFA, en tanto que las actividades del sector privado, de tipo moderno, registraron una pérdida neta de 26.957 millones de FCFA. No obstante, estas estimaciones no prevén las divisas ahorradas con la sustitución de importaciones, ni incluyen partida alguna referente a rendimiento de capital y a afluencia de capital, por lo que son sumamente incompletas. Una característica especial de la economía senegalesa ha sido la participación decisiva de las empresas públicas y mixtas en la acumulación de deuda exterior. Al término de 1975, su deuda externa ascendía a 163,5 millones de dólares, es decir, al 67% de la deuda externa total (frente a sólo 16% diez años antes). El servicio de esta deuda costó 23,4 millones de dólares en 1975, o sea el 62% del servicio total de la deuda externa, una salida de divisas considerable. En esa época no había dificultades serias de balanza de pagos. Si las deudas del sector público han seguido aumentando desde entonces, pueden ahora constituir un factor más grave en el fuerte empeoramiento a que han asistido los pagos desde 1980, y cabe señalar que el servicio de la deuda absorbió en 1979 el 13,7% de los ingresos totales de exportación.

#### Efectos en el empleo y efectos de tipo distributivo

Cabe distinguir cuatro aspectos de los efectos de las empresas públicas en el empleo, aunque con ello se obtenga un marco de análisis más categórico que los datos de que éste puede servirse. Uno de los efectos anhelados en todo el continente es la africanización de las posibilidades de empleo, especialmente de puestos de directivos, profesionales y especialistas, pero que se propaga

incluso hasta la fuerza de trabajo en los países de habla francesa. En segundo lugar, está la creación de nuevas oportunidades de trabajo productivo por conducto del crecimiento orgánico de las actuales empresas públicas o la creación de nuevas empresas (a diferencia de la absorción de las empresas privadas existentes, que puede no originar empleo alguno neto). En tercer lugar, figura la "creación" de empleo no productivo mediante exceso de personal. Por último, se encuentra la elección de técnicas de producción y las proporciones de los factores que ésta implica, lo que influye en los otros tres aspectos.

Los datos limitadísimos de que se dispone sugieren que: a) se ha logrado en realidad una considerable africanización; b) existe también un desmesurado exceso de personal; c) menos éxito se ha tenido para crear nuevo empleo productivo; y d) por lo general, las empresas públicas no han seguido una política de elección de técnicas de elevado coeficiente de trabajo. Sobre este último punto, ciertos datos sugieren una especial propensión del sector público de Ghana a utilizar técnicas de elevado coeficiente de capital, como demuestran los ejemplos de dos fábricas de azúcar y de una fábrica estatal de calzado (que instalaron cintas transportadoras para realizar tareas que en los Estados Unidos de América aún no estaban mecanizadas). Asimismo, a la hora de elegir proyectos, el Estado ha atendido más a la grandiosidad que a la economía, con una marcada propensión al exceso en el diseño de las fábricas e instalaciones auxiliares. En la República Unida de Tanzania, las pruebas apuntan en la misma dirección. También en este caso hay ejemplos de técnicas con alto coeficiente de capital. Una posible explicación a ello puede ser la disposición del Gobierno a dejar la elección de tecnología en manos de contratistas extranjeros con fuertes intereses pecuniarios en la elaboración de proyectos que signifiquen ingentes pedidos de equipo. Está también quizá el prejuicio de los gobiernos contra la adopción de tecnologías de alto coeficiente de trabajo por considerarlas atrasadas. Así, por ejemplo, en el contrato de una fábrica de fertilizantes (de resultados financieros desastrosos) se especificaba que el contratista extranjero debería "escoger los procesos más modernos a tenor de los progresos técnicos más recientes de la industria química".

Huelga decir que toda propensión a utilizar técnicas de elevado coeficiente de capital sólo puede socavar el objetivo de crear empleo, lo que es una razón para temer que las empresas públicas no hayan podido originar una cantidad apreciable de nuevo empleo productivo. Otra es la inexistencia de pruebas palpables de un fuerte crecimiento de la producción en las diversas empresas públicas. En su mayor parte, el crecimiento del sector público se ha debido simplemente a las expropiaciones (excepto en Ghana, donde se crearon numerosas empresas durante el decenio de 1960), y ya se ha señalado que el sector público tiende a decaer rápidamente una vez terminado el período de nacionalización.

Con todo, apenas cabe dudar que el crecimiento de la empresa estatal ha estado vinculado a una africanización acelerada del empleo industrial, especialmente los de la categoría directiva. Esto es precisamente lo que ha ocurrido en Zambia. En este país se ha hecho especial hincapié en los programas de capacitación para personal zambiano y en la sustitución de los directivos extranjeros por los nacionales. Como consecuencia de esto, en 1974/75 el 96% de la fuerza de trabajo de INDECO era zambiana, aunque la proporción era inferior tratándose de los puestos técnicos y directivos. Se observa una tendencia análoga en Senegal, donde en un principio existía tal vez mayor margen para la africanización. En 1977, el 70% del personal directivo y técnico del sector público era, según datos oficiales, senegalés, frente a sólo 32% del sector privado. La proporción de nacionales en el

empleo total del sector público coincidía con la cifra recién señalada en el caso de Zambia, es decir, el 96% frente al 92% en el sector privado. Aunque no se dispone de datos exactos, pueden asegurarse unos resultados parecidos en los casos de Ghana y de la República Unida de Tanzania. En ninguno de estos países existen pruebas concretas sobre posibles pérdidas de eficiencia derivadas de una africanización acelerada, pues es un tema muy delicado para investigar.<sup>6</sup> De entrada, hay buenas razones para pensar que esas pérdidas pueden ser importantes. Es deplorable la falta de pruebas, pues convendría que los gobiernos relacionaran la celeridad de la africanización con los costes en eficiencia de otros métodos posibles.

