

EL COLEGIO DE MÉXICO

**LA REFORMA DE LA EMPRESA PÚBLICA COMO ALTERNATIVA A LA
PRIVATIZACIÓN: EL CASO DE PMI COMERCIO INTERNACIONAL**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

presenta

Ma. Fernanda Somuano Ventura

**CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
3ª promoción**

México D.F., 1997

Agradecimientos

La realización de esta tesis constituye el cumplimiento de un compromiso con El Colegio de México y conmigo misma. Durante y después de su elaboración quedé en deuda con muchas personas, a quienes quisiera agradecer en este espacio su apoyo y colaboración en este proyecto.

Agradezco al Doctor Luis F. Aguilar Villanueva, a quien respeto y admiro enormemente, quien dirigió esta tesis y quien acrecentó en mí el gusto por la Administración Pública y las Políticas Públicas. A la Profesora Ma. Del Carmen Pardo, quien leyó cuidadosamente esta tesis e hizo importantes sugerencias para mejorarla. Su ayuda fue indispensable. Al Profesor Enrique Cabrero, quien despertó mi interés por la empresa pública. A Pedro Haas, Ex-Director General de PMI, quien me demostró que la eficiencia existe en el sector público. A José Luis González, compañero de la carrera, amigo y compañero de trabajo, por su colaboración en las entrevistas y por su enorme ayuda en la consecución del material que utilicé. A Marco Antonio Mena y Ricardo Guadarrama por sus interesantes comentarios a las versiones preliminares del documento. A Esteban Flores por el apoyo técnico que me brindó en la elaboración de cuadros y diagramas. A Ignacio por su paciencia y confianza. A mis padres y hermano por su cariño, apoyo incondicional y por el ánimo que siempre me dieron. A mi abuelo por su ejemplo y por el amor que me enseñó a tenerle a este país.

CONTENIDO

Introducción	1
Capítulo I	
1.1 Empresa pública y privatización: aclaraciones conceptuales.....	7
1.2 Empresa pública.....	11
1.2.1 ¿Por qué la empresa pública?.....	15
1.3 Empresa pública y privatización: ¿dos fenómenos, una misma racionalidad?.....	22
1.3.1 Empresa pública y eficiencia.....	25
1.3.2 Privatización y eficiencia.....	28
Capítulo II	
2.1 El proceso de desincorporación en México.....	35
2.2 Impacto de la privatización en México.....	49
2.3 Privatización en los países en vías de desarrollo: ¿solución a los problemas de la empresa pública?.....	54
Capítulo III	
3.1 Reforma como alternativa a la privatización.....	64
3.1.1 Fundamento teórico de la reforma.....	67
3.1.2 Elementos de reforma macroeconómica.....	71
3.1.3 Cambios institucionales, ¿quién debe hacer qué?.....	72
a) La función de propiedad.....	73
b) La función de regulación.....	74
c) La función de gestión.....	75
3.1.4 Cambios en la legislación.....	77
3.1.5 Cambios administrativos	
a) Definición de objetivos.....	78
b) El equilibrio entre autonomía y control.....	82
c) Órganos de gobierno.....	95
d) Profesionalización y estabilidad de cuadros.....	98
e) Evaluación del desempeño.....	102
f) Cambios en la cultura de la organización.....	108

Capítulo IV

4.1 Reforma exitosa: PMI Comercio Internacional, el origen del cambio

en Pemex.....	115
4.1.1 Elementos de la reforma.....	121
4.1.2 Las funciones de propiedad, regulación y gestión.....	123
4.1.3 Nuevo estilo de gestión	
a) Objetivos claros, utilidad como criterio básico.....	126
b) Autonomía y control.....	127
c) Funciones de los órganos de gobierno.....	129
d) Estabilidad y profesionalización.....	131
e) Sistemas de evaluación.....	132
f) La cultura de PMI.....	133
4.1.4 Resultados e implicaciones para Pemex.....	135
Conclusiones.....	139
Bibliografía.....	146

Introducción

Hacia fines de los años setentas, los principios en los que estaba basado el consenso del *Welfare State* se vieron amenazados seriamente por el resurgimiento de la teoría monetarista y la filosofía de la "nueva derecha". Así, en la década pasada y en la presente, un número cada vez mayor de países, tanto industrializados como en vías de desarrollo, avanza por el camino de la retracción del Estado de la actividad económica y el estímulo del desarrollo del sector privado. En todo el mundo, infinidad de gobiernos explicitaron su propósito de modificar sustancialmente la naturaleza y magnitud de la intervención pública en el sistema económico, pues atribuían a la hipertrofia del aparato estatal y a los criterios que orientaron su acción, la generación de los desajustes e ineficiencias que aquejaron al patrón de crecimiento anterior. En general, cobraron fuerza las críticas de los resultados producidos por la protección excesiva del mercado interno, la promoción de un aparato industrial ineficiente y las distorsiones provocadas por la actividad del sector público.

Tras el ejemplo de los países de Europa Occidental (especialmente Gran Bretaña), la privatización se convirtió en uno de los asuntos más socorridos en la agenda gubernamental de un gran espectro de países que abarcaban, no sólo distintos grados de desarrollo económico, sino también de amplias diferencias ideológicas. Tanto gobiernos conservadores como el de Margaret Thatcher en Gran Bretaña, como gobiernos de corte socialista como el de François Mitterrand en Francia o el de Felipe González en España, implementaron políticas de privatización. Detrás del creciente atractivo de la privatización yacía, tanto el deseo ideológico de un menor gobierno, como una creencia en que el desempeño económico del sector privado es superior al del sector público.

