

# SIGNIFICADO Y CRISIS DE LA EMPRESA PUBLICA ARGENTINA

por

MARCOS KAPLAN EFRON

Profesor de Política Económica en la Escuela de  
Derecho de Valparaíso, Universidad de Chile.

I.—El estudio de toda institución no puede ser cumplido desde un punto de vista restringido, formal y estático. Requiere un enfoque interdisciplinario, dinámico, totalizador y concreto. Debe tomar especialmente en cuenta, por una parte, el condicionamiento socio-económico, político-jurídico y cultural que se ejerce sobre la institución; y por la otra, la incidencia de aquélla sobre las esferas y niveles generales en que se inserta (1). Esta premisa metodológica es particularmente relevante para el análisis de la Empresa Pública, por la importancia y complejidad del fenómeno, y por la confusión reinante en el debate científico y político del mismo.

La Empresa Pública integra y expresa una serie de procesos aparecidos a partir de 1914 aproximadamente, referentes a la crisis del régimen liberal clásico, al avance del intervencionismo estatal y del sector público de la economía, a la preocupación por los problemas del desarrollo y de la planificación. Con diversidad considerable de circunstancias y mati-

(1) Cfr. al respecto: HORACIO GODOY, "Planificación y Sociedad", en "Temas del BID - Publicación del Banco Interamericano de Desarrollo", Año II - Febrero 1965 - N° 3, p. 31. Es además siempre útil recordar la observación de un distinguido especialista inglés: "La clasificación legal o constitucional resulta confusa, con frecuencia, y es igualmente frecuente que no existan fundamentos lógicos para distinguir entre las diversas categorías de organismos. Los jurisperitos administrativos han invertido, quizá, demasiado tiempo y energía en criticar las anomalías y en poner de manifiesto las incongruencias entre los diferentes tipos legales de organismo. Puede decirse, en efecto, que la discusión pública se ha centrado demasiado sobre las formas legales o constitucionales de la empresa pública y que se ha dedicado una atención insuficien-

ces, estos fenómenos y problemas se han ido dando en los países capitalistas avanzados, en los que intentan marchar hacia regímenes socialistas, y en los que sufren una situación de sub- o semi-desarrollo (2).

En la Argentina, el intervencionismo de Estado y la expansión del sector público de la economía se manifiestan ya hacia comienzos del siglo, pero se perfilan de modo cada vez más acentuado a partir de 1930. Ello se produce a través de fases y regímenes muy diferentes, y por acción de una serie de factores, rasgos y justificativos de muy variada índole:

---

te a problemas tales como la organización y gerencia, la política financiera y la administración del personal. Apenas se ha dedicado atención a la cuestión vital del tamaño óptimo de la empresa pública, asunto de la mayor importancia". WILLIAM A. ROESON, "Empresa Pública", en Ministerio de Comercio, Servicio de Estudios, "Información Comercial Española", Madrid, marzo de 1964, página 61.

- (2) Sobre el sector público y las empresas estatales, ver: la serie de trabajos sobre el tema en "Información Comercial Española", cit. nota (1); KONSTANTIN KATZAROV, "Teoría de la Nacionalización (El Estado y la Propiedad)", México, Instituto de Derecho Comparado, 1963; WILLIAM A. ROESON, "L'Industria Nazionale e la Proprietá Pubblica", Milán, Edizioni di Comunità, 1962; "Nationalization - A Book of Readings Edited by A. H. HANSON", Londres, George Allen and Unwin Ltd., 1963; "Le Fonctionnement des Entreprises Nationalisées en France - Travaux du 3<sup>e</sup> Colloque des Facultés de Droit", Paris, Librairie Dalloz, 1956; PIERRE BAUCHET, "Propriété Publique et Planification (Entreprises Publiques Non Financières)", Paris, Editions Cujas, 1962; A. H. HANSON, "Public Enterprise & Economic Development", Londres, Routledge & Kegan Paul Ltd., 1959; A. G. DELION, "Le Statut des Entreprises Publiques", Paris, Berger-Levrault, 1963; P. et M. MAILLET, "Le Secteur Public en France", Paris, Presses Universitaires de France", 1964; FERNANDO GARRIDO FALLA, "Las Empresas Públicas", en Instituto de Estudios Políticos, "La Administración Pública y el Estado Contemporáneo", Madrid, 1961, pp. 115 a 148; TOMAS R. FERNANDEZ RODRIGUEZ, "Notas para un Planteamiento de los Problemas Actuales de la Empresa Pública", en "Revista de Administración Pública", Madrid, N<sup>o</sup> 46, enero-abril 1965, pp. 95 a 127; MARCOS KAPLAN, "Países en Desarrollo y Empresas Públicas", Buenos Aires, Ed. Macchi, 1965.

económicos, sociales, coyunturales, políticos, militares e ideológicos, tales como los que a continuación se esquematizan (3).