La africanización acelerada tiene también consecuencias de orden distributivo que constituyen uno de los principales motivos para emprenderla. Ante todo, es probable que provoque en la nómina total de salarios un desplazamiento a favor de los nacionales y en detrimento de los extranjeros, lo que todos verían con buenos ojos en los Estados del continente africano. Sin embargo, puede también acentuar las diferencias de ingresos en la fuerza de trabajo africana, pues un elevado porcentaje de los puestos anteriormente ocupados por extranjeros eran muy bien remunerados. Con respecto a la bondad de esta transformación, las opiniones ya no serían tan unánimes.

Existen por lo menos otras dos formas en las que el crecimiento de la empresa pública ha tendido a afectar la distribución del ingreso. En primer lugar, se ha utilizado a veces para lograr una mayor dispersión de la actividad económica por todo el país, como ha ocurrido en Ghana y Zambia. En segundo lugar, los gobiernos pueden valerse de su control sobre las empresas públicas para subvencionar al consumidor. Zambia también ofrece ejemplos de esto, entre ellos el mantenimiento de precios artificialmente bajos para los productos de las industrias agrícolas (especialmente los derivados de aceites vegetales). Si los productos en cuestión son especialmente importantes en los hábitos de consumo de grupos de bajos ingresos, esa política puede utilizarse como un medio rudimentario pero eficaz de reducir (o impedir que aumenten) las disparidades en los ingresos reales de todos los grupos socioeconómicos. La salvedad formulada entre paréntesis es en este caso importante, sin embargo, y en una vasta gama de productos el efecto neto de esta forma de subvención es ambiguo. En Ghana, por ejemplo (donde también se han utilizado las empresas públicas con este fin), se descubrió que ciertos controles de precios para reducir desigualdades en verdad las acrecentaban.

Pese a que las empresas públicas tienen claramente consecuencias de orden distributivo, es imposible decir si el efecto global de éstas acentúa o reduce la distribución asimétrica de los ingresos reales. La empresa pública no tiene necesariamente una conexión muy directa con los postulados socialistas que insisten en la importancia de reducir las desigualdades.

#### Conclusiones sobre el rendimiento económico

Los datos sobre el rendimiento económico estudiados anteriormente son obviamente insatisfactorios: incompletos, anecdóticos y poco fidedignos. Tienden también hacia conclusiones negativas porque es más probable que el rendimiento insatisfactorio sea objeto de investigación e informe y no los resultados de empresas prósperas. No obstante, son los mejores datos que pueden obtenerse.

---

<sup>6</sup>Con todo, en el caso de las minas de oro estatales de Ghana, una nacionalización excesivamente rápida constituyó, según un informe oficial, una de las razones de su baja eficiencia.

De los cuatro países estudiados, sólo en Ghana se ha tratado de efectuar una evaluación global, y tal vez sea oportuno reproducir con cierta amplitud el texto de esa evaluación (pág. 227).

"Finalmente, ha resultado ser más difícil utilizar un criterio único de rendimiento económico comparativo -que sea satisfactorio analíticamente y que se preste a pruebas empíricas- que definir la pauta general del rendimiento económico del sector público de Ghana. Independientemente de los problemas de medición, de la índole irregular de los datos y de las variaciones sustanciales entre empresas específicas, puede afirmarse sin vacilaciones que el rendimiento económico comparativo del sector público fue deficiente en el decenio de 1960.

Las empresas estatales no eran rentables, en términos absolutos, en comparación con las empresas públicas de otros países en desarrollo y en comparación con la empresa privada de Ghana, y esa falta de rentabilidad se producía no obstante de los considerables poderes de monopolio. Si bien la rentabilidad constituye un criterio insatisfactorio, los datos sobre productividades relativas, costos unitarios y efectos en la balanza de pagos apuntan asimismo de manera inequívoca en el sentido de un rendimiento comparativo deficiente."

Si fuese posible emitir un fallo comparable sobre las empresas públicas en los otros tres países, éste sería probablemente menos negativo que el concerniente a Ghana, cuyo sector público hace frente a problemas de especial envergadura. Por otra parte, basándose en los datos existentes, es difícil señalar a ciencia cierta la existencia de algunos progresos sustanciales, salvo en la esfera de la Africanización. Tal vez la evaluación general más autorizada del rendimiento de la empresa pública es la efectuada por el Banco Mundial.<sup>7</sup>

"Con la excepción de las empresas paraestatales exportadoras de minerales y de algunas de las dedicadas a cultivos de exportación, las empresas públicas han causado hasta ahora graves problemas fiscales. Estas empresas no pagan impuestos. La mayoría de sus costos de inversión se sufragan con transferencias (con cargo a presupuestos gubernamentales, bancos o excedentes de organizaciones de comercialización); en algunos casos su superávit de tesorería es inferior a su depreciación; y en ocasiones el flujo de fondos ni siquiera cubre los costos variables. Algunas empresas paraestatales de manufacturación -y empresas mixtas (público-privadas)- tienen una rentabilidad moderada. Pero ello obedece habitualmente a que éstas se benefician de niveles de protección muy elevados respecto del mercado mundial, explícitamente en la forma de fuertes derechos que gravan las importaciones competidoras, o implícitamente porque los componentes se importan exentos de derechos. En muchos casos su valor añadido a precios internacionales sólo representa una fracción de su valor añadido a precios nacionales, en determinados casos dicho valor puede ser incluso negativo. En general, como las empresas paraestatales en los sectores comerciales generan unos excedentes tan pequeños, su crecimiento ha estado limitado por la disponibilidad de los recursos que pueden obtener de los gobiernos."

Los gobiernos o los propios ministros suelen manifestar su insatisfacción por los resultados que obtienen las empresas estatales, como hizo el Presidente Kaunda cuando criticó severamente a las empresas paraestatales manufactureras por su ineficacia y llegó hasta el punto de encomiar a las empresas con un elevado nivel de participación del sector privado y que están dirigidas por

---

<sup>7</sup>World Bank, Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for Action (Washington, D.C., 1981), pág. 38.

extranjeros por su mayor eficacia (que él peculiarmente equiparó a la rentabilidad).

