

# Libre Empresa y Desarrollo

Por A. H. HANSON  
Profesor de la Universidad de Leeds

*“La empresa privada manifiesta falta de voluntad o impotencia para acometer la edificación de la economía, aun cuando el Estado le proporcione el máximo de asistencia”. He aquí, en síntesis, la razón de que un gobierno intervenga.*

LA idea según la cual la empresa pública juega un papel fundamental para hacer salir a un país de su condición de subdesarrollo, casi ha llegado a ser común y es admitida tanto por los adeptos de la doctrina socialista como por sus oponentes. No es necesario citar el ejemplo de la URSS, en donde las consideraciones “ideológicas” han sido determinantes de la forma y dimensiones del sector público. Japón, cuyos gobiernos no han tenido jamás la menor influencia de las teorías socialistas modernas, ofrece un ejemplo asombroso de una venturosa iniciativa del Estado en el dominio de la empresa privada.

La razón, explicada brevemente, por la cual un gobierno “interviene” es la siguiente: la empresa privada manifiesta falta de voluntad o impotencia para acometer la edificación de la economía, aun cuando el Estado le proporcione el máximo de asistencia. Todo país subdesarrollado, casi por definición, sufre por insuficiencia de capital, falta de personal apto para la administración de empresas y ausencia de un mercado de bienes de consumo a la altura de las necesidades del país. Esos obstáculos decepcionan a aquellos que podrían invertir en la industria ligera. Justifican su proceder diciendo que para la industria pesada,

los recursos en capital y la competencia técnica y administrativa necesarias no pueden ser movilizadas sino por los poderes públicos. Sólo el Estado puede permitirse emprender inversiones de ese tipo que no ofrecen ninguna perspectiva de beneficio a corto plazo. Resulta obvio que él debe asumir la principal responsabilidad en poner en acción la base de esta infraestructura esencial constituida por los transportes, las comunicaciones y la organización de los poderes públicos de los cuales dependen inversiones ulteriores, públicas y privadas.

En la agricultura, la situación es un poco más compleja. Aun en los países comunistas, el régimen de explotación “colectiva” se prefiere al de la explotación directa por el Estado y, en la mayoría de los países no comunistas se da mayor énfasis a la ayuda al agricultor individualmente; esa ayuda está encaminada a obtener los mejores resultados posibles de una parcela de dimensiones convenientes y de propiedad personal o por lo menos a alentar la búsqueda de una alta productividad. Pero por dondequiera, el desarrollo de la agricultura requiere inversiones de capital que sólo el Estado es capaz de proporcionar; él impone por tanto el mantenimiento de una compleja red de empresas públicas o de tipo cooperativo para el suministro de crédito y de equipo y para la comercialización de los productos.

En consecuencia, independientemente de las opiniones que puedan prevalecer sobre el valor de un

(\*) Bajo este título se publican dos estudios de la colección de “Problemas del Mundo Subdesarrollado”, que edita el Institut d'Etude du Développement Economique et Social de l'Université de Paris, basado en las conferencias dictadas en la Universidad de París en marzo de 1959, las cuales versaron sobre Libre empresa y desarrollo; Algunos problemas de organización; Tipos de empresas públicas; Control de las empresas públicas; Administración; Algunos aspectos financieros y comerciales; y Problemas de personal.

sistema de empresas públicas, hay que reconocer que el desarrollo económico en el siglo XX —particularmente si se efectúa partiendo de un nivel muy bajo— tiene una apariencia “socialista”. Esto no quiere decir, naturalmente, que las consideraciones ideológicas no tengan ninguna influencia. Si así fuera no habría diferencias fundamentales entre la planificación económica de los regímenes comunistas y la de los regímenes no comunistas. Pero eso significa que el equilibrio entre el sector público y el sector privado no surge libremente. En la mayoría de los casos, duros imperativos de la realidad orientan fuertemente a los países subdesarrollados hacia el sector público.

El valor preciso del énfasis puesto en el sector público depende de numerosos factores, entre los cuales es conveniente distinguir tres principales. En primer lugar, existe lo que podría llamarse punto de partida. ¿Cuál es el monto de los capitales privados disponibles? ¿En qué medida están dispuestos quienes los poseen, si se les alienta convenientemente, a invertirlos en empresas susceptibles de contribuir a un desarrollo económico sólido y equilibrado? ¿Cuál es la importancia de la élite susceptible de participar en la administración de las empresas y qué facultades particulares requiere tal administración? ¿Cuál es el estado actual del mercado tanto desde el punto de vista de las mercancías como de los valores? ¿En qué medida la infraestructura es capaz de soportar el peso de una superestructura más pesada sin que se arriesgue a extenderla demasiado o a proporcionarle mejoras? En segundo lugar, conviene saber qué tipo de desarrollo económico se proponen emprender los poderes públicos, estando éste en parte, pero no enteramente, determinado por el punto de partida. ¿Se encamina a dar mayor énfasis a la industria o a la agricultura, a la industria pesada o a la ligera, a las “personas” o a las “cosas”? En tercer lugar, hay que considerar el factor ideológico o más precisamente, el tipo de sociedad que la élite del país trata de lograr. ¿Es el ideal supremo el establecimiento de una sociedad igualitaria basada en la cooperación o la de una sociedad desigual fundada en la competencia? En el primer caso, se tendrá tendencia a extender la esfera de la empresa pública; en el segundo a restringirla. A la luz de estas consideraciones, parece que los diversos países conciben modelos diferentes de desarrollo.