Cabe señalar que en buena parte de los casos, la privatización de empresas públicas se ha acompañado de políticas de liberalización y desregulación de la actividad económica. Esto ha fomentado el incremento del conjunto de actividades que desarrolla el sector privado y disminuido el conjunto de funciones y, por ende, de instituciones del sector gubernamental.

La naturaleza y los efectos de estas políticas han provocado controversia en todo el mundo. Uno de los puntos que se ha discutido con mayor vehemencia es la forma en la que se está transformando el papel del Estado en la economía. Para algunos, las políticas para impulsar un mayor dinamismo del sector privado, como liberalización y privatización tienden a restringir las funciones del Estado. Consideran que este debilitamiento estatal conduce a la inestabilidad de la economía y a una distribución del ingreso sustancialmente inequitativa, ya que el mercado por sí solo es incapaz de mantener la estabilidad económica y promover mejores niveles de bienestar en los grupos de más bajos ingresos (como se vio en la crisis de los treintas). Para otros, estas medidas son una manera de limitar el "excesivo" intervencionismo estatal que padece la economía y por ende de promover la eficiencia y productividad en los diferentes sectores económicos.

Los motivos, objetivos y resultados de la privatización han estado caracterizados por una gran diversidad que ha dependido en gran medida del país en donde se ha llevado a cabo esta política. Algunos gobiernos han pretendido simplemente reorganizar las tareas administrativas del sector público, deshaciéndose de empresas pequeñas con poca repercusión en cuestiones de empleo o contribución al PIB, y cuya administración y control conviene que sean realizados por el sector privado. Gobiernos como el británico han encaminado la privatización a resolver problemas laborales o a distribuir el ingreso

convirtiendo a los empleados en pequeños accionistas de la empresas en la que trabajan (*people's capitalism*). Otros gobiernos han intentado mediante la privatización disminuir sus déficits o transferir al sector privado la provisión de un bien o servicio típicamente provisto por el gobierno; tal es el caso del suministro de gas, agua o recolección de basura.

Ante este auge privatizador, escribir sobre la reforma de la empresa pública parecería perverso y anacrónico. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que en muchos casos las políticas privatizadoras no han tenido los resultados esperados. Por una lado, en muchas ocasiones los programas de privatización no sólo no han resuelto los problemas que pretendían, sino que han incurrido en costos, que algunas veces superan los beneficios. Por el otro, existen múltiples empresas públicas que por razones políticas, técnicas, estratégicas los gobiernos quieren retener bajo su propiedad. Esto nos llevaría a concluir que, al menos en el futuro próximo, es altamente probable que la empresa pública continúe existiendo. Digamos que en palabras de los partidarios de su desaparición, la empresa pública se mantendrá como "un mal necesario".

En México, a partir de 1982, la reforma del estado se materializó principalmente con el redimensionamiento del sector paraestatal de la administración pública y de un mayor control del gasto público. Sin embargo, a pesar de la venta, fusión y desaparición de cientos de empresas, aún quedan empresas de gran importancia (CFE y PEMEX, quizá las más importantes en términos de PIB) que de acuerdo con las declaraciones de las autoridades gubernamentales no se van a privatizar. La esperanza de que esto se cumpla, de alguna manera, da sentido a esta investigación.

Factores institucionales y políticos tienden a inhibir a los gobiernos para establecer claramente lo que esperan de su sector paraestatal; sin embargo, el desempeño deficiente de buena parte de las empresas públicas provocó que aquéllos optaran por cambiar esta situación. Actualmente existe consenso internacional de que los gobiernos deben a) buscar un nuevo medio para alcanzar muchos de los objetivos sociales y políticos no comerciales históricamente asignados a las empresas públicas; b) elaborar un diagnóstico de las empresas que deben ser apoyadas, que deben ser liquidadas o privatizadas; c) llevar a cabo una reestructuración de su relación con las empresas que continúen bajo su custodia, buscando nuevas maneras de determinar objetivos acordes con la existencia y funcionamiento de empresas competitivas que respondan a las exigencias y demandas del mercado.¹

El objetivo de este trabajo es demostrar que la propiedad y el control gubernamental de las empresas públicas no está peleado con la eficiencia en su desempeño. Es decir, la propiedad per se no es determinante de la buena o mala gestión de una empresa pública. A partir de esta premisa se elabora una propuesta de reforma, que si bien toca algunos puntos de política macroeconómica, se centra en los cambios internos necesarios para hacer más eficiente la gestión de estas organizaciones.

Es importante advertir que la reforma propuesta en ningún momento pretende ser una receta que tenga que seguirse al pie de la letra para lograr el éxito. Consciente de que no sólo cada país es único, sino de que cada empresa presenta características propias, este trabajo sólo intenta incluir algunas sugerencias que con base en la investigación

¹Mary Shirley y John Nellis, *Public Enterprise Reform. Lessons from Experience*. Washington, D.C., World Bank, 1991, p. 16.

académica y la experiencia de algunos países parecerían ser elementos útiles en la tarea de mejorar la gestión y el desempeño de la empresa pública.

El primer capítulo inicia con una aclaración de dos conceptos alrededor de los cuales gira esta investigación: privatización y empresa pública. En este segundo caso y con el fin de facilitar el análisis se propone una tipología. Posteriormente se argumenta que estos dos fenómenos, que en cierto sentido pueden verse como opuestos o contradictorios, parecen coincidir en sus objetivos últimos: la consecución de valores socialmente deseados, el desarrollo económico, la democratización y la búsqueda de mayores niveles de eficiencia.