Conviene destacar aquí la facultad de las empresas públicas de contribuir a la industrialización, y los resultados expuestos anteriormente no son alentadores a ese respecto. Tienen especial importancia los datos que indican que el sector público tiene generalmente un balance de recursos negativo, como se indica en los cuadros 8 y 10. Ello significa que las empresas públicas son incapaces de generar los excedentes necesarios para atender sus propias necesidades de inversión. A falta de importantes subvenciones estatales o de aportaciones de fondos del exterior, la incapacidad para generar un excedente limita necesariamente las contribuciones que éstas pueden aportar al proceso continuo de industrialización. Los datos de que se dispone sobre las tendencias de la producción real y de la productividad refuerzan la impresión de que el sector público es poco dinámico, incapaz de introducir aquellas mejoras que caracterizan normalmente a un sector industrial en expansión.

Otro aspecto que conviene estudiar son las repercusiones en la industria privada de las políticas que favorecen a un amplio sector público. En tres de los cuatro casos, este sector se creó en gran medida sobre la base de la nacionalización o expropiación forzosa de parte de la propiedad. Este no fue el caso de Ghana pero, no obstante, las políticas que condujeron en ese país al rápido crecimiento de las industrias estatales en la primera mitad del decenio de 1960 desalentaron también a la inversión privada, que desde entonces se ha mantenido a unos niveles muy bajos. Si, como parece probable, la creación y mantenimiento de una gran proporción de industrias estatales tiene el efecto de desalentar la inversión privada -creando incertidumbres sobre la seguridad de la propiedad en el futuro, sobre las actitudes del Estado hacia la empresa privada y los beneficios, sobre la medida en que se permitirá a los intereses privados competir sin dificultades con las empresas públicas, etc.- entonces resulta muy improbable sobre la base de los datos obtenidos que la propiedad pública haya contribuido positivamente a la industrialización.

No obstante, ello no significa necesariamente que la industria estatal haya sido un error, pues como se señaló anteriormente, los gobiernos han perseguido diversos objetivos al crear empresas públicas además de promover la industrialización. Conviene destacar de forma más especial que todos los criterios aplicados en el análisis han estado relacionados con el rendimiento económico, como si los gobiernos hiciesen más hincapié en los objetivos económicos. Sin embargo, ello no es siempre en modo alguno el caso. Los objetivos políticos y sociales quizá pesen más en la práctica. Así, aunque los gobiernos con frecuencia se quejan de la "ineficacia" de las empresas públicas, en muy raros casos se cierran o se venden algunas de esas empresas, de lo que se infiere que debe considerarse que cumplen algunos objetivos no económicos.

#### Determinantes del rendimiento económico

Después de estudiar los datos relacionados con el rendimiento económico, procede examinar los determinantes de ese rendimiento. Aquí también, los datos son extremadamente incompletos pero, no obstante, significativos. Al emprender esta tarea, es útil trazar una distinción entre la influencia de las condiciones económicas que tienden a disminuir el rendimiento industrial y aquellos factores que influyen especialmente en el rendimiento de las empresas públicas.

### El ambiente económico

En las circunstancias de la mayor parte de las economías africanas existen algunos factores que frenan la eficacia industrial. Entre ellos puede citarse el tamaño, con frecuencia demasiado pequeño, de los mercados locales, la escasa seguridad de las fuentes de abastecimiento nacionales, la escasez de divisas, la infraestructura inadecuada, y varias incertidumbres que dificultan la planificación. De ellas, la escasez de divisas parece haber sido especialmente grave en tres de los cuatro países (no hubo problema de balanza de pagos en Senegal durante el período en estudio). Así, en la República Unida de Tanzania, la industria ha padecido una grave escasez de materias primas como resultado de asignaciones inadecuadas de divisas, y lo mismo puede decirse de Ghana y Zambia. Aun cuando los organismos encargados de las licencias de importación en Ghana han discriminado muy activamente a favor del sector público, las empresas públicas han experimentado con todo dificultades para obtener asignaciones adecuadas oportunamente, con lo que las fábricas se han visto obligadas a interrumpir su funcionamiento de manera frecuente y prolongada. En todos los casos, esos tipos de escasez han contribuido en gran medida a la infrautilización de la capacidad, indicada anteriormente.

En Zambia, país sin litoral, los problemas de transporte se dice que crean dificultades especialmente graves. La congestión portuaria ha hecho que se prolonguen los períodos de finalización de proyectos, originando interrupciones en la producción e impuesto cargas financieras más elevadas para mantener inventarios excepcionalmente amplios. La ampliación del oleoducto y los desvíos de rutas, muy frecuentes, para el transporte de mercancías desde los puertos al país ha contribuido asimismo al incremento de los costos, si bien esos problemas se han paliado como resultado de la independencia de Zimbabwe.

En el estudio de Ghana se llama la atención sobre los efectos adversos de la desintegración de la organización económica y de la adopción de decisiones que se evidenció en la primera mitad del decenio de 1960 y ha persistido desde entonces, manifestándose en diversos grados. Se proporcionan ejemplos de cómo las insuficiencias de determinadas partes del sector público imponen costos a las otras partes, con lo que se tiende a crear un círculo vicioso. En Zambia, varias empresas públicas se han visto muy afectadas por la situación fluctuante de la industria minera del cobre, en parte debido a que éstas tienen una enorme influencia en la demanda total del consumo pero debido también a que la industria es en sí misma un importante comprador de determinados productos manufacturados.

Por otra parte, además de tales consideraciones económicas generales, existen otros factores más específicos para la empresa pública que tienen una importante influencia en su eficacia económica y que se examinan a continuación.