Tomando como criterio el equilibrio entre el sector público y el sector privado de las empresas, se puede dividir estos modelos en tres tipos. En el primero de ellos, el Estado actúa como precursor en numerosos campos diferentes y restringe progresivamente su influencia económica directa, a medida que la empresa privada llega a ser capaz de continuar por sí misma el esfuerzo; finalmente, se limita al mantenimiento de la infraestructura adecuada y a la preservación de las condiciones susceptibles de asegurar al em-

presario privado el máximo de estímulo. Japón ofrece el ejemplo clásico en este tipo de desarrollo. En el siglo pasado, el Estado representaba en ese país el papel de precursor incluso para las industrias ligeras tales como la textil; después, vendió sus intereses a capitalistas privados, cuando las industrias estudiadas llegaban a ser lo suficientemente rentables. Una política semejante se sigue, igualmente con gran éxito, en el México de hoy. Generalmente se reconoce que el gobierno mexicano ha actuado menos directamente que el gobierno japonés: en la fase del arranque su acción ha sido basada aún más en el estímulo, financiero u otro, a las empresas privadas locales, siendo éstas mucho más activas de lo que son normalmente en un país del grado de desarrollo de México. No obstante, gruesas inversiones en el sector público han sido la condición previa del espectacular aunque desigual progreso económico del país en los últimos años.

El segundo modelo de desarrollo es precisamente inverso al primero. Es aquel que adoptan los países comunistas, que consideran la empresa privada, bajo todas sus formas, como inexorablemente condenada, y que están prestos a todos los esfuerzos susceptibles de acelerar el proceso de su absorción en el sector público. Desde el punto de vista comunista, la empresa privada no tiene sino un papel estrictamente temporal durante la fase de “transición hacia el socialismo”. (1) Se trata entonces de efectuar una rápida expansión del sector público en todos los campos a expensas del sector privado expansión que debe desembocar finalmente en que la economía entera llegue a ser una vasta empresa pública, lo cual es de consecuencias políticas y sociales de gran alcance y bien conocidas.

El tercer modelo de desarrollo puede describirse como un sistema intermedio. La India ofrece un ejemplo sobresaliente de él. En lo que se llama su “modelo socialista de desarrollo”, empresas privadas y empresas públicas se establecen en vista de una coexistencia más o menos permanente. Las tareas económicas se dividen en tres grupos. El primero comprende las empresas “de base” o aquellas que atañen estrechamente el interés público y pertenecen al Estado exclusivamente. El segundo pertenece al sector privado, pero no de una forma exclusiva puesto que el Estado se reserva el derecho de intervenir si el empresario privado cumple mal las tareas que le han sido asignadas. El tercer grupo es “mixto”, es decir, que depende a la vez del sector público y del sector privado, por medio de una red de empresas mixtas y por la coexistencia concurrente de compañías públicas y privadas en la misma rama económica. El conjunto de este modelo de desarrollo no es dado al azar o a la inspiración del momento; está determinado, al menos en sus

(1) Cf. de la obra de Lenin: *La Nueva Política Económica*. 1922.

lineamientos esenciales, por las autoridades de planificación. Ni la empresa pública, ni la empresa privada son consideradas como válidas por ellas mismas. A cada una de ellas se les ha dado un papel por el cual deben aportar una contribución precisa al desarrollo económico y al bienestar social.