## II.—FACTORES HISTORICOS GENERALES

La Crisis de 1929 y la Segunda Guerra Mundial, así como sus múltiples secuelas, contribuyen a producir efectos y desencadenar procesos que influirán decisivamente en la génesis y afirmación de los fenómenos en estudio, entre los que se destacan los siguientes:

a) Debilitamiento de los factores tradicionales de crecimiento en superficie, por estímulos externos y acción puramente privada; estancamiento de la economía agropecuaria.

b) Nueva fase de urbanización e industrialización aceleradas.

c) Emergencia de nuevos grupos sociales con fuerte impulso ascensional (capas medias, proletariado industrial).

d) Cambios sustanciales en las relaciones de fuerzas vigentes en la economía y en la política mundiales, con implicaciones internas directas para la Argentina.

e) Replanteo del esquema de obtención y de ejercicio del poder político.

f) Afirmación de una mentalidad y de un clima colectivo de tipo nacionalista. Ello se manifiesta en una conciencia de los inconvenientes de una economía unilateral, subordinada y sin defensas ante las fluctuaciones internacionales; y en la revalorización del papel y de las posibilidades de fac-

(3) Sobre el caso argentino ver, entre muchos otros trabajos: RICARDO ORTIZ, "Historia Económica de la Argentina" (2 volúmenes), Buenos Aires, Editorial Raigal, 1955; ALDO FERRER, "La Economía Argentina", México-Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 1963; MARCOS KAPLAN, "Economía y Política del Petróleo Argentino (1939-1956)", Buenos Aires, Ediciones Praxis, 1956; JUAN CARLOS ESTEBAN, "Imperialismo y Desarrollo Económico", Buenos Aires, Editorial Palestra, 1961.

tores internos para el desarrollo económico: ahorro e inversión nacionales, de tipo público y privado; mercado interno; gobierno. Se va reconociendo la necesidad de instrumentos y mecanismos que promuevan la expansión y organización racional de la economía o de sus ramas básicas.

g) Resistencia al cambio de las estructuras y grupos tradicionales: inorganicidad, debilidad y falta de dirección de los sectores teóricamente interesados en modificaciones estructurales y en la modernización (empresariado industrial, movimiento obrero).

De la acción convergente de estos factores surgen básicamente el intervencionismo estatal y el sector público, como únicos elementos capaces de compensar o suplir, en todo o en parte, el debilitamiento de los factores tradicionales de crecimiento, y de promover cierto desarrollo. Ello se cumplirá por los motivos y medios específicos que en seguida se señalan.

### III.—FACTORES SOCIO-ECONOMICOS ESPECIFICOS

1.—Ante todo, se continúa la explotación pública de bienes integrantes del patrimonio estatal, o de actividades heredadas de la primera fase de intervencionismo estatal.

2.—Va siendo incrementado el repertorio de medidas a disposición del Estado, tendientes a la mejor defensa de la estructura tradicional (control de cambios, nuevo sistema impositivo, Banco Central, Juntas Reguladoras de la Producción, modernización administrativa).

3.—El aumento de viejas necesidades y la aparición de otras nuevas, a raíz del desarrollo interno y de las emergencias internacionales, no son plenamente satisfechas por las empresas privadas, nacionales y extranjeras. Ello se explica por la rentabilidad menguante de los servicios públicos tradicionales, la resistencia de los particulares a efectuar cuantiosas inversiones a largo plazo y de rendimiento incierto, y la

tendencia consiguiente a invertir en actividades más lucrativas y seguras.