El segundo capítulo es una descripción del proceso de privatización en México y un análisis preliminar de su impacto y consecuencias. Tras hacer lo mismo con los países en vías en desarrollo en general, se concluye que existen múltiples barreras de tipo político, técnico, estratégico que impiden que estos puedan deshacerse de la totalidad de sus empresas, lo que hace indiscutible la permanencia de la empresa pública en el escenario económico mundial.

Con base en lo anterior, y en las experiencias exitosas de países como Corea del Sur o Pakistán en el tercer capítulo se elabora una propuesta de reforma a la empresa pública con el fin de lograr una gestión eficiente. Al considerar que no es la propiedad la que determina la calidad del desempeño de ésta, se introducen factores externos a la empresa (como competencia en el mercado en el que se encuentre); mixtos (tales como el balance entre la autonomía de gestión de la empresa y el control gubernamental); e internos (una adecuada asignación de las funciones de propiedad, regulación y gestión; respecto de este último factor se incluyen temas como el establecimiento de objetivos

claros, el balance entre la autonomía de gestión de la empresas y el control gubernamental, un sistema de evaluación del desempeño, el fomento de una cultura organizacional que promueva el sentido empresarial).

Por último, el cuarto capítulo toma el caso de PMI Comercio Internacional S.A. de C.V. -empresa subsidiaria de Pemex- para ejemplificar la posibilidad real de cambio en la empresa pública en México. La experiencia de esta empresa, fundada hace apenas unos años, ha tenido resultados tan satisfactorios que de hecho fue el modelo a seguir en la reciente reestructuración de Pemex. Parte de la información que se presenta en este capítulo es producto de mi experiencia personal como empleado de PMI (en donde trabajé durante cuatro años), y de una serie de entrevistas que se hicieron a siete funcionarios de esta empresa.

Capítulo I

1.1 Empresa pública y privatización: aclaraciones conceptuales

Privatización

De la misma manera que existe una gran diversidad en los motivos y objetivos de la privatización, encontrar una definición universal del concepto es francamente imposible. De manera muy general, puede decirse que el término "privatización" se utiliza para describir una serie de políticas muy diversas diseñadas con el fin de alterar el balance entre los sectores privado y público, en favor del primero. Del mismo modo Vickers y Wright definen la privatización como "el conjunto de políticas diseñadas para limitar las funciones y disminuir la influencia del sector público".² Aquí distinguimos tres distintos enfoques de este concepto.

El uso más común del término se refiere a un cambio en la propiedad de una empresa (o en parte de una empresa) del sector público al sector privado. La privatización- también llamada desincorporación- se puede llevar a cabo de diferentes maneras. En los países industrializados, en donde los mercados de capital están bien desarrollados, se puede efectuar mediante la venta al público de la totalidad o de una parte de las acciones de la empresa a privatizar. Sin embargo, en la mayoría de los países en desarrollo -en donde los mercados de capitales generalmente son rudimentarios o inexistentes- es más probable que

² John Vickers and Vincent Wright, "The Politics of Industrial Privatization in Western Europe: An Overview", en John Vickers y Vincent Wright (eds.), *The Politics of Privatization in Western Europe*. Londres, Frank Cass, 1989, p.3.

la desincorporación se realice mediante la venta de la empresa como una sola entidad. La privatización también puede tomar la forma de *joint-ventures*, introduciendo la participación del sector privado en la empresa pública. En casos extremos, la privatización puede involucrar el abandono o la liquidación formal de la empresa paraestatal.

Un segundo sentido en el que la palabra privatización ha sido utilizada es cuando la provisión de un bien o servicio se transfiere del sector público al privado, pero en donde el gobierno retiene la responsabilidad última de ofrecer el servicio (*contracting out*). La provisión de servicios públicos mediante la venta de franquicias o la contratación de servicios del sector privado son ejemplos de esta forma de privatización.

Un tercer significado de privatización incluye la liberalización o desregulación de actividades antes restringidas a las empresas públicas. La remoción de restricciones para facilitar la entrada del sector público al mercado, cuyo fin es incrementar la competencia, generará una variante de la privatización en el momento que las empresas privadas logren participar en los que antes eran mercados protegidos, aun cuando no exista la transferencia de propiedad de activos.³

El problema de este último significado es que al equiparar privatización con liberalización y desregulación puede caerse en contradicción con definiciones como la de Vickers y Wright. Esta asume que la privatización incluye cualquier medida encaminada a reducir la influencia y funciones del Estado. Sin embargo, como ya se dijo, la experiencia muestra que la mayoría de los procesos de privatización se han acompañado de políticas de desregulación y liberalización. Esto se debe a que la propiedad de una empresa no es el

³ Paul Cook y Colin Kirkpatrick, *Privatisation in Less Developed Countries*. Brighton, Wheatsheaf, 1988, pp. 3-4.

único factor que incide en su desempeño; mucha más influencia tienen factores como la situación del mercado en el que se mueven o del dinamismo del sector en el que están insertas. Por ello, es difícil esperar un aumento en los niveles de eficiencia de una empresa monopólica que simplemente se transfiere del sector público al privado. Esto hace necesaria la participación del gobierno para crear una serie de disposiciones legales para romper el monopolio si es posible (fomentando la competencia) y para regular las actividades de la nueva empresa. En este caso la creación de un nuevo marco jurídico o de instituciones reguladoras (como fue el caso de OFTEL u OFGAS en Gran Bretaña), estaría en principio opuesta a los efectos esperados de la privatización según la definición de Vickers y Wright, ya que esta medida lejos de limitar las funciones del Estado, estaría fortaleciendo su intervención vía una mayor regulación.