La clasificación anterior contribuirá a aclarar el estudio sobre la empresa pública y el desarrollo económico. Sin embargo, hay que decir que dicha clasificación es esquemática y que no refleja sino de una manera general la inmensa variedad de estructuras que se encuentran actualmente en los países subdesarrollados. Su utilidad está limitada en efecto, de manera evidente, por la dificultad de marcar una franca distinción entre el primer y el tercer modelo de desarrollo. En verdad, difieren claramente en sus fines pero puede haber, al menos en las primeras etapas, una estrecha similitud en los medios que se despliegan. Se puede citar al respecto el ejemplo de la India y de Pakistán: el gobierno indio se encamina a realizar una economía planificada de tipo mixto, mientras el gobierno pakistano estudia la libre empresa basada en la competencia, pero actualmente la empresa pública juega un papel proporcionalmente más grande en Pakistán que en la India. Hay que recordar igualmente que el grado de extensión de la empresa pública no es necesariamente índice del grado de intervención gubernamental en la vida económica. No se puede decir, por ejemplo, que Gran Bretaña es más "socialista" que Suecia simplemente porque ha nacionalizado una parte más grande de sus industrias. No se debe tampoco concluir que el papel del Estado ha sido menos importante en Egipto que, por ejemplo, en Turquía, en Irán o en Chile, simplemente porque el gobierno egipcio ha participado menos directamente en el desarrollo industrial que los gobiernos de esos tres países. Una limitación más seria para la utilidad de nuestra clasificación proviene de la aparente falta de continuidad en las opiniones que caracteriza las políticas de desarrollo de muchos países. Esas políticas pueden, después de ser experimentadas, sufrir cambios radicales. En algunos casos, en efecto, la posibilidad de tales cambios está enfocada en los planes mismos. Por ejemplo, el Plan Pakistano de 1956 advertía a los empresarios privados de la siguiente forma:

"El desarrollo industrial planificado, orientado hacia fines sociales en lugar de serlo sobre beneficio inmediato, es un reto para ustedes. La forma de reacción ante él, por sus actos y sus actitudes, determinará su porvenir en el país. Es en la esfera del desarrollo industrial donde la empresa privada debe reivindicar una posición permanente en el seno de la edificación social y económica del país. Finalmente, será juzgada en forma decisiva según el servicio que rinda a la nación."

Desde luego, transformaciones aún más radicales pueden resultar de las revoluciones políticas que son engendradas a veces por el proceso mismo de desarrollo. Este hace aparecer o favorece la extensión de nuevas clases o grupos sociales, tales como el proletariado, la pequeña burguesía y la "inteligencia", las cuales adoptan diferentes fines sociales y políticos que a menudo no concuerdan con aquellos de la élite en el poder. Volviendo imposible el mantenimiento de viejos modos de vida y modificando el equilibrio del poder económico, ese desarrollo transforma el sistema de valores del país, creando nuevas esperanzas y nuevas decepciones. Si el plan político en vigor no es lo suficientemente sutil para contener esas fuerzas de cambio, una revolución, sea cual sea, es inevitable y modificará profundamente los anteriores puntos de vista acerca del desarrollo. Como ejemplo citaremos el de Egipto en 1952 o el de Irak en 1958.

Por otra parte, la fuerza susceptible de provocar una transformación del modelo de desarrollo puede ser de origen externo. Cada país subdesarrollado debe buscar la ayuda exterior en el marco de una situación interna dominada por la "guerra fría". En consecuencia, sus planes de desarrollo estarán inevitablemente afectados, por la manera de ver y por las intenciones del bloque del cual obtienen la mayor parte de esta ayuda. En efecto, cada bloque se esfuerza por utilizar la ayuda como un medio para extender su fuerza política, de propagar su "modo de vida" así como para consolidar y extender sus posiciones militares en las diversas partes del mundo. Tanto los Estados Unidos como la Unión Soviética han expresado preferencias entre los diferentes tipos de planes de desarrollo —preferencias que han sido objeto de amplios comentarios en los Informes de las Misiones del Banco Internacional y que se resumen de manera clara y sucinta en la obra del señor Eugène Staley: *El Futuro de los Países Subdesarrollados*. Para ilustrar la influencia que pueden representar dichas preferencias se puede mencionar el caso de Turquía: su gobierno ha experimentado una notable baja en su interés por la empresa pública en el momento preciso en que se decidía a su favor un programa de ayuda masiva de los Estados Unidos. La guerra fría debe, por lo tanto, ser considerada como otra causa importante de inestabilidad en el modelo de desarrollo.

A pesar de las restricciones que se acaban de enunciar, los tres modelos de base nos presentan además un cuadro de referencia práctica... es examinar algunos de los métodos según los cuales otros países que han eliminado el modelo comunista de desarrollo presentan en respuesta a ese desafío; se trata también de sugerir, en términos muy generales, cómo podrían hacerlo en la forma más efectiva.

# El Control de la Empresa Pública

**N**O es muy necesario subrayar que el establecimiento de un control público apropiado en los tipos de organización paraestatales de los cuales aquí hablamos, es de lo más importante. Se trata también de una cuestión muy delicada, puesto que un control excesivo de una empresa la despojaría de todas las cualidades que se le atribuyen, mientras que un control inadecuado provocaría que la empresa fuese “pública” sólo de nombre. El ideal —siempre difícil de lograr— se encuentra expresado en la célebre frase del Presidente Roosevelt, a propósito del Tennessee Valley Authority: “revestida del poder gubernamental pero poseyendo la iniciativa y la flexibilidad de la empresa privada”.

## LA LEY

Según un informe de las Naciones Unidas:

“el punto de control más crítico es la ley, el decreto, a todo otro acto de base, que autoriza la creación de una empresa pública. Este acto es susceptible de determinar en gran medida todas las otras relaciones de organización”.

