

- LAS EMPRESAS DEL ESTADO NO DEBEN APARTARSE DE LOS PRINCIPIOS DE UNA SANA ADMINISTRACION, PERO NO POR ELLO HAN DE REGIRSE POR LOS CRITERIOS DE UTILIDAD DE LAS EMPRESAS PRIVADAS
- LOS ORGANISMOS FINANCIEROS DE AMERICA LATINA DEBEN ELABORAR UNA DOCTRINA SOBRE LAS PREMISAS POLITICO-SOCIALES DEL DESARROLLO PARA ORIENTAR SU ACCION

## El Control de los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal

*F* RUTO de la acción del tiempo, conciliadora y reflexiva, y como resultado, sobre todo, del argumento decisivo de las necesidades nacionales, la cuestión de la existencia y desarrollo de un cada vez más fuerte sector estatal de la economía se encuentra ahora, en nuestro país, más allá de toda discusión. Pero si nadie discute ya, por ejemplo, la significación positiva, aunque con limitaciones, que ha tenido PEMEX en el desarrollo económico independiente de México, o la que tiene ahora la CONASUPO en la comercialización de los productos agrícolas y la eliminación de intermediarios en el campo, si hay, y en abundancia, críticas relativas al modo de operación de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal y al sentido económico que han de tener respecto al país en general y respecto a determinados sectores de la economía en particular. Tales críticas, o por lo menos las que interesa mencionar, se encaminan a plantear dos temas fundamentales: la función de tales organizaciones —y en este sentido, propósito u objeto son sinónimos aceptables de función— y el grado de control a que han de estar sujetas.

Al enderezar argumentos sobre la función del sector público de la economía, del que se excluye, en obvio de confusiones, lo que propiamente constituye el aparato de la administración gubernamental (secretarías de Estado y demás dependencias directas del Ejecutivo), se llega con frecuencia al meollo del problema. Los críticos más audaces y violentos, los que preferirían que nunca hubiera existido este sector en la economía mexicana, después de señalar las innegables deficiencias que en él se presentan, afirman que, si bien la única función que podría atribuírsele desde ese punto de vista es supletoria de la actividad privada, o la complementa, eso no significa que deba operar con criterios económicos distintos a los de ésta; es decir, sostienen, con retórica no siempre precisa pero siempre dogmática, que las empresas estatales deben operar, tal como las privadas, con un criterio de utilidad. Presentado en tales términos, el argumento puede volver entonces a la crítica de la existencia misma de las empresas del gobierno, pues establece que el Estado es ineficiente como administrador puesto que obtiene nulas, negativas o escasas utilidades de sus empresas.

No tiene mayor objeto negar probadas ineficiencias de las empresas estatales, y a ello ha de volverse al tratar los aspectos de su control. Pero si es lícito, y aún imperativo, discutir esa apreciación de sus resultados con base en los criterios que rigen al sector privado, pues ello atañe a los fundamentos mismos de su creación. De aceptarse tal enfoque, habría que pensar que efectivamente este sector de la economía nunca debió haber existido y que si diversos fenómenos lo hicieron surgir, está condenado a la desaparición paulatina, toda vez que, puesto a competir con el empresario individual o a sustituirlo, habrá de suspender su actividad a medida que el sector empresarial sea capaz de tomar en su manos la obra emprendida por el gobierno. Pero aunque esto es aceptable para casos aislados y excepcionales es completamente inadecuado cuando se aplica a las empresas estatales en conjunto. La razón de ser de éstas, en efecto, no tiene nada que ver con la actividad empresarial

y refleja, en cambio, o debe reflejar, el triunfo de un esfuerzo colectivo que persigue, mediante la acción conjunta que representa el Estado, el bienestar social. Mientras el Estado persiste, ha de intentar una optimización sinérgica de los esfuerzos para un fin común, es decir, una acción conjunta de los individuos que integran la comunidad, con objeto de superar, mediante la cooperación, las limitaciones del esfuerzo de cada uno para lograr mayores beneficios para todos. Mientras la razón de ser de la empresa privada es una optimización sinérgica que persigue el lucro individual (aunque a veces, por razones que imponen las técnicas de "relaciones humanas", ese objetivo aparezca disfrazado en otros que en realidad son colaterales y subordinados) en la empresa estatal el único propósito aceptable es el bienestar colectivo, y a este propósito central han de sujetarse todas las modalidades de su actividad. En consecuencia, sólo este criterio puede ser útil para calificar la acción de las empresas estatales; la conveniencia de que existan y se consoliden, por lo tanto, ha de apreciarse por virtud de que consigan o no su fin social, independientemente de que sus balances arrojen o no una utilidad contable.