Paul Starr define la privatización como "... una transferencia en la propiedad y/o en la producción de bienes o servicios del sector público al privado".⁴ De acuerdo con ésta, sólo la venta de empresas públicas y lo que hemos llamado *contracting out* cabrían en ella. Una definición aún más precisa de privatización es la que dan Hemming y Mansoor, quienes se refieren a ésta como "la transferencia de la propiedad y el control de la empresa pública del sector público al privado, haciendo particular referencia a la venta de activos".⁵ Por lo tanto, estos autores equiparan la privatización con la desnacionalización total o parcial.

⁴ Paul Starr, "The Meaning of Privatization", en Sheila B. Kamerman and Alfred J. Kahn (eds.), *Privatization and the Welfare State*. Princeton, Princeton University Press, 1989, pp. 21-22.

⁵ R. Hemming and A. M. Mansoor, *Privatization and Public Enterprises*. International Monetary Fund, Occasional Paper 56, Washington, D.C. IMF, 1988, p. 1.

En este trabajo nos centraremos en esta última acepción -la referente a propiedad de activos productivos de una empresa y el grado de competencia bajo la cual operan. Como se verá más adelante, las mejoras en el desempeño económico de las empresas que la privatización pretende lograr ocurrirán con mayor seguridad si la transferencia de actividades del sector público al privado se ve acompañada por un incremento en la competencia.

Ahora bien, el surgimiento de la privatización como alternativa en la agenda política desde fines de los setentas coincide con la existencia de varios factores. Durante este periodo, en diversos países industrializados tuvieron lugar las elecciones de gobiernos (sobre todo en Gran Bretaña y Estados Unidos) comprometidos con la idea de utilizar el mercado como medio para alcanzar sus objetivos económicos. Al mismo tiempo, los obstáculos estructurales que tuvieron que enfrentar los países industrializados en su intento por lograr el pleno empleo y una tasa de crecimiento satisfactoria se vieron exacerbados en estos años, debido a las dificultades que estas economías experimentaron al tratar de ajustarse a los cambios de precios (relativos) ocasionados por los aumentos en los precios del petróleo. La desregulación y el crecimiento de la competencia se percibieron como medios para acelerar el proceso de ajuste estructural. El subsidio a las empresas ineficientes, generalmente bajo propiedad pública, fue considerado como un impedimento a la reestructuración industrial. La privatización en sus distintas formas se vio entonces, como la solución a problemas estructurales y como un medio para lograr los ajustes necesarios en las economías de los países desarrollados.

1.2 Empresa pública

En un trabajo realizado por International Center for Public Enterprises in Developing Countries (ICPE) se afirma que el término empresa pública comprende dos dimensiones, lo "público" y lo "empresario".⁶

a) La dimensión "pública" del concepto de empresa pública se refiere fundamentalmente a su propiedad y control por parte de autoridades públicas.

- La propiedad debe ser de por lo menos 50%.

- El control implica específicamente el ejercicio de las funciones de dirección superior por directivos designados por las autoridades públicas propietarias y la "responsabilidad pública" de éstas es ante las autoridades de los diversos organismos gubernamentales.

- Además podría agregarse un elemento más que es el "interés público" al que deben responder las empresas públicas.

b) La dimensión "empresaria" de la empresa pública incluye la presencia de las siguientes condiciones:

- Que su campo de actividad sea mercantil (o de negocios), tal como construcción, manufactura, comercio, finanzas, minería, servicios, etc. Debe entenderse entonces que están excluidas actividades que no son comerciales:

i) administración pública,

ii) defensa y seguridad nacional,

iii) actividades puramente regulatorias y promocionales,

iv) servicios sociales y comunitarios, incluyendo salud y educación, y

⁶ Jorge Barenstein, *Algunas cuestiones relevantes para la gestión de las empresas públicas en México*. México, CIDE, 1983, p. 42.

v) organizaciones culturales y de investigación

- La idea de excedente o rentabilidad se considera esencial para el concepto de "empresa, esto es un mínimo retorno.
- Que su producción se coloque en el mercado, con el fin de obtener de los clientes o usuarios un ingreso con el cual se mantendrá básicamente la organización (aquí habría que considerar la existencia de subsidios). Tomando en cuenta lo anterior, la definición de empresa pública del ICPE es: "Una empresa pública es una organización que es propiedad de autoridades públicas -incluyendo autoridades centrales, estatales o locales- en un 50% o más; está bajo el control gerencial superior de las autoridades públicas propietarias , incluyendo -entre otros- el derecho a designar la dirección superior y a formular decisiones críticas de política; es establecida para el logro de un conjunto definido de propósitos públicos, que pueden ser de carácter multidimensional; y es en consecuencia colocada bajo un sistema de responsabilidad pública; se ocupa de actividades de carácter mercantil; implica las ideas básicas de inversión y de rendimiento; y comercializa sus productos en forma de bienes y servicios" ⁷

En el contexto mexicano Sergio García Ramírez define la empresa pública como "...una unidad de producción de bienes o prestación de servicios, que poseen una contrapartida patrimonial directa, formada por decisión inmediata del Estado..., con recursos que éste o sus conductos paraestatales reciben..., y sujeta al cumplimiento forzoso y directo de los planes y programas gubernamentales y a un régimen específico de control autoritario".⁸

⁷ *Ibid*, p. 43.

⁸ Sergio García Ramírez, *Derecho social y económico y la empresa pública en México*. México, INAP, 1982, p. 73.