Tal juicio es un poco exagerado, por razones que serán expuestas ulteriormente. Sin embargo, por lo

general se reconoce que las leyes que conciernen a las empresas públicas deben ser elaboradas con gran cuidado.

El tipo de ley más conocido es el estatuto especial que confiere a una empresa pública particular su estatuto legal, su finalidad y sus poderes; que define sus relaciones con las autoridades gubernamentales superiores y prevé sus fuentes de financiamiento. Normalmente dicha ley está destinada a poner en pie a una corporación pública o cualquier otra forma de empresa oficial. Su gran ventaja estriba en que puede estar “hecha sobre medidas” para adaptarse a las necesidades específicas de la empresa en cuestión.

Por otra parte, las sociedades de Estado o las sociedades de economía mixta están “adaptadas” a la legislación ordinaria sobre sociedades privadas. Como ellas no son de hecho sociedades privadas, esta ley rara vez se aplica en su integridad, siendo necesario, por lo tanto, aportarles diferentes complementos. Tales sociedades están, por consiguiente, dotadas de un estatuto especial, que puede ser de una naturaleza más esquemática que el que se aplica a una empresa pública, siendo las lagunas completadas por una ley sobre la sociedad. Algunas veces, tal instrumento legal toma la forma de una carta fundamental promulgada por un Presidente, un Consejo de Ministros o por un

Ministro. Un buen ejemplo reciente, que proviene de un país conocido por el número y la importancia de sus empresas públicas, es la carta fundamental (Esas Mukavelenamesi) de la Sociedad de la Industria Mecánica de Piezas Sueltas en Turquía (Makine Yedek Parçaları Türk Anonim Sirketi). Esta carta especifica, entre otras cosas, el número de accionistas, la respectiva importancia de su participación, la composición y el modo de elección del Consejo de Administración, la forma de verificación de las cuentas, la disposición de los beneficios y los poderes del Ministro de Comercio sobre la empresa. (1)

Otros ejemplos conocidos son los "estatutos" de las sociedades de Estado en AOF y en AEF. Los de la Compañía Francesa para el Desarrollo de las Fibras Textiles, por ejemplo, ocupa 29 páginas. El artículo 1 expresa que la Compañía "está formada en el cuadro del Art. 2 de la ley No. 46,860 del 30 de abril de 1946, entre los propietarios de las acciones a continuación creadas y de las que podrán serlo ulteriormente", como "una sociedad anónima que será regida por las leyes en vigor y por los presentes estatutos, los cuales han sido aprobados por acuerdo del Ministro de Francia en Ultramar con fecha de febrero de 1949". El resto del Título Primero especifica la denominación, objeto, sitio y duración. El Título II trata del capital y de las acciones; el Título III, de la administración y de la dirección general; el Título IV, de los comisionados en las cuentas; el Título V, de las asambleas generales; el Título VI, del establecimiento de las cuentas; el Título VII, de la liquidación de la sociedad; el Título VIII, de las demandas (contestaciones), y el Título IX, de la constitución de la sociedad y de sus publicaciones.

Instrumentos legales de esta índole dan habitualmente al Ministro calificados poderes específicos de control sobre la empresa. A falta de tales cláusulas, la responsabilidad pública se asegura por medio del procedimiento ministerial de "participación en las acciones" por una predominancia de representantes del Estado en el Consejo de Administración. En el caso de las Fibras Textiles (citado como ejemplo anteriormente), de los 22 miembros en el Consejo de Administración, solamente hay 7 miembros que son "representantes de los preparadores y utilizadores de materias textiles", el resto está compuesto por representantes del Estado.

Pocos países han escogido el voto de las leyes generales concernientes a la empresa pública. Estas leyes habitualmente especifican ciertos géneros de control público a los que todos los tipos, o algunos tipos determinados de empresa pública, están sujetos. El mejor ejemplo conocido de una ley como esa es la de la "Corporation Control Act", ley de los Estados Unidos que subordina todas las corporaciones gubernamentales

a formas de control financiero y administrativo definidos por la Oficina de Presupuesto (Bureau of Budget), el Congreso, la Oficina de Contabilidad General y por el Tesoro. Este "Acto" ha sido criticado, no solamente por la razón que despoja a todas las corporaciones de ciertas libertades a las que tienen derecho, sino también porque tiende a poner en el lecho de Procrustes a corporaciones que, a causa de la diversidad de sus respectivas funciones, exigen diferentes prerrogativas. Canadá trató de responder a esta última crítica dividiendo sus corporaciones en tres grupos, conocidos respectivamente bajo el nombre de "departmental", "agency" y "proprietary". Cada uno de estos grupos fue sometido a un control diferente.