Lo anterior no significa, en modo alguno, que las empresas estatales hayan de permanecer al margen de los principios de una sana administración. La regla de la máxima eficiencia es de aplicación universal; incluso entre los artistas clásicos se planteaba en la forma de "máximo efecto estético con mínimo recurso artístico". Pero que una empresa estatal actúe conforme a este principio no significa que presente utilidad contable al cabo de sus ejercicios sociales. Y así puede entrarse de lleno al segundo punto de la cuestión: el del control. Más que adoptar una posición en cuanto a la cantidad de control —dentro de esos dos extremos que propugnan que lo haya en máxima medida, por una dependencia directa de hecho y de derecho, o en mínima, con una operación completamente autónoma— lo que importa es definir el sentido de ese control, y éste sólo puede ser el que se proponga medir la utilidad social de la acción de cada empresa estatal y apreciar si ese fin social se obtiene o no con el máximo aprovechamiento de los recursos de que dispone cada una.

Controlar no es otra cosa que comparar —de preferencia cuantitativamente— los resultados efectivamente obtenidos con los resultados previstos. Por ello la forma del control, esto es, la forma de comparar, no tiene mayor importancia; lo que vale para un control efectivo es una adecuada planeación, que permita establecer con el máximo detalle posible los resultados que se esperan. Esto implica que, una vez definido el fin particular del bienestar social que cada empresa del Estado debe perseguir, ha de establecerse la magnitud de los resultados que se esperan y la de los recursos destinados a la obtención de esos resultados, dando por supuesta una relación óptima entre unos y otros. Que al controlar aquel fin y esta relación aparezca o no una utilidad contable, es algo secundario. El fin y la relación óptima, incluso, pueden darse aún en los casos de un déficit permanente, y no por ello se estará desvirtuando la función de la empresa de que se trate.

El análisis de los resultados contables de las empresas estatales, sin embargo, lleva a otro aspecto del problema que reviste particular interés. Resultados negativos pueden deberse —como parece ocurrir en las empresas nacionalizadas francesas— a simples artificios contables, que consisten, por ejemplo, en registrar como gastos las inversiones de las empresas. Tales artificios son condenables si con ellos se pretende conseguir cualquiera de dos objetivos igualmente inadecuados: limitar el crecimiento o la mejoría de los recursos invertidos en las empresas —negando aumentos de salario a sus trabajadores, eludiendo la renovación de equipos, etc.— o subvencionar indirectamente al sector privado o a empresas específicas. Este último punto debe destacarse, pues parece constituir una práctica generalizada de las empresas estatales de muchos países. Con diversas modalidades, el mecanismo consiste en la concesión de servicios o condiciones especiales a empresas privadas, con cargo a la operación de las empresas estatales, y con apoyo en criterios —más o menos válidos— de fomento industrial o de ayuda a grupos específicos. Tal práctica es condenable, no porque el propósito de fomento o ayuda sea en sí inadecuado, sino porque el hacerlo por vía indirecta, encubriéndolo en una contabilidad cuyo detalle rara vez ve la luz pública, propicia la corrupción y desvirtúa, con frecuencia, los propósitos de servicio social de las empresas, cuyos recursos pueden quedar, finalmente, al servicio de pequeños grupos privilegiados.

De acuerdo con las consideraciones anteriores, y puesto que en el ambiente parece flotar cierto confrontamiento entre el sector privado y el público, el Estado debe responder a la crítica eliminando la corrupción, definiendo claramente los objetivos de sus empresas, mejorando el control de sus operaciones y procediendo a un saneamiento administrativo que, mediante el uso de técnicas modernas, permita una operación eficiente; pero no por ello ha de caer en el error de enjuiciar los resultados de las operaciones de los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal con el criterio de las utilidades que se utiliza en las empresas privadas. Y si algunas de estas instituciones arrastran vicios del pasado en materia de concesiones o subsidios "ocultos", debe procederse a sustituirlos

por cualquier otro de los instrumentos que posee el gobierno —estímulos fiscales, créditos, etc.— de tal modo que, además de cumplir mejor, por la vía directa, esa función de fomento y ayuda, sea posible observar con claridad la eficiencia del Estado como administrador.