José F. Ruiz Massieu afirma que la empresa pública es "... una entidad económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés público, social o general".⁹

Por su parte, René Villarreal dice que la empresa pública es " aquella unidad económica destinada a la producción de bienes y servicios esenciales sujeta a regulación estatal, con el fin de que operen bajo propósitos sociales de desarrollo".¹⁰

Por último, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976) señala en su artículo 46, título tercero que las empresas de participación estatal mayoritaria (que serían las empresas públicas) deben ser propiedad, en más del 50 % del capital social, del Gobierno Federal o de una o más entidades paraestatales; "que en la constitución de su capital se hagan figurar títulos representativos de capital social de serie especial que sólo puedan ser suscritos por el Gobierno Federal; o que a éste le corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno o su equivalente, o bien que designe al presidente o director general, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno."¹¹

Resumiendo, el término "empresa pública" se considera en su definición conceptual como una combinación de dos dimensiones: una "pública" y otra de empresa. La dimensión pública incluye los elementos del propósito, la propiedad y el control públicos en términos de gestión y responsabilidad. La dimensión de la empresa incluye el campo actividad de un carácter comercial de inversión, de rendimientos y comercialización de productos.

⁹ *Ibid.*, p. 74.

¹⁰ René Villarreal, *Mitos y realidades de la empresa pública* México, Diana, 1988, p. 61.

¹¹ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Porrúa, 21ª edición, 1993.

Como puede apreciarse un problema importante que enfrentan estas definiciones es que al ser tan generales complican el análisis. Es evidente que no puede tratarse de igual manera a una empresa productora de bienes que genera ingresos y utilidades que a una empresa que brinda servicios y cuyo producto no es cuantificable en términos monetarios.

Es entonces de gran utilidad clasificar a las empresas públicas en distintas categorías. Manuel Olave propone una tipología que consiste en tres tipos de “centros de responsabilidad” (*responsibility centers*):

- Centros de utilidad
- Centros de gasto
- Centros de responsabilidad social

Una empresa pública cae dentro de la categoría de centro de utilidad (*profitability center*) si la administración puede controlar la cantidad y calidad de los insumos y productos. El argumento implícito es que los directivos/administradores pueden dar cuentas de las utilidades, si pueden controlar las variables que determinan la obtención de esas utilidades. Este control depende de la estructura del mercado en la que opere la empresa.¹²

Las empresas públicas que pueden incluirse en el grupo de los centros de gasto (*expense centers*), también conocidos como centros de costos, son aquellas en donde el producto no puede ser cuantificado en términos monetarios o en donde la administración no tiene control sobre el precio-volumen del producto. Las compañías constructoras de infraestructura, hospitales, centros educativos, etc. caen dentro de esta categoría. En estos

¹² Manuel Olave Sarmiento, “Management Control Systems for Public Enterprises: A Theoretical Framework”, *Public Enterprise*, 8(1988), p. 11.

casos, dado un nivel de insumo, la tarea de la dirección/administración es la minimización de los costos o de la relación entre el producto y el gasto.

Por último, algunas empresas públicas no están diseñadas para generar utilidades, ni siquiera para operar en equilibrio financiero. Sus objetivos son sociales y/o de desarrollo y las autoridades gubernamentales lo saben. Estas empresas han sido más comunes en los países en vías desarrollo en donde se han utilizado como medios para instrumentar precios de garantía a los productores agrícolas o canalizar subsidios a los consumidores. Evidentemente, este tipo de empresas no pueden evaluarse con base en sus utilidades.

Ahora bien, una vez realizada esta aclaración conceptual, debe especificarse que para efectos de esta investigación empresa pública se entenderá como una entidad organizacional productiva, sujeta a regulación y control estatal, que es propiedad pública en al menos 50 %, que debe obtener la mayor parte de su ingreso de la venta de bienes o servicios en el mercado y que tiene personalidad jurídica y patrimonio propios.¹³

1.2.1 ¿Por qué la empresa pública?

El auge de la privatización generó un consenso y una firme creencia en la superioridad del sector privado sobre el público. No obstante, esta afirmación --calificada como axiomática por Adam, Cavendish y Mistry-- carece de evidencia empírica suficiente.¹⁴ Nada hay más común actualmente que oír o leer críticas sobre el "pobre desempeño" de la gestión estatal. Existe una creencia generalizada, pero poco fundamentada, sobre la ineficiencia

¹³ J. Nellis and S. Kikeri, "Public Enterprise Reform: Privatization and the World Bank", *World Development*, 17(1989), p. 659.

¹⁴ C. Adam, W. Cavendish, P. Mistry, *Adjusting Privatization, Case Studies from Developing Countries*. Londres, Ian Randle, 1992.

inherente a la administración del gobierno. Una gran mayoría de las aseveraciones inmersas en la bibliografía del tema distan mucho de ser objetivas, quedándose en una mera amalgama de ideología, evidencia anecdótica y comparaciones irrelevantes.

Sin pretender hacer una defensa de todas las empresas públicas, pues es un hecho que el desempeño de estas entidades ha tenido serias deficiencias, sí creo que deben destacarse ciertos puntos que contribuyen a elaborar un juicio más objetivo sobre su gestión. Por otra parte, es importante decir que en muchos casos, las empresas públicas cumplieron con los fines que se les fijaron, y que fueron en cierto sentido la razón última de su creación.

En el orden estrictamente económico, la existencia de un grupo de empresas públicas y, en general la presencia activa del Estado constituye un rasgo común a los sistemas fundados en la empresa privada. Aunque con algunas limitaciones de sus diversas orientaciones, la teoría económica ha contribuido al análisis de la naturaleza y del porqué de la existencia de la empresa pública.