Una clasificación semejante —pero doble— fue ensayada en las Filipinas con el nombre de "Uniform Corporate Charter". En Turquía, el solo país que —según el autor— ha puesto en práctica las leyes generales que conciernen a la corporación pública, hay un grupo bastante grande de empresas públicas gobernadas por los artículos de la Ley 3460 promulgada en 1938, ley que define un considerable número de detalles administrativos y estructurales, así como de responsabilidades de control. Según la opinión general que predomina en los medios oficiales, esta ley se revela como demasiado restrictiva. La mayoría de las empresas públicas recientemente creadas ha adoptado, por consiguiente, la forma de sociedades por acciones.

La utilidad de tales leyes generales es puesta a menudo en duda. Si por alguna circunstancia es absolutamente necesario recurrir a ellas, es también indispensable hacer alguna clasificación de ellas. Pero, y en particular para los países subdesarrollados, sería mejor contar con una larga experiencia en ese campo tan nuevo y relativamente poco familiar, sometiendo cada empresa individual a las formas de control que más convengan a sus necesidades y a sus características.

## EL MINISTRO

La ley trata solamente de estructuras y procedimientos. No puede por lo tanto prescribir sobre política. Esta tarea recae, por lo general, en el gobierno, y en particular en el Ministro del cual depende la empresa. Nadie, en nuestra época, puede decir que el control ministerial es inútil. Para un país que trata, aun en la forma más rudimentaria, de planificar su economía —¿y qué país subdesarrollado no se encuentra en este caso?— tal control es vital. Pero no es fácil organizarlo eficazmente.

La primera pregunta que exige una respuesta es la siguiente: "¿Qué Ministro?". Una respuesta alternativa es posible: las empresas se agrupan ya sea bajo la dirección de diferentes ministros (por ejemplo todas las empresas industriales bajo la dirección del Ministro de la Producción; todas las empresas de transporte bajo la del Ministro de Transportes, etc.), o bien bajo la dirección más amplia de un solo Ministro de Empresas Públicas. Dicha alternativa deberá depender de cierto número de factores entre los cuales los más importantes son: a) el nivel de desarrollo económico alcanzado por el país en cuestión; b) el

(1) El "Yedek Parçaları" da también un ejemplo de la complejidad de las estructuras financieras de las empresas estatales turcas. Los seis "accionistas" son empresas públicas ellas mismas, a saber: el Etibank, la Sümerbank, las Industrias Mecánicas y Químicas, los Ferrocarriles del Estado, los Ingenios Azucareros de Turquía y la Sociedad de Nitratos. Dos entre ellos, el Etibank y la Sümerbank son en parte sociedades financieras y en parte empresas de producción. La Sümerbank conserva las acciones de los Ingenios Azucareros (uno de los "accionistas" de la Yedek Parçaları).

tiempo y energía que debe consagrar el Ministro al sector público; y c) la calidad del aparato de consulta interministerial existente y la voluntad de los ministros de utilizarlo con eficacia.

En los principios del desarrollo económico, las empresas públicas son poco numerosas y, por lo tanto, pueden ser agrupadas bajo el control de un solo Ministro. Tal solución es deseable debido a la dificultad existente en alcanzar una cooperación interministerial (pues es necesario recordar que el subdesarrollo económico y administrativo generalmente son concomitantes). En consecuencia, si existe un Ministro de Empresas de Estado se obtendrá cohesión en la política y rapidez en las decisiones.

Sin embargo, con la expansión de la empresa pública y el progreso de la organización gubernamental, será necesario operar una descentralización de la responsabilidad. Así se llegará a colocar cada grupo de empresas bajo la responsabilidad de un Ministro calificado. Como método de control permanente el agrupamiento de un gran número de empresas públicas diferentes bajo la responsabilidad de un solo Ministro presenta serias debilidades. Se debe considerar este método como una medida temporal. Por razones de mejor coordinación y de eficacia en la planeación, sería deseable que el Ministro responsable de un grupo de empresas públicas pudiese ejercer también un control gubernamental sobre las empresas privadas del mismo género. En otros términos, hay necesidad de un Ministro de Industria en general y no de Industria del Estado, de un Ministro de Transportes en general y no de Transportes del Estado. Los turcos reconocieron dicha necesidad recientemente suprimiendo su Ministerio de Explotaciones Estatales y transfiriendo las responsabilidades al Ministerio de Industria en general. Así lo hace observar el informe de las Naciones Unidas:

“Se da uno cuenta cada día más, que la existencia misma de las corporaciones no disminuye en ninguna forma la necesidad de un agrupamiento a la vez comercial y no comercial lógico y consecuente de las actividades gubernamentales.”

Aún cuando las conclusiones a las que han llegado los expertos sean demasiado categóricas partiendo de ese principio general, su afirmación encierra una verdad importante, olvidada con demasiada frecuencia.