4.—Ello obliga y permite al Estado intervenir cada vez más —a través de nacionalizaciones y estatizaciones, de los resortes monetarios, crediticios y fiscales, y del dirigismo relativo del comercio exterior—, para promover o regular las iniciativas privadas desfallecientes, complementarlas o sustituirlas; sobre todo en lo relativo a transportes, comunicaciones, energía, industrias ligeras y de base.

Le permite también influir en la estructura y la orientación, el funcionamiento y la coyuntura de la economía general, por mecanismos tales como:

- a) Oferta y demanda de bienes y servicios;
- b) Estímulo directo a la inversión propia, e indirecto a la del sector privado;
- c) Subsidio al empresario particular y al consumidor (reducción o congelación política de precios y tarifas);
- d) Mantenimiento y expansión de la ocupación laboral;
- e) Sostén de la capacidad adquisitiva del mercado, a través de la masa de ingresos de los empleados y obreros públicos, que escapa a las fluctuaciones del sistema económico;
- f) Utilización de los instrumentos monetarios, crediticios y fiscales, para estimular o desalentar determinadas ramas y empresas, y adecuarlas sin coacción directa a los lineamientos de su política económica general. Especialmente, estímulo al desarrollo más diversificado e integrado de la economía (industrialización).
- g) Regulación de la estructura y funcionamiento del mercado, y de las condiciones de competencia o monopolio.
- h) Actividades empresariales en servicios públicos, industria y comercio.

5.—En lo que a las empresas públicas particularmente respecta su emergencia y multiplicación están determinadas por: la insuficiencia de la iniciativa privada; el fracaso de las empresas mixtas; la necesidad de órganos estatales para la ejecución y gestión de programas, proyectos y tareas que no

encuadran en la actividad normal del gobierno (industria, comercio, desarrollo regional), a las que conviene liberar de trabas, controles y rigideces de tipo burocrático, y que deben combinar las amplias posibilidades de acción del ente público, con la flexibilidad, iniciativa, competitividad y eficiencia de la empresa privada.

#### IV.—*FACTORES Y JUSTIFICATIVOS COYUNTURALES, MILITARES, POLITICOS E IDEOLOGICOS*

1.—Consecuencias inmediatas y mediatas de las emergencias bélicas internacionales:

- a) Política de auto-suficiencia para fines de defensa nacional; sustitución total o parcial de organizaciones extranjeras que controlan la oferta de bienes y servicios esenciales (petróleo, transporte marítimo y aéreo, siderurgia, energía atómica).
- b) Confiscaciones de represalia contra la propiedad enemiga (Flota Mercante del Estado, DINIE).
- c) Utilización de saldos financieros acumulados contra naciones poseedoras de inversiones en empresas locales.

2.—Presión e intervención de movimientos sindicales y políticos de orientación nacionalista, populista o socializante, hostiles a las inversiones extranjeras y a los monopolios privados, y favorables al predominio del Estado y de los intereses públicos, que buscan además en la estatización la posibilidad de un status privilegiado para ciertas categorías laborales.

3.—Afirmación consiguiente de la necesidad que la economía se desenvuelva en función de las necesidades de la comunidad, y no del mero lucro particular; o, por lo menos, que se busque una armonización o equilibrio entre los intereses y controles públicos, y los intereses e iniciativas de los grupos particulares.

4.—Protección de categorías mayoritarias (consumidores, usuarios, asalariados, productores), a fin de reducir o

canalizar antagonismos sociales y conflictos políticos, y de favorecer una cierta redistribución del ingreso nacional.

5.—Mejoramiento de las relaciones laborales. Búsqueda de una atenuación o superación del régimen de asalariado, mediante cierta integración de los trabajadores en la empresa, que genera más satisfacción, responsabilidad e iniciativa en el trabajo.

6.—Dinámica de auto-expansión acumulativa del gobierno y de sus órganos y altos funcionarios. Utilización del sector público como fuente de recursos y de influencia para el Estado y para los que lo detentan y ejercen su poder.

#### V.—ASPECTOS POSITIVOS (4)

A través de los factores, motivaciones y rasgos que se ha esquematizado, el Estado argentino ha ido aumentando el número y la envergadura de sus intervenciones y agencias de todo tipo, para la regulación orientadora, la promoción deliberada y la participación directa en formas y actividades de la economía y de la vida social que se consideran de interés público. Ha contribuido así decisivamente a la emergencia de un tipo de economía mixta, caracterizada por la extensión creciente del control público y la pluralidad de los centros de decisión.