1) El enfoque neoclásico (que será al que se seguirá haciendo referencia más adelante) basado en la teoría del equilibrio de Wilfredo Pareto ve a la empresa pública (al igual que cualquier empresa), como un instrumento de optimización en una economía. Este enfoque, con su paradigma de la economía de *first best* y aun con su adaptación de modelos más realistas (que toman en consideración las fallas del mercado) de *second-best* sólo justifica la intervención indirecta (regulatoria) del estado en los casos de monopolio natural y de los bienes públicos. Por ello, la existencia de empresas públicas productivas constituye una aberración.

2) El enfoque derivado de las teorías neokeynesianas de la demanda efectiva aparece como dominante en la bibliografía sobre la empresa pública a pesar de su poco desarrollo teórico.¹⁵ Este percibe a la empresa pública como un instrumento para llevar a cabo políticas de desarrollo económico (sobre todo cuando privilegian el empleo y el incremento de la demanda). No justifica la apropiación estatal en el campo productivo, si ésta puede sustituirse por el control (y el fomento) de las actividades privadas. Se ocupa más de los efectos de la acción de las empresas públicas *-a posteriori-* que de las razones de su creación y existencia. Para este enfoque la intervención directa en la economía constituiría una alternativa de acción del Estado que no puede juzgarse (en condiciones de eficiencia similares respecto a la intervención meramente regulatoria) por criterios económicos.¹⁶

3) En los enfoques marxistas, que parten de la tesis de la existencia de una tendencia descendente de la tasa de ganancia, el Estado interviene con el fin de mantener la relación C/V (capital constante/ capital variable) y generar un plusvalor que es transferido al capital privado para evitar así la ruptura del proceso de acumulación.¹⁷

Una visión más pragmática explicaría el surgimiento de la empresa pública como la aparición de un instrumento que el Estado utiliza para alcanzar ciertos objetivos programáticos o con el propósito de resolver problemas específicos de política económica. Los motivos por los que empresas nuevas o preexistentes fueron incorporadas al universo de la propiedad estatal han sido muy diversas y difíciles de sistematizar. Estas han aparecido en una situación histórica precisa y en determinadas circunstancias ante las

¹⁵ *Ibid.*, p. 27.

¹⁶ Jorge Barenstein, *op. cit.*, pp. 36-37.

¹⁷ Véase Paul Boccard, *Capital Monopolista de Estado*. México, Grijalbo, 1970.

cuales la autoridad gubernamental consideró que debía asumir directamente la responsabilidad de producir un bien o un servicio.

De igual manera, las formas concretas de organización y los mecanismos empleados por el sector público para asegurar el control de la gestión o de sus resultados han sido disímiles: organismos descentralizados; sociedad anónima o de personas con capital totalmente público; asociación con el capital privado, reservándose la participación mayoritaria; posesión de parte minoritaria con derecho de veto en las decisiones fundamentales; asociación en participación y otras variantes. Lo mismo ocurre con la actividad de la empresa -explotación de yacimientos mineros, producción de manufacturas, distribución de bienes, intermediación financiera- y su impacto sobre el funcionamiento del mercado.¹⁸

Con todo, un rasgo compartido por los países en vías de desarrollo, con las particularidades que impone cada situación local, es la existencia de empresas públicas que han tenido una gravitación significativa en aspectos fundamentales del desarrollo económico de cada uno. En estos países, las empresas públicas no sólo surgieron para contrarrestar las llamadas “fallas del mercado”; otras causas comunes que les dieron origen fueron las financieras, las distributivas e incluso las ideológicas.

En efecto, la empresa pública fue una respuesta a las fallas del mercado, las cuales evidentemente tienden a ser más comunes en los países en vías desarrollo que en los industrializados. En los primeros, los mercados de capital son débiles y el sector privado no se caracteriza por su propensión al riesgo. Así, la inversión gubernamental suele ser el

¹⁸ A. Arancibia y W. Peres, “La polémica en torno a las empresas públicas en América Latina”, *Economía de América Latina*, núm. 3, 1979.

único medio para realizar actividades en sectores básicos que aseguren el crecimiento y el desarrollo económico, (industrias que gocen de ventajas comparativas, industria pesada e infraestructura).

Otra causa que dio lugar a la aparición de la empresa pública es la financiera; debido a que el ahorro tiende a ser precario en los países en vías de desarrollo, las paraestatales se vieron como una fuente de inversión rentable. En estos países, la creación de monopolios fiscales derivados de las empresas públicas es una buena manera de crear una base impositiva confiable para el Estado.

Una tercera causa es el hecho de que se les atribuyeron objetivos distributivos como la creación de empleo, el subsidio de precios como apoyo a grupos de bajos ingresos y para asegurar la creación de infraestructura en áreas remotas y carentes de servicios. En este caso, la empresa pública se percibió como el medio más eficaz para conseguir estas metas.

Otra causa más específica que dio lugar a la creación de paraestatales fue el hecho de que el Estado asumió como su responsabilidad el evitar la quiebra de varias empresas públicas y el desempleo masivo que ésta provocaría. Esta fue una de las principales razones por las que el sector paraestatal creció en México a partir de la década de los cuarenta. Según un estudio realizado por Aclé y Vega de una muestra de 134 empresas, 53 por ciento corresponde a empresas públicas que tuvieron su origen en empresas privadas y que fueron absorbidas por el sector paraestatal con fines “salvavidas”.¹⁹

¹⁹María Amparo Casar y Wilson Peres, *El estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?*, México, Siglo XXI, 1988, p. 31.