En lo que concierne a la forma de ejercer el control ministerial, es importante subrayar con fuerza que es cuestión de convenio más bien que de ley. Ninguna ley puede impedir a un ministro intervenir las veces que él quiera, mientras que esté respaldado por sus colegas, por la legislatura y por la opinión pública. Lo que la ley puede hacer, sin embargo, es indicar los puntos en los que la intervención puede ser útilmente ejercida, siendo necesaria la aprobación ministerial para ciertos puntos clave. A este respecto, la peor de las leyes sería aquella que exigiera una aprobación semejante para una multitud de detalles relativamente menores. Si así fuera, los administradores de la empresa estarían poco instigados a tomar las responsabilidades y la gestión llegaría a ser lenta y burocrática.

Este problema es el más delicado de todos. Es cómodo ordenar en términos generales, pero es mucho menos fácil asegurar el cumplimiento de las instrucciones. La esfera real del control ministerial dependerá de la concepción predominante de las relaciones entre el Ministro y la empresa. Los principales factores que condicionan esa actitud, pueden ser fácilmente definitivos.

El grado de planificación económica, así como el funcionamiento de la planificación, son evidentemente importantes. Mientras más rígido es el plan, el empleo de controles físicos directos, distintos de los controles financieros indirectos, será más grande y las intervenciones en los puntos de detalle aparecerán como más “razonables”.

Otro factor: la naturaleza del sistema político. En una democracia parlamentaria donde el Ministro puede estar considerado como responsable ante el Parlamento de las actividades de las empresas públicas, los controles que éste ejerce pueden llegar a ser paralizantes, a menos que los diputados no se hayan puesto de acuerdo para limitar voluntariamente su información o al menos que el Ministro no sea capaz de resistir a su importunidad.

Se debe tener también presente la calidad de los miembros del Consejo de Administración y la de los gerentes. ¿Son ellos dignos de confianza? ¿Comprenden su trabajo? Si solamente existen hombres de poca energía, el Ministro no resistirá la tentación de mantenerlos al margen, aunque él esté menos al corriente que ellos de las cuestiones industriales y comerciales. Es pues un círculo vicioso, puesto que las capacidades de esos hombres no podrán desarrollarse (siendo entendido que es la inexperiencia y no la estupidez el principal obstáculo a la eficacia) más que en la medida en la cual serán autorizados para ejercer las responsabilidades reales.

En fin, hay que considerar el género de empresa pública, la esfera de su competencia, el efecto político de sus operaciones y la naturaleza de sus relaciones financieras con el gobierno. Evidentemente, una corporación de desarrollo o una autoridad de un Valle fluvial, con sus responsabilidades económicas clave, atraerá todavía más la intervención ministerial que una simple usina o plantación, y una empresa que depende principalmente de los fondos públicos tendrá tendencia a soportar las pruebas más severas que la que tiene un financiamiento autónomo.

Todos estos factores ejercen una gran influencia en el grado de control juzgado necesario o aceptable. La mayoría de las presiones provienen normalmente en el sentido de un control excesivo y ellas pueden ser casi irresistibles. Pero el Ministro competente y leal al bien público resistirá con todas sus fuerzas estas presiones, proveyendo que sea plenamente consciente de su existencia y de su peligro. Es solamente ahí donde el gobierno pierde todo control sobre sus “empresas” creadas por él —como sucede en ciertas repúblicas de América Latina— que ha sido necesario afirmar una más grande autoridad para el Ministro.

Otro método destinado a asegurar —o a fortalecer— el control ministerial consiste en nombrar al

Ministro mismo para la presidencia del Consejo de Administración de la empresa pública. Este Ministro, o algunas veces otros ministros interesados, pueden hacerse "representar" alternativamente por sus jefes de servicio en el Consejo de Administración. Estas dos prácticas han sido fuertemente condenadas como no convenientes a una buena administración de tipo comercial, mas ni la una ni la otra pueden ser descartadas, porque son inapropiadas en todas las circunstancias. Este problema será nuevamente discutido en el capítulo siguiente, en el momento de examinar la composición de los Consejos de Administración.

## EL CONTROL FINANCIERO

"Las nacionalizaciones francesas tomaron la forma que conocemos por las razones financieras y políticas", escribía el Dr. Brian Chapman y después agregaba:

"Las avanzadas razones financieras eran que las empresas nacionales industriales y comerciales, debían estar al abrigo del control del tesoro y sus finanzas basadas en el sistema de la contabilidad comercial. Este argumento jamás fue convincente: nada impedía al Parlamento dar una base conforme a los estatutos en los procedimientos de contabilidad especial si lo hubiese querido." (2)

Esto puede ser válido para Francia, pero se debe tener cuidado en aplicar esta forma de razonamiento un poco *a priori* a las "empresas nacionales, industriales y comerciales" de los países subdesarrollados. El sistema llamado "cuenta de anticipos", practicado en Ceilán, da una idea de las grandes dificultades que frecuentemente encuentran aquellos que quieren adoptar los procedimientos financieros gubernamentales a las exigencias de una actividad de tipo comercial. Es siempre preferible construir algo nuevo.