Ello se evidencia claramente si se examinan las cifras sobre: participación del sector público en los gastos e inversiones totales; en la formación y distribución del producto bruto interno y del ingreso nacional; en el capital nacional; en el desarrollo de la infraestructura y de las industrias de base; en las transacciones de bienes y servicios; en la absor-

(4) y (5) Ver: Bibliografía citada en nota (3); SALVADOR SAN MARTIN, "La Fórmula SEGBA y las Empresas del Estado", Buenos Aires, Troquel, 1964; AGUSTIN A. GORDILLO, "Empresas del Estado", Buenos Aires, Ediciones Macchi, 1966; GUSTAVO CARABALLO (hijo), "La Empresa del Estado en la República Argentina", en "Revista de Administración Pública", Buenos Aires,

ción del crecimiento de la fuerza de trabajo; en el subsidio a consumidores y productores individuales a través de los precios y tarifas de nivel reducido; más generalmente, en el desarrollo de la economía nacional a partir de estímulos y mecanismos internos. Las críticas del sector privado suelen olvidar el hecho que las empresas públicas han sido y son punto de apoyo y a veces prerrequisito de expansión de las iniciativas particulares.

## VI.—INSUFICIENCIAS Y FALLAS (5)

Los aspectos positivos del intervencionismo estatal y del sector público no eximen de considerar correlativamente sus insuficiencias y fallas. Para su examen debe partirse de una constatación fundamental: entre la acción del Estado y del sector público, y la evolución global de la estructura socio-económica y política, existe una interacción permanente.

El Estado argentino ha heredado y conserva una tradición de "leseferismo" liberal y una maquinaria anticuada que no lo han preparado para asumir un número creciente de nuevas y complejas tareas, y le presentan su propio intervencionismo como anormal y transitorio. Se halla excesivamente influido o controlado por grupos privados e intereses particularistas. Sus intervenciones y empresas ven refractadas y modificadas sus acciones por una estructura y un ambiente gene-

---

Año V, N° 19, octubre-diciembre de 1965; MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, "Régimen Legal de Empresas del Estado", (trabajo del Ing. Horacio Boneo), Buenos Aires, 1965; ENRIQUE ZALDIVAR, "Régimen Legal de las Empresas del Estado", en "La Ley", Buenos Aires, 23 de septiembre de 1965; CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO, "Plan Nacional de Desarrollo, 1965-1969", Buenos Aires, 1965; CEPAL, "El Desarrollo Económico de América Latina en la Postguerra", Nueva York, Naciones Unidas, noviembre de 1963; CEPAL, "Análisis y Proyecciones del Desarrollo Económico - V. El Desarrollo Económico de la Argentina", (3 volúmenes), México, Naciones Unidas, 1959.



ral desfavorables al desarrollo y a la modernización. El Estado carece además de precedentes válidos y de una filosofía unificada, actualizada y eficaz que le permita definir el carácter, el alcance y los métodos de sus intervenciones y controles. Unas y otros no se producen entonces como expresión y resultado de una deliberada voluntad transformadora y planificadora. Surgen y se mantienen por presión y apremio de sucesos y situaciones coyunturales y de emergencia, que luego resultan más duraderas de lo pensado. Se cumplen con una especie de "mala conciencia" y ambigüedad paralizantes, en virtud de las cuales no se utilizan o se utilizan mal los instrumentos de política económica que de todos modos han ido cayendo en sus manos. Las intervenciones resultan por lo tanto inorgánicas e incoordinadas, contradictorias y desorganizadoras; causan perturbaciones no previstas; chocan entre sí y con otros actos y objetivos del Estado; alimentan la irracionalidad y la anarquía.

Este cuadro general se manifiesta y repercute en el modo de actuación y en los resultados del sector público y de las empresas estatales. Del uno y de las otras se ha hecho un uso a la vez indiscriminado, errático y limitativo.