Aunadas a las anteriores, se encuentran las razones ideológicas o las estratégicas que también contribuyeron, si no a la génesis del sector paraestatal, sí a su crecimiento, y que siguen constituyendo importantes argumentos en contra de su transferencia al sector privado (evitar la propiedad extranjera, prevenir la concentración de la riqueza en manos de una minoría étnica, por ejemplo).

Amparo Casar y Wilson Peres afirman que las causas generales del surgimiento de las empresas públicas en México se vinculan al desarrollo político y económico del país a partir de la Revolución. Los autores señalan que el contenido social de la Constitución de 1917 confirió al estado diversas funciones relacionadas al desarrollo económico. La nueva normatividad y las condiciones provocadas por el movimiento armado exigieron la creación de unidades públicas que cumplieran con ciertos objetivos básicos: aumentar la estabilidad del sistema económico nacional mediante la constitución de un sistema bancario comercial y de fomento eficiente (creación de la banca central y banca de desarrollo); la explotación de los recursos naturales estratégicos que garantizaran la soberanía nacional; el fomento de actividades económicas que no siempre eran atendidos adecuadamente por el sector privado; el rescate de empresas privadas en situación de crisis financieras; la distribución de ciertos bienes y servicios a algunos sectores de la población con escasos recursos.²⁰

En resumen puede decirse que los países en vías de desarrollo tuvieron y quizá continúan teniendo mejores razones que los países industrializados para optar por la empresa pública.

²⁰*Ibid.*, pp.26-27.

Ahora bien, intentar evaluar el desempeño de las empresas públicas es una tarea muy difícil, en la que se debe ser extremadamente puntilloso debido a que la literatura tiende a ser abundante, pero poco precisa y muy ideologizada. Es ya muy conocido el hecho de que las empresas paraestatales generalmente enfrentan múltiples objetivos, confusos e inconsistentes, incluso contradictorios entre sí; asimismo carecen de indicadores claros para su evaluación.

Desgraciadamente esta tarea rebasa las posibilidades y el objeto de esta investigación. Sin embargo considero imprescindible señalar que existen un considerable número de ejemplos de empresas públicas altamente eficientes alrededor del mundo, lo cual necesariamente cuestiona que la propiedad *per se* sea el factor determinante del desempeño de las empresas. Los casos de Taiwan y Corea, países en los que el sector paraestatal ha contribuido de manera significativa al éxito de sus economías, son ilustrativos. Un ejemplo específico es POSCO, una empresa pública coreana, que es la compañía acerera más eficiente del mundo.²¹ Otros ejemplos de empresas públicas exitosas son Kenyan Tea Development Authority, Ethiopian Telecommunications Authority y Tanzanian Electricity Supply Company Ltd,²² para el caso de países en vías de desarrollo; Air Canada, American Electric Utilities y German Insurance Companies, para el caso de países industrializados.²³

²¹De acuerdo con John Aylen esta empresa es altamente emprendedora, utiliza tecnología de punta y es la compañía con menores costos de producción de acero en el mundo. Véase J. Aylen "Privatisation in Developing Countries", *Lloyd's Bank Review*, núm. 163, 1987.

²²Según datos de un estudio elaborado por Naciones Unidas. Véase Ha-Joon Chang and Singh A, "Public Enterprises in Developing Countries and Economic Efficiency" UNCTAD Discussion Paper, núm. 48, 1992, p. 4.

²³En un estudio comparativo realizado por Ashworth y Forsyth, estos demuestran que Air Canada (empresa pública) es la empresa más eficiente de su muestra. En relación a los otros dos casos, estudios comparativos muestran que estas empresas un desempeño más eficiente (operan a menores costos y

1.3 Empresa pública y privatización, ¿dos fenómenos, una misma racionalidad?

Curiosamente, al igual que la privatización, la empresa pública se vio, en su momento, como la solución a problemas de índole macroeconómica en gran cantidad de países tanto industrializados como en vías de desarrollo. De hecho, es posible encontrar algunos paralelismos entre los objetivos que se pretendió alcanzar mediante la creación de la empresa pública y los que provocaron su propia desaparición (privatización); es decir, en un nivel abstracto, la privatización y la empresa pública parecerían diferentes medios para alcanzar las mismas metas, las cuales se justifican ampliamente por algunos objetivos últimos de política económica nacional. Estas pueden agruparse en cuatro títulos: consecución de valores socialmente deseados, incremento de la eficiencia, desarrollo económico y democratización.

1) Consecución de valores socialmente deseados.

La empresa pública se justificó como un medio de política para mejorar la distribución del ingreso mediante la ampliación del acceso a bienes y servicios esenciales. Esto es, las empresas públicas generalmente tuvieron como objetivo reducir los precios de los bienes demandados principalmente por personas de bajos ingresos, influyendo así en la distribución del ingreso individual. Asimismo, teóricamente las empresas públicas ofrecen un mayor acceso a servicios tales como redes de telecomunicación, correo y medios de transporte (especialmente en áreas rurales o transporte en horas pico, por ejemplo).

Actualmente, la privatización se justifica con la idea de que incrementará la libertad económica. Los partidarios de la privatización insisten en que como las empresas públicas

gozan de poderes monopólicos estatutarios o que como son capaces de hacer uso de su posición privilegiada en el mercado para competir de manera desleal, limitan la libertad de elección del consumidor. Así, se considera que la privatización mejora los niveles de competencia al extender el rango de elección del consumidor (libertad económica) mediante el número de fuentes de oferta.

2) Desarrollo económico.