## El BID y su Papel de Acelerador de la Integración Regional

**E**NTRE los acuerdos adoptados en la IV Asamblea de Gobernadores del BID, celebrada a fines de abril último en Caracas (1), destaca el relativo al financiamiento de las exportaciones, según el cual es de esperar que para principios de 1964 funcione un programa intrarregional de ese carácter, mediante una solución transitoria que, si bien de alcance limitado, servirá de base para llegar en el futuro a una fórmula más amplia y eficaz. De este modo, el Banco Interamericano entra de lleno en la obra de la integración económica regional y asume en ella un papel de primer orden. La misma resolución marca a este respecto lineamientos complementarios de claro sentido, al disponer que el Banco prosiga y amplíe las operaciones financieras y de asistencia técnica que ayuden al proceso de integración económica de América Latina y, también, que acentúe sus vinculaciones y contactos con la ALALC, con el Mercado Común Centroamericano y con las demás entidades que traten de distintos aspectos de dicho proceso. Según palabras del Dr. Felipe Herrera en el discurso de clausura, el BID se ha transformado en el banco de la integración. Existe, pues, plena coincidencia entre el pensamiento plasmado en esta resolución de la Asamblea de Caracas y el que inspira, de tiempo atrás, la tarea del cuerpo directivo de la institución. En tales condiciones cabe augurar resultados muy positivos si el BID, la ALALC y el MCCA encuentran ahora las formas adecuadas de cooperar estrechamente. Será menester que los directivos de esos organismos busquen con diligencia tales formas y que la opinión pública observe con atención la labor que se realice. Urge que la resolución de Caracas se convierta pronto en medidas prácticas.

La creación de un sistema de financiamiento a mediano plazo de las exportaciones latinoamericanas responde a una necesidad imperiosa que se ha señalado en tono más perentorio cada vez a lo largo de los tres últimos años. En uno de los acuerdos adoptados por la I Reunión de Políticas Comerciales y Bancos Centrales de los países miembros de la ALALC, efectuada en Bogotá a principios de abril, se manifestaba al BID que era indispensable el inmediato establecimiento del tal sistema con aportación sustancial de recursos financieros del exterior. La inquietud que le demora causaba se justifica con creces, pues sin un sistema de financiamiento de las exportaciones intrarregionales las posibilidades de la integración quedaban seriamente cercenadas. Con su implantación se allanará uno de los grandes obstáculos que hacen premiosa y difícil su marcha.

El documento, de elevado valor técnico, que han elaborado los expertos designados por el BID y que fue sometido a la Asamblea de Caracas, estipula que uno de los tres criterios fundamentales adoptados es el que el sistema “debe contribuir primordialmente a la integración económica de América Latina”. En vista de que otras posibles formas institucionales del organismo regional de financiamiento requerirían más tiempo, el grupo de expertos y el Directorio Ejecutivo del BID han recomendado una solución transitoria que permitiría al banco una contribución rápida y efectiva. El propio BID sería el organismo regional de financiamiento y utilizaría para ello recursos ordinarios de capital y del Fondo para Operaciones Especiales (hasta un total de 30 millones de dólares), lo que complementaría con otros 60 millones colocando en los mercados de capital bonos o certificados de participación. Se ha considerado factible que un grupo de bancos norteamericanos o europeos compre estos valores. El documento apunta una interesante posibilidad para reforzar el caudal manejado por el organismo regional de financiamiento: como una parte considerable de los activos oficiales de oro y divisas de los países latinoamericanos está depositada a plazo en bancos de EUA y Europa o invertida en bonos, el organismo regional podría ofrecer la oportunidad de invertir determinada proporción de esas reservas en documentos que tengan alta liquidez. Bastaría que los países del área mantuvieran invertido, en promedio, sólo el 1% de sus reservas para que su contribución representara una proporción muy considerable de los recursos que, en un comienzo, el sistema necesita movilizar.

En la Asamblea de Caracas ha habido debates de sumo interés y el discurso de clausura pronunciado por el Dr. Felipe Herrera representa un buen elemento de juicio para

(1) Ver “La labor del BID en 1962 y 1963”, “Comercio Exterior”, abril de 1963, pp. 223-224.

entender cuáles son algunos de los puntos críticos que se plantean primordialmente. Uno de ellos es el apoyo que el banco presta a la iniciativa privada, tema que aparece en el centro de la gran polémica que se ventila a diario sobre el destino de nuestra región. Ha podido hablarse de una "gran ofensiva" de la iniciativa privada norteamericana y aun latinoamericana en el marco de la Alianza para el Progreso y es lógico que el BID no escape a ella. Sus estadísticas revelan que de los préstamos que ha otorgado a cargo de recursos ordinarios, 22% han sido créditos directos a empresas privadas y 26% a organismos de desarrollo para el sector privado, o sea que, en conjunto, 48% se ha destinado a ese sector. Del Fondo para Operaciones Especiales el 51% de los préstamos se ha canalizado hacia el desarrollo del sector privado.