Al extenderse la esfera de acción del Estado, se tiende, no a ampliar y mejorar los órganos ya existentes, sino a crear otros nuevos, dotados de cierta autonomía que ellos buscan naturalmente incrementar. Este proceso se cumple de modo inorgánico, mediante la continua y asistemática agregación de órganos, mecanismos administrativos y responsabilidades parciales, al aparato tradicional. Proliferan los organismos públicos descentralizados (nacionales, regionales, provinciales, municipales), en número excesivo en relación a sus funciones, sin políticas globales, mecanismos coordinadores ni reglas precisas que armonicen y orienten los esfuerzos hacia objetivos predeterminados y de acuerdo a los principios de una buena administración. Se generan y agravan así las duplicaciones, las interferencias, los despilfarros, las divisiones artificiales, los conflictos de autoridades y competencias, la ex-

pansión de grupos burocráticos privilegiados, el despilfarro de recursos, las dificultades para adoptar y cumplir los lineamientos y normas de una política unificada. Ello afecta la unidad y la capacidad ejecutiva del gobierno, la coherencia y continuidad de su acción, sus funciones de supervisión y evaluación.

El Estado no utiliza, o utiliza mal, el potente resorte que podrían constituir el sector público y las empresas estatales para el cumplimiento de un plan de desarrollo. Ello es resultado, en parte de las circunstancias descritas, y en parte del estancamiento y crisis de la economía y de la sociedad, las que a su vez son influidas por las fallas y limitaciones del sector público, en un interminable ciclo de causación circular acumulativa.

No ha existido ni existe una política fiscal autónoma que utilice el sector público y las empresas estatales como factor dinámico en el proceso socio-económico. Como consecuencia, el sector y las empresas no han mantenido ni expandido suficientemente la infraestructura y las industrias de base, clave para un desarrollo autosostenido. El Estado no ha inducido ni obligado a hacerlo, y a menudo a ejercido una acción desalentadora. El financiamiento público es insuficiente y recibe un uso distorsionado. Un elemento clave al respecto lo constituye el hecho que la tasa de aumento de los costos y gastos corrientes del sector público excede cada vez más a la de aumento de los ingresos.

Por una parte, los ingresos corrientes del Estado y de las empresas públicas tienden a declinar. El débil crecimiento del sector externo vuelve inestables o descendentes los ingresos fiscales que de él provienen. Esta caída no es compensada por los ingresos del sector interno, debido a la estructura regresiva del sistema impositivo, a la reducción de la base tributaria por el estancamiento económico general, y a la ineficacia y corrupción de la administración fiscal.

La declinación de los ingresos ya acompañada por un simultáneo incremento de los costos y gastos del Estado, del

sector público y de sus empresas, por las razones y con las consecuencias siguientes:

a) Se carece de un mecanismo coordinado de planeamiento y de administración racional, y de un sistema de incentivos a la eficiencia (premios y penalidades). El personal superior de las empresas estatales es inadecuado en cantidad y en calidad, y no recibe estímulos para adquirir y desplegar una actitud ejecutiva moderna ni sentimientos de lealtad y devoción a los entes que integran y a las tareas que realizan. Entre los factores que inciden en este déficit merecen especial mención: el clima social desfavorable a la función pública; la selección y promoción del personal por influencias políticas y de grupos privados; las bajas remuneraciones; el burocratismo centralizador que desalienta todo lo que implique actividad ,iniciativa, gusto por las realizaciones, identificación del éxito de la empresa con el propio.

b) Existe una mala orientación de la inversión pública hacia proyectos de baja prioridad y de escaso impacto sobre la capacidad productiva general. A ello se agregan el derroche o la subutilización de recursos materiales, financieros y humanos y, en general, de la capacidad existente y de las posibilidades actuales o potenciales de producción, comercialización y prestación de servicios. Inversiones de prolongada vida útil son efectuadas sin programación cuidadosa y a largo plazo.

c) El estancamiento económico general reduce la demanda de bienes y servicios que proporcionan las empresas estatales, aumentando correlativamente sus costos unitarios (caso de los ferrocarriles).

d) El deterioro de los términos del intercambio, la devaluación e inflación monetarias, encarecen los bienes de capital, los productos intermedios y las materias primas que requieren las empresas estatales. Ello determina el envejecimiento de los equipos, la falta de renovación del capital fijo, las mayores necesidades de reparaciones, la descapitalización y la ineficiencia, el aumento de los costos.

e) El Estado absorbe, a través de la administración y del sector público, el excedente de población laboral que el sector privado no está en condiciones de recibir. Ello determina el desperdicio de factores productivos, el aumento de gastos corrientes y de transferencias, la baja productividad real y el aumento de costos.