### Planificación de proyectos

De los datos se desprende que las deficiencias en la planificación de proyectos han contribuido sustancialmente a un rendimiento económico deficiente. Así, un observador de las empresas públicas en la República Unida de Tanzania comentaba que cada proyecto se abre su propio camino sin tener en consideración los recursos locales, los vínculos con otras industrias y las necesidades de desarrollo del país. Por ejemplo, no se tuvo en cuenta la vinculación entre las industrias del cemento y de fertilizantes en el uso del ácido sulfúrico. Un estudio de una planta de fertilizantes indicó los resultados desastrosos que pueden producirse cuando un estudio de viabilidad inadecuado, efectuado por

contratistas con un interés pecuniario en los resultados, es analizado por un organismo gubernamental que carece del personal adecuado.

El estudio sobre el Senegal informa en términos similares. El rápido crecimiento del sector público se produjo sin ninguna planificación, en ocasiones sin la consideración suficiente de las repercusiones en la economía o en las finanzas públicas. No se siguieron los procedimientos para evaluar las inversiones propuestas en empresas públicas, lo que dio lugar a acuerdos con promotores comerciales que escapaban al control del Ministerio de Finanzas.

En el estudio de Ghana se examina una amplia gama de deficiencias de planificación y se proporcionan muchos ejemplos. La deficiente planificación dio lugar a la elección de técnicas que requerían demasiado capital, a diseños técnicos deficientes, graves errores en la ubicación de los proyectos, grandes demoras en la construcción (como había ocurrido también en Zambia) y a una coordinación muy deficiente de los aspectos agrícolas e industriales de los proyectos destinados a elaborar materias primas producidas en el país. Como en el caso de Tanzania, se proporcionan también ejemplos de los efectos negativos a que puede dar lugar basarse en estudios de viabilidad inadecuados, con frecuencia realizados por consultores con intereses pecuniarios en el resultado de sus estudios, lo que da lugar a una tendencia sistemática hacia un exceso de optimismo en los resultados pronosticados.

#### Consideraciones financieras

En realidad, existen dos factores muy diferentes que estudiar bajo este epígrafe. El primero es la práctica de los gobiernos de utilizar su control sobre las políticas de las empresas públicas para bajar los precios y, de esa forma, subvencionar a los consumidores finales. El principal ejemplo de esta práctica se relaciona con varias industrias de base agrícola (en gran parte fabricantes de productos de aceites vegetales, detergentes y jabón) en Zambia. El estricto control gubernamental de los precios de aceites y grasas refinadas ha contribuido en gran medida a las grandes pérdidas financieras sufridas por las empresas debido a la renuencia del Gobierno a tomar las disposiciones financieras adecuadas para que las subvenciones cubriesen los efectos de sus políticas de precios. El resultado ha sido no sólo disminuir la rentabilidad de las empresas, con lo que éstas han tenido incluso dificultad para cubrir el costo de sus operaciones fabriles; con ello ha decaído también la moral y se ha provocado un cambio en la combinación de productos, reduciéndose la producción de aceites y grasas, exactamente lo contrario de lo que parecen ser las prioridades sociales del Gobierno. Existen ejemplos similares de esas situaciones en Senegal y Ghana, si bien no se relacionan con las empresas manufactureras.

Un segundo factor que cabe estudiar aquí es la queja frecuente de que las empresas públicas están descapitalizadas y gravemente afectadas por la escasez de capital circulante. Así, se ha comentado que el Gobierno de Senegal, en determinados casos, ha rebasado sus medios financieros con sus ambiciosos programas de inversión en el sector público y por tanto muchas empresas están inadecuadamente capitalizadas, lo que les impide alcanzar sus objetivos. (Se ha informado asimismo con respecto a este caso que el Gobierno con frecuencia no paga sus cuentas a las empresas públicas, con lo que reduce también su solidez financiera.) En Ghana, la GIHOC (y antes que ésta, la Corporación de Desarrollo Industrial) se ha quejado de que estaba financiada con capital circulante inadecuado.

La dificultad que plantea este tipo de queja reside en separar la causa del efecto. La descapitalización puede sin duda ser una causa del rendimiento económico deficiente, pero éste puede ser asimismo una causa de descapitalización, en el sentido de reservas inadecuadas de capital circulante. Ya se ha mencionado que el sector público está asociado con un balance de recursos negativos, lo que reduce su capacidad de autofinanciar no sólo la formación de capital fijo sino también las necesidades de capital circulante. Investigaciones detalladas sobre la Corporación de Desarrollo Industrial indican que la auténtica dificultad no era la escasez de fondos sino la incapacidad del sector público de hallar inversiones rentables y de administrar sus proyectos. A medida que se evidenció su deficiente capacidad de gestión, disminuyó la confianza gubernamental en la referida Corporación y los ministros cada vez resistían menos la tentación de ingerirse en sus actividades cotidianas, lo que empeoró la cuestión. Rendimiento deficiente, escasez de fondos y deterioro de las relaciones con los gobiernos pasaron a ser un círculo vicioso. La conclusión sobre la presunta descapitalización del sector público de Ghana fue que ello constituía un ejemplo de lo que se ha denominado "ilusión de escasez de capital" y que el problema más grave era la baja productividad de las inversiones que el sector público realizó.

#### Mano de obra excesiva

Contratar más mano de obra que la necesaria para lograr determinados niveles de producción constituye otra fuente de debilidad. Existen quejas documentadas sobre mano de obra excesiva en Senegal y en Ghana, pero el problema está tan extendido que también se lo puede encontrar sin duda en la República Unida de Tanzania y en Zambia. En Senegal las consecuencias financieras de la mano de obra excesiva se ven agravadas por una política de altas remuneraciones. Así, en 1974 el salario medio en el sector público fue un 14% más alto que en el sector privado, y un 10% más alto que en la administración pública. Con más ciudadanos senegaleses en los empleos mejor pagados, los ingresos medios de los empleados senegaleses del sector público rebasaron en 39% los de los senegaleses ocupados en actividades privadas.