Los controles financieros pueden ser ejercidos en tres niveles diferentes, que son los siguientes: 1o. De valorización y de subsidio; 2o. De gestión; 3o. De contabilidad.

En el primer estadio, la tentativa de controlar los detalles de los gastos previstos puede ser completamente desastrosa. Los puntos clave sobre los cuales el control (por el Ministro o por el Parlamento) debería estar concentrado son los gastos totales en capital y la repartición general de los gastos entre las diversas actividades. El primer punto es siempre importante, por razones evidentes, y el segundo puede ser importante para una empresa con fines múltiples, tal como una Corporación de Desarrollo o una "Autoridad de Valle fluvial". En el estadio de gestión, sería igualmente nocivo tratar de controlar los gastos de una forma detallada para las fiscalizaciones a las cuales seguido se someten los servicios gubernamentales.

La experiencia muestra también que la nominación de un "consejero financiero" del gobierno (como

en la India) con poder de remitirse a una autoridad superior por los gastos que desapruueba, no es útil. El principal deber del gobierno en este dominio, se comprende, no es establecer controles "exógenos" sobre los gastos, sino simplemente asegurarse que la empresa posea ella misma las organizaciones adecuadas para esta finalidad. El control de la regularidad de los gastos debe venir en el tercer estadio, el de comprobación de cuentas. Este último debe ser hecho según un procedimiento enteramente comercial, no importa cual sea el estatuto constitucional de la empresa. Si la comprobación debe ser efectuada por la Oficina de Contabilidad del gobierno o por un Tribunal de Cuentas, aquél o éste deben tener una sección especial compuesta por contadores que hayan adquirido alguna experiencia comercial. En ciertos casos —particularmente cuando un organismo gubernamental muestra alguna resistencia para adaptarse a la situación— es preferible formar una oficina especial para la comprobación de cuentas de las empresas públicas o confiarlas a determinadas empresas privadas de comprobación de cuentas comerciales, como se practica en la Gran Bretaña. Es normal y deseable que el informe de los comisionados en las cuentas sea presentado al Ministro calificado y sometido por éste al Parlamento, el cual puede confiar su examen a un comité ordinario o especial.

## EL CONTROL DE RENDIMIENTO

Para las empresas que gozan de monopolio o que están de una forma o de otra al abrigo de la competencia —como se encuentran de hecho todas las empresas públicas en los países subdesarrollados— los controles de rendimiento, efectuados del exterior, son particularmente importantes.

Entre los países altamente evolucionados, Francia ha formado un órgano de control elaborado que tiene autoridad bajo la forma de la Comisión de Comprobación de las Cuentas de las Empresas Públicas. No es necesario examinar aquí el funcionamiento de este organismo. Lo que interesa es más bien saber hasta dónde los países subdesarrollados deberían tomarlo como modelo. A juicio del autor, solamente un país ha formado un organismo comparable. Este país es Turquía que creó y en realidad diez años antes de la Comisión francesa, la "Oficina Superior de Control a Presidencia del Primer Ministro": (Bureau Supérieur de Contrôle auprès du Premier Ministre). Esta oficina no ha tenido gran éxito por la simple razón de que falta personal calificado y experimentado. Esta falla es irremediable, al menos por corto tiempo. Es menos que inútil dar a una oficina semejante los funcionarios para los cuales se puede encontrar cargos más "importantes". Se necesitan expertos altamente calificados y éstos existen en cantidades muy insignificantes. Es más, aquellos que se encuentran disponibles deben de ser empleados en la gestión de las empresas públicas y no en el control de su actividad. Por esto, y a pesar de la importancia incontestable del control de rendimiento, un país subdesarrollado vacila en formar un organismo especial para este efecto, hasta que pueda hacerlo sin privar por esto a las empresas públicas mismas de sus administraciones. En la mayoría de los casos, será probablemente preferible tener controles de rendimiento

(2) *The Profession of Government*, Londres, 1959

periódicos, conducidos por comités especialmente constituidos al respecto, comparables al Comité "Fleck" o Comité "Hebert" en Gran Bretaña. Esto último, economiza personal y tiene también la ventaja de deponer los gerentes ya cansados por el trabajo al menos que ocurran visitas de parte de las personalidades examinadoras.

## EL CONTROL PARLAMENTARIO

El papel que representa el Parlamento frente al sector público de la economía ha sido objeto de muchas discusiones en Occidente y en las cuales el autor de este estudio ha contribuido. Solamente algunos aspectos de este problema conciernen a los países subdesarrollados.