f) El reajuste de tarifas y precios resulta siempre tardío frente al aumento acelerado de costos. Las tarifas y precios son mantenidas a un bajo nivel relativo, como modo de subsidiar al consumo y a la producción de los particulares. La inflación hace inefectivos los aumentos siempre retrasados.

g) La distribución de créditos bancarios tiende a hacerse con preferencia y en beneficio del sector privado, y en desmedro del sector público. Por otra parte, resulta imposible recurrir a los mercados internos de capital, por hallarse poco desarrollados, y porque la inflación y la inseguridad de las finanzas públicas desalientan la inversión en valores del Estado.

h) Los factores señalados precedentemente producen un aumento permanente del déficit del sector público y de sus empresas, que debe ser cubierto por el presupuesto central y el endeudamiento del Estado, lo que contribuye a intensificar la inflación.

Se recurre, asimismo, cada vez más, a la tentativa de reducir el déficit fiscal mediante la drástica reducción de medios financieros destinados al sector público, especialmente los requeridos por la inversión. Se dificulta así, de modo creciente, el mantenimiento de servicios eficientes, por falta de reposición y expansión adecuadas, y la realización de nuevas e imprescindibles inversiones. El período de ejecución de las obras en marcha se alarga, y el comienzo de nuevos proyectos se posterga. Ello afecta la formación del capital de infraestructura y la expansión de las industrias de base, y agrava estrangulamientos ya existentes en sectores esenciales de bienes y servicios. Aumenta asimismo la participación distorsionada de los gastos corrientes sobre los gastos productivos.

Para reducir el déficit fiscal se utiliza también la congelación de sueldos y salarios del personal, que repercute en su rendimiento y en las dimensiones del mercado interno; y el atraso o cesación de los pagos a los contratistas y proveedores del Estado, que se resguardan de tales riesgos mediante la cotización de precios anticipadamente altos.

En conclusión, el estancamiento y crisis del sector público vuelven a repercutir sobre los de la economía y la sociedad en su conjunto, realimentándose nuevamente el circuito descripto.

## VII.—PROBLEMAS PENDIENTES

### 1.—*Papel, contenido y orientación del Estado y del sector público.*

Respecto de esta cuestión se enfrentan hoy en el país dos posiciones básicas.

Una de ellas considera el intervencionismo estatal como episódico, patológico e inconveniente; esgrime la conocida afirmación según la cual el Estado es mal administrador, (dementida por toda la experiencia de los países avanzados de Occidente); y postula la necesidad de privarle de estructuras e instrumentos tendientes a la regulación y promoción del desarrollo económico, de las relaciones entre los grupos sociales, y de las soluciones de problemas esenciales de la comunidad. Esta posición suele estar acompañada o inspirada por un grado variable de simpatía hacia los métodos de autoritarismo político.

Otra postura opuesta reafirma la supremacía de los intereses generales de la comunidad por sobre los de los grupos particulares. El Estado, por consiguiente, no debe reducirse a llenar los vacíos creados o desatendidos por la empresa privada, sino que debe cumplir una función dirigente, precursora y empresarial, justificando así su pretensión de ser auténtico representante de las mayorías nacionales y de

los grupos dinámicos y renovadores de la sociedad argentina. Debe actuar como promotor y gestor de los intereses colectivos y del desarrollo socio-económico. Ello puede producirse solamente a través de un sistema de planificación, adaptado a las características y necesidades nacionales, que sustituya gradualmente el juego ciego del mercado y oriente el esfuerzo común de acuerdo a criterios racionales y hacia objetivos socio-económicos prefijados.

Pieza esencial de este esquema es la extensión del sector público y de los entes estatales descentralizados, a través de la substitución del sector privado en ciertas actividades o empresas existentes, y de la creación de nuevos centros gubernamentales de decisión y de gestión. El sector público y las empresas estatales deben proporcionar la base y el impulso, los instrumentos y los recursos destinados a la inversión productiva y al auténtico desarrollo, sin afectar en lo posible el consumo de la población.

El sector público y la gestión a cargo de las empresas estatales deben tender a englobar, en todo o en parte, los campos y resortes decisivos para el desarrollo equilibrado de la economía: infraestructura, industrias de base, actividades exportadoras, banca y crédito, ramas sometidas a monopolios privados.