El hecho de que el exceso de mano de obra constituye un serio problema en Ghana se desprende de un informe de 1966 de la Secretaría de Empresas Públicas, donde se denuncia que el exceso de personal constituye un gran problema en las empresas públicas; casi no existía empresa sin exceso de personal. Pueden citarse diversos ejemplos de determinadas empresas públicas manufactureras que han padecido este problema, entre ellas el ejemplo límite de una fábrica elaboradora de bambú que en 1966/67 gastó C 219 en materias primas mientras que los sueldos y salarios alcanzaron a C 16.184. La mano de obra excesiva también constituye un problema grave para las empresas públicas de la República Unida de Tanzania, y sus repercusiones financieras se agudizan debido a que la escala de salarios es una cuarta parte más alta que la del sector privado.

La mano de obra excesiva debe vincularse claramente con el objetivo gubernamental de crear empleo. Aunque resulta fácil mostrar que el presionar a las empresas públicas para que empleen más trabajadores de los que necesitan constituye un método absurdamente ineficaz e injusto de paliar el problema del desempleo, no hay duda de que una gran parte del exceso de contratación se origina en la insistencia gubernamental. Por otra parte, es demasiado fácil echar toda la culpa a los políticos: los datos de Ghana sugieren que algunos de los problemas también se originan en administraciones débiles e ineficaces que prefieren echar la culpa de lo ocurrido a los gobiernos.

### Escasez de personal directivo y de otra índole

El estudio del Banco Mundial sobre Senegal divide los problemas administrativos del sector público en cuatro aspectos: a) la cantidad de gerentes y técnicos de nivel intermedio capacitados; b) contabilidad; c) relaciones con los ministerios encargados de la supervisión; y d) la función desempeñada por los directorios. En el informe se concede especial atención al segundo de estos aspectos y se establece que la falta de una contabilidad adecuada y de datos precisos es probablemente el principal obstáculo para la reforma de las empresas públicas. Las normas de contabilidad son insuficientes; se utilizan más las cuentas presupuestarias que las cuentas analíticas, y tanto la administración de las empresas como el Gobierno carecen de datos esenciales para vigilar las operaciones.

También existe una queja en materia de escasez de personal directivo y trabajadores calificados. El sector privado todavía atrae al parecer a los mejores gerentes, y algunos de los puestos gerenciales en las empresas públicas se han cubierto conforme a criterios diferentes de la idoneidad acreditada. Los planes de capacitación son insuficientes y no se adaptan bien a las necesidades de las empresas. Los directorios no pueden llevar a cabo sus funciones pertinentes porque son demasiado numerosos, heterogéneos e integrados por personas inexpertas. Como resultado de esto, las reuniones de directorio a menudo se transforman en discusiones entre los gerentes de empresa, los representantes de los ministerios encargados de la supervisión y los organismos que controlan la empresa. También en otros aspectos las relaciones con los ministerios encargados de la supervisión son insatisfactorias y los ministerios interfieren en la administración corriente.

El estudio de Kim sobre las empresas públicas manufactureras de la República Unida de Tanzania<sup>8</sup> también demuestra la importancia de la actividad gerencial al explicar el rendimiento insuficiente. También resultan evidentes las deficiencias en materia de contabilidad. Así, el informe de 1979 de la Sociedad de Auditoría de Tanzania afirma:

"Aproximadamente 100 empresas paraestatales estaban atrasadas en la elaboración de sus contabilidades durante un año o más ... de 247 cuentas de empresas paraestatales que se certificaron durante el año, sólo 76 merecieron informes de auditoría sin reservas; 138 merecieron informes con salvedades, 15 tuvieron informes con opiniones negativas y 18 obtuvieron denegaciones."