El Dr. Herrera trató el asunto subrayando que los gobernadores del BID se habían referido a la necesidad no sólo de fortalecer la empresa privada, sino de ampliarla e ir creando cada vez mayor número de inversionistas, así como de robustecer el mercado de capitales. En este punto no hubo discrepancia por parte del representante norteamericano, quien sostuvo que tales políticas tenderán a disipar los legítimos temores e infundadas preocupaciones de los inversores particulares. Añadió, sin embargo, que "la experiencia de las últimas décadas nos ha dado abundantes pruebas de que el camino para alcanzar el progreso, dentro del marco de la libertad política, es el camino de la economía mixta" y que cada país en desarrollo "debe hallar la justa relación entre los sectores públicos y privados que sirva sus necesidades de la manera más eficaz y productiva". Valorando este reconocimiento en todo lo que puede significar, justo es expresar el legítimo temor de que, a la inversa de lo que parece cada vez más necesario a la luz de los análisis teóricos y de la experiencia histórica, se está difundiendo y vigorizando cada vez más en América Latina el peligroso mito de que es preciso salir del subdesarrollo o acelerar el desarrollo conforme a los cánones de economías ya plenamente desarrolladas. Tanta insistencia en la iniciativa privada, tanta preocupación por su bienestar, parecen inoportunas a la vista del panorama de penurias y estrangulamientos que presentan los países de la región. Los sectores públicos de las economías latinoamericanas requieren su propia reforma o transformación, cierto, pero seguirán siendo, y cada vez más, factor indispensable y primordial para salir del subdesarrollo. Los organismos regionales habrán de tenerlo muy en cuenta si quieren que su doctrina, que con cierto engolamiento e impropiedad se viene calificando de "filosofía", se ajuste a las necesidades reales de la presente etapa latinoamericana y no sea una lucubración a contracorriente. Política y socialmente, pues que de ello se trata, queda mucho por avanzar en cuanto a conceptos y líneas de acción, saltando sobre tabús y ficciones. El planteamiento del problema económico y la elaboración de soluciones técnicas parecen haber sacado gran ventaja a su correspondiente doctrina político-social. Ello es bien apreciable en el reciente documento de la CEPAL Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano y lo es, aún más, en las tesis que gobiernan la actividad del BID. Es hora, por consiguiente, de pensar a fondo en las premisas político-sociales del desarrollo económico y de inscribirlas como factor condicionante de éste. Citemos, como fuente de aleccionadoras sugerencias sobre el tema, la reciente obra del sociólogo norteamericano Robert L. Heilbroner *The Great Ascent*, en la que se razonan, entre otras importantes conclusiones, las siguientes: que el desarrollo económico no es primariamente un proceso económico, sino un proceso político y social; que las transformaciones políticas y sociales requeridas por el desarrollo económico propenderán a ser de naturaleza revolucionaria, no reformista; y que en muchas áreas atrasadas gobiernos fuertes y técnicas económicas colectivas serán condiciones necesarias del proceso. El cuadro que en lo que se refiere al progreso de las reformas estructurales pinta el Informe Anual del BID sobre el Fondo Fiduciario de Progreso Social es bastante deprimente.

Varios otros aspectos de las bases operativas del BID fueron motivo de fructuosos análisis. Se señaló, por ejemplo, la conveniencia de que la institución mantenga un equilibrio entre lo que es propiamente inversión económica y las inversiones sociales; la posibilidad de simplificar los patrimonios que maneja el banco mediante la fusión del fondo para operaciones especiales y del fondo fiduciario; la factibilidad de que los recursos a corto plazo del BID (los que retiene en su poder en el período anterior al desembolso) sean invertidos en mercados latinoamericanos de valores en lugar de mercados exteriores; la reafirmación del carácter del BID como instrumento de financiamiento regional a largo plazo y la labor que los bancos comerciales y los bancos centrales pueden realizar con miras a la creación de un mercado común financiero para financiamientos a corto plazo o plazo mediano; la actividad del BID como incipiente cámara de compensación de experiencias y asistencia de tipo técnico; y la preocupación general —de gobiernos y de directivos del banco— por conseguir que los desembolsos sigan más de cerca a los otorgamientos de préstamos. El Dr. Herrera afirmó que este problema, técnicamente complejo, será atendido en términos tales que se pueda armonizar la política del banco con la necesidad urgente que tienen los países de una utilización más expedita de los fondos concedidos. Así será, sin duda alguna, y ello, unido a la realización de los demás puntos del programa de acción resultante de la Asamblea de Caracas, abre buenas perspectivas para que el BID cumpla mejor las altas finalidades que constituyen su razón de ser.