Debe definirse precisamente las relaciones del sector público con el privado, mediante una inversión del debatido "principio de subsidiariedad" en su formulación corriente: la empresa privada, por consiguiente, debe operar las ramas y actividades cuya gestión no interese o convenga a la comunidad y a los entes estatales. Las circunstancias concretas indicarán, en cada caso y en las distintas etapas, si las empresas públicas actuarán en situación de monopolio o en competencia con las privadas. Ello no implica relegar o suprimir a la empresa privada, la que conserva un amplio campo de acción, y se beneficia de mil modos con el funcionamiento de las empresas estatales.

2.—Las empresas públicas deben ser reorganizadas a fin de estar en condiciones de cumplir los fines justificativos de su existencia con más eficacia que la exhibida hasta el presente.

Los esquemas institucionales y organizativos a elaborar deben eludir dos posibilidades amenazantes. Por una parte, el exceso de control por el Estado, que posibilita o refuerza el burocratismo, las presiones políticas y de grupos particulares; y priva a las empresas estatales de flexibilidad, iniciativa y eficiencia. Por otra parte, la insuficiencia del control y la excesiva independencia, unidas a veces a una situación de monopolio o predominio, que convierten a las empresas estatales en imperios irrestrictos, verdaderos feudos administrativos, y fines en sí mismo; las lleva a menospreciar u olvidar los intereses de la comunidad y del público; las burocratiza y anquilosa, tornándolas irresponsables, ineficientes y contrarias a los motivos de su creación y a las necesidades de una política económica orgánica.

Se trata de superar este dilema, perfeccionando o inventando fórmulas flexibles que permitan combinar la descentralización e independencia con la subordinación a los intereses comunitarios y a la política económico-social del Estado, todo ello coordinado en un plan de conjunto.

El reajuste debe producirse en relación a los problemas centrales de estructura y funcionamiento, sobre todo los referentes a: controles, gestión, aspectos financieros y comerciales, personal.

### 3.—*Los controles.*

Una ley general, o una serie de leyes y estatutos específicos por problemas y empresas o grupos de empresas, deberán fijar el régimen de aquéllas, sus fines y poderes, sus relaciones con el gobierno, las fuentes y usos de los recursos a su disposición. Particularmente, deberá precisarse el contenido, el alcance y los mecanismos de los diversos controles posibles:

administrativo o ministerial; financiero; de rendimiento; parlamentario; judicial; por trabajadores, técnicos, consumidores y usuarios; por la opinión pública.

#### 4.—*La gestión.*

Los problemas de la gestión se plantean en relación al *qué* y a *quiénes*, es decir, en cuanto al contenido y alcance de las decisiones de las empresas estatales, y a la atribución y reparto de las facultades para tomarlas. Más particularmente, se refieren, por una parte, en lo externo, a la fijación de la política general de cada empresa pública por el gobierno o el ministerio pertinente, con derecho casi permanente del parlamento al examen y a la opinión sobre dicha gestión; y por otra parte, en lo interno, al papel propio y a las relaciones recíprocas entre los consejos de administración y el director general asistido por un equipo gerencial.

#### 5.—*Aspectos financieros y comerciales.*

Los aspectos financieros y comerciales se refieren:

- a) Al aporte de capital por el Estado —a través del presupuesto o de bancos o corporaciones de fomento o desarrollo—, en los montos y condiciones que dependen de los fines económicos y sociales que el gobierno fije.
- b) A la existencia o inexistencia de un patrimonio de cada empresa pública; es decir, a la decisión sobre: si el mismo debe pertenecer íntegramente al Estado o a la empresa; o si ésta conservaría el usufructo de bienes y la propiedad del capital circulante o de operación.
- c) A la inaplicabilidad de los criterios ordinarios de rentabilidad comercial, válidos para las empresas privadas; y a la subordinación del fin de lucro al interés colectivo; sin perjuicio de reconocerse la necesidad de que las empresas estatales funcionen con el máximo de economicidad y eficiencia.



- d) A la aplicación de criterios racionales en la gestión técnica, financiera y comercial, sobre todo para la regulación de costos y fijación de precios y tarifas de los bienes y servicios que proporcionan las empresas públicas, e indirectamente de los que produce el sector privado.
- e) Al destino de los beneficios y excedentes financieros que generan las empresas estatales; contribución a la acumulación y a las inversiones del Estado; beneficios para otras ramas, para los consumidores y para el personal; reinversiones en las propias empresas de origen.