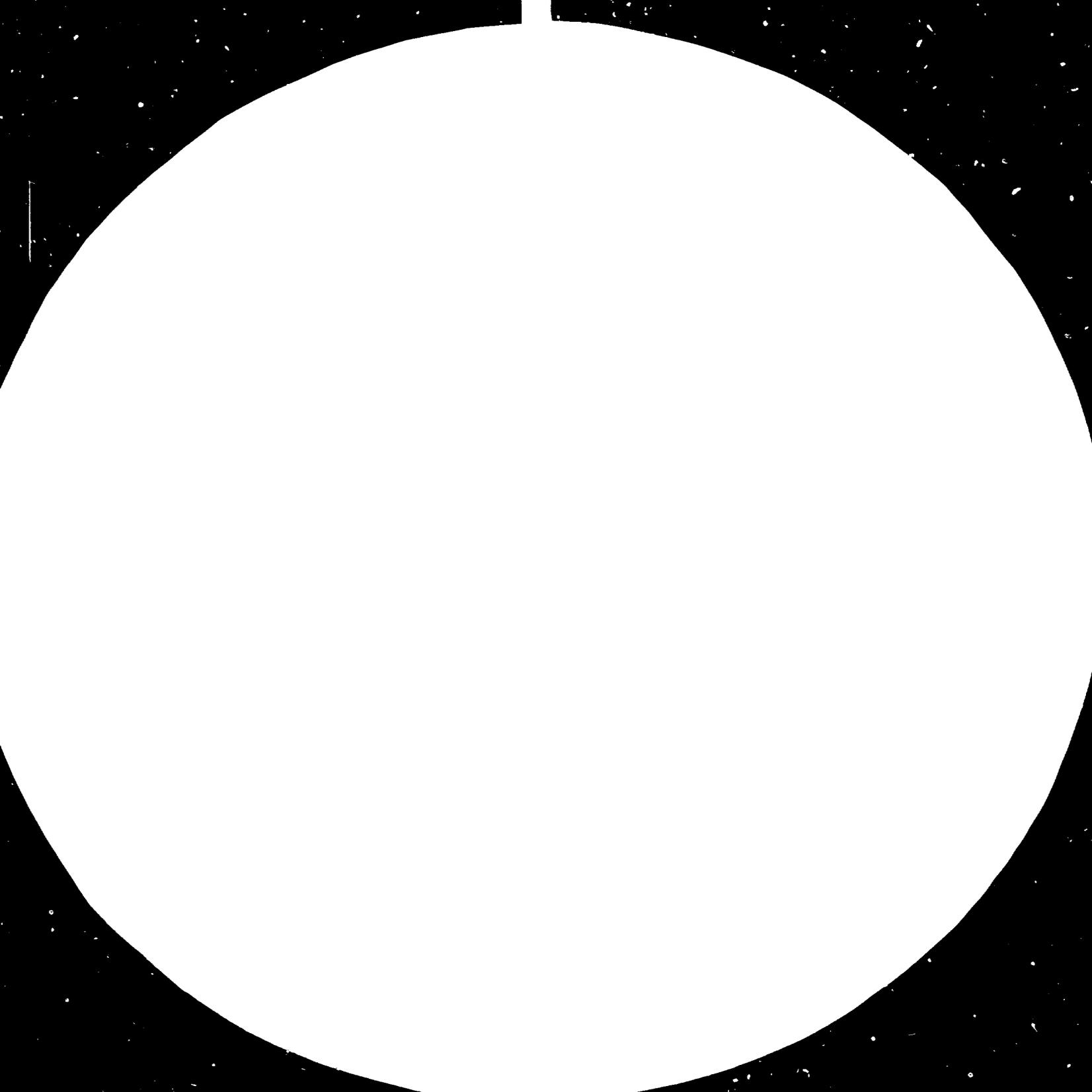
Sin embargo, el papel potencialmente valioso de la Sociedad de Auditoría de Tanzania resultó aparentemente debilitado por la indiferencia de los gerentes de empresas públicas, muchos de los cuales simplemente hicieron caso omiso de su contenido. La Sociedad de Auditoría de Tanzania también afirma que algunos directorios se reúnen raramente, incluso con carácter anual, y por lo tanto no están en condiciones de ejercer ninguna supervisión. De modo más general, hay quejas acerca de la capacidad del personal directivo de las empresas públicas. En Zambia, asimismo, la INDECO tiene escasez de gerentes zambianos experimentados, y este es un problema que se ha agudizado en la medida en que se ha utilizado personal zambiano en una serie de empleos cada vez más amplia.

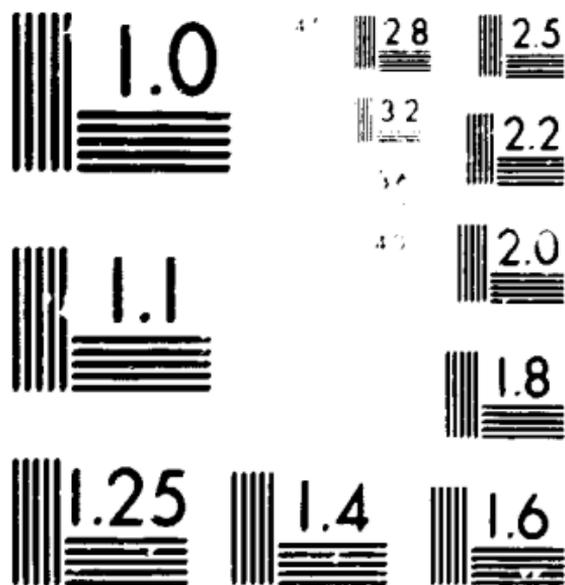
Un tipo análogo de quejas también se advierte en el caso de Ghana. Así, en las empresas públicas manufactureras, la Secretaría de Empresas Públicas se ha quejado de escasez de personal capacitado y de supervisión, lo que significa que la planificación y el control presupuestario quedan librados al azar, y el Auditor General ha lamentado la escasez de contadores calificados. Existen muchos ejemplos de la deficiente administración de las empresas industriales;

---

<sup>8</sup>Kim, loc.cit.

84.03.21  
AD.85.C





MICROCOPY RESOLUTION TEST CHART

NATIONAL BUREAU OF STANDARDS-1963-A

el Auditor General se queja de que las cuentas de las empresas se llevan en su mayor parte de modo inadecuado y de que la presentación de cuentas definitivas resulta indebidamente aplazada. Reproduciendo el comentario anterior sobre Senegal, el Auditor General también se quejó de que la gestión de las empresas se ha visto politizada, de que el presidente de una empresa resultaba elegido principalmente debido a su afiliación a un partido político. Se han llevado a cabo algunos intentos para superar la deficiencia de personal directivo mediante la celebración de contratos con empresas extranjeras, pero estos contratos a menudo se han concebido inadecuadamente y han producido resultados insignificantes. La designación de personal directivo como fuente de clientela política es una de las principales situaciones en las que entran en conflicto las motivaciones políticas y las económicas en materia de creación de empresas públicas. Cuando el conflicto se manifiesta, los datos sugieren que a menudo se resuelve según las conveniencias políticas, no obstante su costo económico.