Un Parlamento tiene tres tareas principales: votar las leyes, suministrar los medios financieros y supervisar la administración. Por consiguiente, es responsable de la constitución de las empresas públicas, en la medida en que tengan necesidad de una autorización legislativa; debe proveerlas de fondos en la medida en que ellas dependan de los fondos públicos y debe asegurarse de que su administración es honesta, eficaz y responsable en último caso ante el poder político. Esta última tarea suscita naturalmente muchas controversias.

¿Hasta dónde un Parlamento puede "intervenir" con derecho y razón? El grado real de control que ejerce depende de un cierto número de factores. Esto depende, en parte de los poderes que se otorgue a sí mismo por la legislación apropiada. Un segundo factor es el grado, en teoría legal y en la práctica política, de la responsabilidad ministerial para los asuntos de una empresa determinada. Un tercer factor es la frecuencia con la cual la empresa debe dirigirse a la legislatura para solicitar nuevos fondos o modificaciones a la legislación. Pero el factor más importante es la actitud de ánimo predominante al respecto de las empresas públicas entre los diputados, sus electores y los diversos grupos de interés los cuales están asociados.

¿Hasta qué punto los diputados tienen confianza en la aptitud y honestidad de los ministros y de los gerentes? ¿Hasta dónde están ellos determinados para intervenir en materias de las cuales sólo tienen un conocimiento superficial, a fin de poder explotarlas a fines políticos, o para satisfacer a un grupo importante de electores, o para obtener los "favores" de diferentes clases de gentes que pueden ayudarles en su carrera política? ¿Hasta qué punto se dan cuenta de las condiciones necesarias para la realización del máximo de eficacia de una empresa pública?

Admitimos, sin reserva, que las circunstancias de la vida política en la mayoría de los países subdesarrollados que se esfuerzan en hacer funcionar las instituciones democráticas, sean tales que las respuestas dadas a estas preguntas indican la necesidad de tener sólidas garantías contra una intervención parlamentaria excesiva. Esto significa que en la práctica, el Parlamento no puede discutir los asuntos de una empresa pública que en las circunstancias a la vez limitadas y preparadas de una forma adecuada. "Juzgar según los resultados", tal es el papel que conviene

representar más al Parlamento. Si él tiende a ir más allá de este límite, hará más mal que bien. Hay que cuidarse sin embargo, de hacer deliberadamente de los asuntos de la empresa pública una zona misteriosa de administración en la que está prohibido penetrar, pues un Parlamento al que se le prohíbe todo derecho de mirar, puede revelarse mucho más peligroso que aquel que interviene periódicamente, y la ausencia de publicidad siempre provoca sospechas que pueden ser justificadas. Por otra parte, es muy necesario que los miembros del parlamento estén informados de las necesidades de la empresa pública.

Estas exigencias pueden ser probablemente satisfechas si las prácticas siguientes se aplican:

1o. Los ministros deberán dar libremente informes concernientes a la empresa, en respuesta a las interpeleciones, rehusando resueltamente comprometer su responsabilidad en los asuntos que no deberán depender sino de los poderes discrecionales de la directiva de la empresa.

2o. La discusión de los asuntos de una empresa deberá estar reservada a un debate prolongado y regular pero poco frecuente.

3o. La materia de tal debate deberá estar preparada y escogida por un pequeño comité parlamentario que tenga poder tanto para escuchar los testimonios como para tener acceso a los documentos.

Seguramente, cierto peligro asoma en la última de estas prácticas, debido a que un "mal" comité parlamentario puede dejarse llevar demasiado lejos por el detalle, sometiendo a la dirección de la empresa a presiones indeseables y haciéndole la vida imposible por encuestas demasiado persistentes. El autor piensa que sin embargo, bien vale la pena correr el riesgo. En la India, al menos, los resultados son en conjunto positivos; el Profesor Hart escribió a propósito de las encuestas efectuadas por el Comité de Estimaciones de Lok Sabha, concernientes a los grandes proyectos de desarrollo de los Valles fluviales, que francamente son "asombrosamente constructivas". Pero hay que recordar siempre que la India ha mostrado una gran aptitud para adaptarse a las instituciones parlamentarias que la mayoría de los otros países subdesarrollados.

El momento más crítico en el control parlamentario surge (puede ser) cuando los diputados que anteriormente habían descuidado las cuestiones concernientes a la empresa pública a beneficio de asuntos más quemantes (tales como la adquisición de la independencia nacional) principian a mostrar un interés, vivo, pero mal informado, por ellas. Ciertas señales muestran que en Nigeria este punto crítico se ha alcanzado. Es entonces cuando es conveniente el establecimiento de convenios apropiados en el sentido que ya se ha señalado anteriormente y que llegan a ser de una importancia suprema.

Todo esto que parece absurdo se explica por el hecho de que la ley turca exige que una sociedad de responsabilidad limitada debe tener al menos cinco accionistas. Tal contrasentido muestra que es deseable modificar ciertos aspectos de la ley que son claramente inaplicables a una empresa pública.