6.—En lo que al *personal* respecta, debe aplicarse los principios de la organización científica de la administración, tendiéndose sobre todo a crear y promover una élite precursora y ejemplar de gerentes públicos y de funcionarios de carrera para los puestos superiores e intermedios de las empresas estatales, dotados de mentalidad y capacitación adecuadas para los procesos de desarrollo, de espíritu público, iniciativa e integridad.

7.—Para concluir, se considera pertinente formular tres observaciones de visible importancia:

a) La reestructuración de las empresas públicas es inseparable de una reforma administrativa global, que se extienda a todos los componentes materiales, técnicos y humanos, a todos los órganos y procedimientos de la maquinaria estatal, para modificarlos y reajustarlos con miras a su perfeccionamiento y modernización permanentes. La búsqueda de soluciones parciales e independientes por grupos de funcionarios innovadores, o la introducción o yuxtaposición de órganos avanzados y dinámicos en relación a la estructura tradicional del Estado, suelen resultar inefectivas y hasta contraproducentes. (6).

(6) Ver: MARCOS KAPLAN y RAUL O. BASALDUA, "Problemas Estructurales de América Latina y Planificación para el Desarrollo", Centro de Investigación Aplicada, Universidad de Buenos Aires (edición mimeografiada), 1966; y bibliografía allí citada.

b) El sistema de economía mixta con fuerte ingerencia del sector público y de las empresas estatales, plantea un dilema sobre el que está colocado un gran signo de interrogación. Puede suponerse por una parte, que ese sistema es transitorio; que reflejaría una situación de compromiso y de frágil equilibrio entre fuerzas sociales en presencia, y que habría de desaparecer cuando alguna de ellas pudiera imponer su hegemonía, y reemplazarlo por un tipo más puro de capitalismo o por la apertura de un proceso de socialización. Puede suponerse también, por otra parte, que dicho sistema respondería a exigencias sociales, políticas y culturales de la civilización contemporánea, y que poseería además virtualidades propias de desarrollo. En virtud de ello, y mediante pertinentes cambios y adaptaciones, podría transformarse, de recurso circunstancial, en solución prolongada para un período de duración y caracteres imprevisibles. Este dilema es parte esencial de la honda crisis que afecta al país, y su solución será objeto necesario de la praxis colectiva que se exigirá cada vez más de los argentinos en el presente y en la inmediata etapa histórica por vivir.

c) El tipo de procesos socio-políticos que se den en la Argentina, y los regímenes que sean su expresión, influirán decisivamente en la existencia o inexistencia, en el contenido, dirección y resultado de los planes para el desarrollo económico, y de la reestructuración institucional y jurídica de las empresas públicas, que convierta a éstas en agentes eficaces para la transformación y modernización auténticas y progresivas de la economía y de la sociedad nacionales (7),

(7) Sobre la interacción entre los procesos socio-políticos y las estructuras administrativas del Estado ver, entre otros trabajos: "Bureaucracy and Political Development - Edited by JOSEPH LA PALOMBARA", Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 1963; JACQUES LAMBERT, "Amérique Latine - Structures Sociales et Institutions Politiques", Paris, Presses Universitaires de France, 1963; "Obstacles to Change in Latin America - Edited by CLAUDIO VELIZ", London-New York-Toronto, Oxford Uni-

---

versity Press, 1965; DAVID E. APTER, "System, Process and Politics of Economic Development", en "Industrialization and Society - Edited by BERT F. HOSELITZ AND WILBERT E. MOORE", Unesco-Mouton, 1963; GRAEME C. MOODIE, "Government Organisation, Economic Development and Politics", en O.E.C.D., Government Organisation and Economic Development", Paris, 1964; UNESCO, "Aspectos Sociales del Desarrollo Económico en América Latina", 2 volúmenes, Lieja, Bélgica, Unesco, 1963; CEPAL, "El Desarrollo Social de América Latina en la Postguerra", Buenos Aires, Ed. Solar-Hachette, 1963; CELSO FURTADO, "Subdesarrollo y Estancamiento en América Latina", Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires, 1966.