### Corrupción

En materia de corrupción sólo se pueden formular dos declaraciones terminantes: a) la corrupción es una fuente potencial y real de rendimiento insuficiente de las empresas públicas; b) a pesar de ello, es imposible obtener los datos necesarios para elaborar una evaluación equilibrada acerca de la importancia relativa de este factor. No hay ninguna duda de que en todos los países estudiados la corrupción ha tenido consecuencias desfavorables sobre algunas decisiones relativas a las políticas de inversiones, adquisiciones, comercialización, contratación de personal, etc. Tampoco existen dudas acerca de que así como hay personas corruptas también las hay honradas y que muchas decisiones no se ven influidas por el propósito de obtener beneficios ilícitos. Es difícil ir más allá de esto, excepto hacer notar que el tema de la corrupción fue investigado con bastante detalle en Ghana después del derrocamiento de Nkrumah y que este investigación incluyó el examen de diversas empresas públicas. Se descubrieron diversos procedimientos ilegales, y si se considera a éstos como "la punta del iceberg", se puede sostener que la corrupción tuvo repercusiones muy graves sobre la eficacia de las empresas públicas. Pero en última instancia los datos de Ghana (de ese período) sugerían que la corrupción sólo era un factor secundario del rendimiento insuficiente. La situación puede ser diferente en la Ghana de hoy porque el denominado "kalabule" se ha visto prácticamente legitimado como un modo necesario de complementar los sueldos y salarios que de otro modo serían hartos insuficientes. Sin embargo, en este aspecto y en otros Ghana representa un caso bastante extremo.

### El ambiente político

De todos los factores examinados en esta sección, muchos observadores considerarían que la política es el que más perjudica el rendimiento de las empresas públicas. Así, un antiguo estudio comparativo sobre el rendimiento de varias empresas públicas de Ghana, Nigeria y Uganda determinó que el mejor rendimiento había sido el de Uganda porque las empresas no se habían visto politizadas en aquella época en la medida en que lo habían sido la de los países del África occidental. En el informe se concluía que el ambiente

político era con mucho el factor más importante de la eficacia económica<sup>9</sup>. El trabajo sobre Ghana utilizado para este documento refuerza dicha conclusión. En él se habla de una "trivialización del control político", con el significado de una falta de interés por parte de los gobiernos en cuestiones de política general, junto con una frecuente ingerencia en el funcionamiento cotidiano de las empresas. Esto se opone completamente al modelo teórico, basado en el concepto británico de la empresa pública, según el cual la administración tiene la responsabilidad del funcionamiento cotidiano, conforme a directrices generales establecidas por el ministro responsable.

En el caso de Ghana, el ejemplo industrial que se estudió más completamente fue el de IDC. Existía una falta casi completa de claridad acerca de lo que el Gobierno deseaba que la Sociedad hiciera. Cuando el Gobierno no estuvo satisfecho con el rendimiento y deseó formular una nueva política, encomendó esta tarea a la empresa y a un experto externo. Cuando lo que se presentó resultó no ser nuevo en absoluto, el Gobierno de todos modos lo aceptó; podrían citarse otros ejemplos de la falta de una dirección política eficaz. De modo análogo y con posterioridad, GIHOC también declaró que no recibió directrices políticas de los ministros responsables; investigaciones detalladas sobre las minas de oro del Estado de Ghana pusieron de manifiesto una falta similar de interés gubernamental en la formulación de directrices políticas.

Del estudio del Banco Mundial sobre Zambia se desprende que éste no es en modo alguno un problema específico de Ghana. Este estudio informa de que el Gobierno está muy interesado en tener las empresas públicas "bajo control", pero que no hay una idea clara sobre las finalidades del ejercicio de dicho control:

"A fin de poner a las empresas paraestatales en consonancia con los objetivos políticos tiene que haber una política claramente articulada, con directrices para su ejecución. El Gobierno no ha proporcionado tales directrices: hasta agosto de 1977 no existía un Código de Inversiones y la planificación nacional es insuficiente. Muchos ministerios no están bien equipados ni siquiera para proporcionar supervisión a los proyectos individuales ... En algunos casos las directrices de política simplemente no existen, en otros hay políticas contradictorias, y en otros, por último, las directrices existen sólo en el papel y se las trata de un modo bastante diferente en la práctica."<sup>10</sup>

La información sobre Senegal ilustra otro aspecto de la trivialización del control político: una gran intervención gubernamental en materia de decisiones prácticas concretas. No obstante, los datos reunidos sobre este aspecto corresponden en su mayoría a Ghana. Así, un antiguo informe independiente sobre la IDC se quejaba de la interferencia externa practicada por políticos y otras personas, que pretendían que los nombramientos se hicieran sin tener en cuenta los méritos, que se mantuviera en las nóminas a personal prescindible, que se mitigaran las medidas disciplinarias en beneficio de sus votantes, que se efectuaran compras a precios exagerados, que se hicieran préstamos sin tener en cuenta las garantías, etc.

También existe otro problema que puede mencionarse en este apartado, y que probablemente está también muy extendido; consiste en la dificultad que

---

<sup>9</sup>C.R. Frank, "The government as producer", en Government and Economic Development, G. Ranis, ed. (New Haven, Yale University Press, 1971), pág. 117.

<sup>10</sup>Banco Mundial, "Zambia—the basis economic report, annex 2: the parastatal sector", op.cit., págs. 40-41.

encuentran a menudo las empresas públicas para crear relaciones de trabajo satisfactorias con la administración pública. Totalmente al margen del problema de la interferencia en cuestiones de detalle, existe la queja frecuente de que los procedimientos de la administración pública son demasiado engorrosos para satisfacer las necesidades de las operaciones comerciales; especialmente los procedimientos presupuestarios (cuestión importante porque muchas empresas públicas dependen del apoyo presupuestario para financiar inversiones y algunas veces para obtener capital de explotación).

### Conclusiones

#### La función del sector público en la industrialización del Africa

Si presumimos por ahora que los datos sobre casos examinados aquí son representativos de la situación general y si se acepta la interpretación, a menudo provisional, basada en estos datos, se desprende entonces una conclusión evidente. El consejo de este autor a un gobierno africano que proyecte crear un sector público considerable como medio de fomentar la industrialización, tendría que ser: no lo haga; existen métodos mejores para estimular el crecimiento industrial. Un sector público industrial de gran envergadura contribuirá poco a un crecimiento industrial dinámico, tenderá a drenar la hacienda pública, exigirá una entrada neta de recursos para satisfacer sus necesidades de capital y desalentará el crecimiento de la industria privada.

Podrá objetarse que esta conclusión es demasiado negativa y que las causas del rendimiento económico insuficiente que se han examinado anteriormente señalan claramente la existencia de métodos para mejorar el rendimiento. Debe mejorarse la planificación de proyectos; debe enseñarse a las empresas públicas a mantener su personal en cantidades justificables comercialmente; deben proporcionarse fondos suficientes a las empresas descapitalizadas para permitirles un funcionamiento eficaz; deben modificarse los servicios de capacitación, los niveles salariales y las políticas de contratación, para permitir que se contrate un número suficiente de gerentes, técnicos y trabajadores calificados y experimentados conforme a criterios de idoneidad; debe castigarse severamente la corrupción; los ministros deben impartir directrices políticas claras, pero abstenerse de intervenir detalladamente en las operaciones corrientes. El informe del Banco Mundial de 1981 citado anteriormente formula algunas sugerencias útiles en este sentido, entre ellas una referencia al sistema de contratos de empresas públicas elaborado recientemente en Senegal. Una lista de reformas de este tipo, empero, puede ser tildada de excesivamente simple. Entre otras cosas, pasa por alto en primer lugar la multiplicidad de motivos que inducen a los gobiernos a crear empresas públicas, así como la gran importancia que dan frecuentemente en la práctica a objetivos no económicos.

Según el principio de que el rendimiento de la empresa pública debe evaluarse conforme a los objetivos a cuyo fomento estaba destinada, resulta incorrecto evaluarla simplemente desde el punto de vista de su contribución a la industrialización (o al desarrollo económico en general). En verdad, resulta erróneo limitar la evaluación del rendimiento sólo a criterios económicos, tal como se ha hecho más arriba. Con mucha frecuencia existen compensaciones recíprocas entre los objetivos económicos y los sociopolíticos, que tornan poco razonable la práctica gubernamental corriente de juzgar el rendimiento de las empresas públicas con arreglo a una simple prueba de rentabilidad.

Si se da por sentado que la multiplicidad de objetivos gubernamentales (que, empero, raramente se articulan con alguna claridad) constituye un rango

predominante de las empresas públicas, y si se da a menudo prioridad a las motivaciones sociopolíticas, puede predecirse la continuación del escaso rendimiento económico. Según esta opinión, el rendimiento económico insuficiente (que incluye una contribución insatisfactoria a la industrialización) puede considerarse, al menos en parte, como el costo del logro de objetivos sociopolíticos. En tales situaciones, el analista económico poco más puede hacer que calcular cantidades y poner de relieve estos costos, así como preguntar a los ministros si los costos se consideran razonables en relación con los beneficios no económicos que puedan obtenerse.

#### La necesidad de mayor información

La conclusión bastante categórica que se acaba de presentar se basa en la presunción de que los datos sobre casos utilizados son generalmente representativos. Lamentablemente, como se ha mencionado, la base de datos sobre la que descansa este documento es incompleta. La cuidadosa búsqueda de documentación publicada sirvió principalmente para poner de relieve que casi no existía tal información. Los gobiernos disponen de mayor información de la que puede encontrarse en las bibliotecas públicas y en los archivos de la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial, el Banco Mundial, etc. No obstante, el autor cree firmemente que la falta de datos sobre empresas públicas dificulta a los gobiernos la tarea de supervisarlas.

### INFORMACION PARA POSIBLES COLABORADORES

El Panel de Supervisión de Industria y Desarrollo recibirá con agrado las colaboraciones que sean pertinentes a la finalidad y el alcance de la revista. Los autores deberán ponerse en contacto con el Panel de Supervisión, cuya dirección figura más adelante.

1. Podrán presentarse artículos en español, francés o inglés a:

Panel de Supervisión de Industria y Desarrollo  
División de Estudios Industriales, ONUDI  
P.O. Box 300  
A-1400 Viena, Austria

2. Los artículos deberán contener material original no publicado anteriormente y que no se esté considerando para publicación en otra parte.
3. El Panel de Supervisión no se hace responsable por la pérdida de los documentos enviados.
4. Los originales deberán enviarse por duplicado. Deberán presentarse mecanografiados a doble espacio y en papel bond blanco, con todas las páginas numeradas en orden consecutivo.
5. En la primera página deberá figurar el título del artículo, el nombre y la afiliación profesional del autor, un resumen del artículo que no exceda de 100 palabras, y la dirección de la persona a quien se deberán enviar las pruebas.
6. Las fórmulas matemáticas deberán numerarse a lo largo de todo el trabajo. Si las derivaciones se han abreviado, deberán presentarse las operaciones completas en una hoja aparte que no se publicará. Debe reducirse al mínimo la utilización de matemáticas complejas.
7. Las notas de pie de página deberán numerarse por orden consecutivo a lo largo de todo el texto. Las referencias deberán contener datos bibliográficos completos: autor, título completo de la publicación, editor y lugar y fecha de publicación. Las referencias a artículos publicados en otras revistas deberán contener los datos siguientes: título completo de la revista y lugar y fecha de publicación, año y número, autor, y página donde figura el artículo. Puede consultarse un ejemplar de *Industria y Desarrollo* para observar el estilo utilizado en las notas de pie de página y en las referencias.
8. Las ilustraciones y los cuadros deben numerarse en orden consecutivo a lo largo de todo el texto y deben tener epígrafes e indicaciones claras.
9. El autor podrá obtener gratuitamente 50 separatas de su artículo.
10. Se advierte a los autores que, de conformidad con las normas de publicación de las Naciones Unidas, los artículos aceptados para su publicación quedan sometidos a la revisión editorial de la Secretaría de la ONUDI.

### كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب الى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

#### 如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经销处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

#### HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

#### COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

#### КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация: Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

#### COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o dirijase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