Como ya se dijo, durante varios años, la empresa pública se justificó como un medio promotor de la industrialización nacional y del desarrollo económico, tanto en países desarrollados como en países en vías de desarrollo. En general, las tasas de retorno de los proyectos públicos de inversión no son suficientemente atractivas para los inversionistas privados, y pocos empresarios domésticos con fondos disponibles, están dispuestos a asumir el riesgo; o bien, al contar con los medios y capacidades, prefieren dirigir empresas modernas. Además, el nivel de inversión requerido generalmente excede al monto de recursos del indigente sector privado. Por ende, la empresa pública funcionó como punta de lanza de la industrialización ante la ausencia de una clase capitalista. En este contexto, especial énfasis se dio a la propiedad pública y al control de los hilos conductores de la economía. La nacionalización de múltiples industrias se vio justificada de esta manera. La nacionalización de industrias como la combustibles y transportes en Gran Bretaña en los años cuarentas se justificó en estos términos.

El argumento del desarrollo económico también ha sido utilizado para justificar la privatización. Las políticas de desincorporación se han visto como un medio para fortalecer las finanzas públicas; canalizar adecuadamente los escasos recursos del sector

público en las áreas estratégicas; eliminar gastos y subsidios no justificables; mejorar la eficiencia del sector público al disminuir su tamaño; y la transferencia de diversas actividades económicas al sector privado. Según esta visión, todos estos objetivos convergen en un fin último: la promoción del crecimiento de la economía.

En algunos casos la privatización también se ha visto como un medio de racionalización y de reorganización de estrategias de inversión. Mediante la eliminación de operaciones que resultaban en pérdidas para las empresas públicas, éstas pueden mejorar sus estados financieros, inducir mayor sensibilidad a la especialización de productos y, más aún, facilitar los procesos de alianzas estratégicas (*joint-ventures*), necesarios para lograr las economías de escala que la competencia y los mercados internacionales requieren. Por ejemplo, la venta de la paraestatal española Servicio Español de Automóviles de Turismo (SEAT) a la Volkswagen, y la de la paraestatal Alfa Romeo a Fiat se justificaron en estos términos.

3) Democratización.

En los gobiernos socialistas la empresa pública se justificó como un medio para promover la democratización, mediante una mayor participación de los trabajadores en las decisiones de la empresa en la que laboran. Por otro lado, para los conservadores, la privatización también es un medio de promoción de la democratización, ya que estos recalcan la importancia de extender el número de propietarios de las acciones de la empresa, y de evitar la propiedad obligatoria implícita que existe en la empresa pública.

4) Mayores niveles de eficiencia.

Empresa pública y eficiencia

Los argumentos a favor de la empresa pública están relacionados con un incremento de la eficiencia tanto distributiva como productiva.²⁴ En esta visión, la empresa pública se percibe como una respuesta a las fallas de los mercados privados. Una falla en el mercado puede ocurrir por múltiples razones, y la producción pública puede justificarse de acuerdo con la causa particular de la falla de mercado. Las fallas del mercado más comunes son: bienes públicos, externalidades, asimetría en la información, rendimientos crecientes a escala, monopolios naturales.

Los bienes públicos son aquéllos que pueden ser utilizados por muchos usuarios a la vez, sin que se reduzca la cantidad disponible para los demás; es decir, no son excluyentes. En este tipo de bienes los mecanismos de precios no pueden actuar para asignar los recursos racionalmente o para asegurar su oferta suficiente o su producción

²⁴ Antes de distinguir entre eficiencia distributiva (*allocative*) y la eficiencia productiva es muy importante definir el concepto de eficiencia económica, al cual nos estaremos refiriendo a lo largo de este trabajo cada vez que se haga referencia al concepto de eficiencia. El concepto de eficiencia económica más usado y preferido evidentemente por los economistas es el criterio de eficiencia paretiana. Un estado económico (definido como un conjunto dado de arreglos organizacionales, de asignación y distribución de recursos) es Pareto eficiente si ya no es posible que alguien mejore sin que nadie empeore. En lo que se refiere al criterio de eficiencia más citado -en los análisis costo beneficio, por lo menos- es el de Kaldor Hicks. Un estado es económicamente eficiente si ya no es posible efectuar un cambio de manera tal que aquéllos que mejoran compensen a aquéllos que empeoran. Este criterio implica que los proyectos con beneficios positivos netos (o una razón entre beneficios y costos mayor a 1) son deseables. Ahora bien, dentro de la esfera de la eficiencia económica hay una importante diferencia entre la eficiencia distributiva (*allocative*) y la eficiencia productiva. La primera se refiere a la distribución óptima de los recursos en términos paretianos. La segunda, en cambio, se preocupa por la utilización de los recursos. Cuando se habla de las condiciones necesarias para que exista la eficiencia distributiva, se asume que la maximización de utilidades garantiza que las empresas produzcan un *output* al mínimo costo posible. Sin embargo, esta premisa fue cuestionada por Harvey Leibenstein, quien acusa a los economistas de malinterpretar y dejar de lado la cuestión en la que realmente radican las oportunidades de elevar los niveles de bienestar. Argumenta que el costo en bienestar de una mala distribución de los recursos, originada por distorsiones tales como un monopolio, es muy pequeño comparado con los costos provocados por una utilización de insumos mayor a los absolutamente necesarios para producir un nivel dado de producto. Así pues, introdujo el término de '*x-efficiency*' para describir esas pérdidas y lo definió como: "...el grado de *x-inefficiency* es ...la diferencia entre efectividad máxima posible (medida que relaciona el resultado actual con el esperado, sin tomar en cuenta costos) en el uso de insumos y el uso real. Ver Harvey Liebenstein, "Allocative Efficiency vs. 'X-Efficiency'", *American Economic Review*, 56(1966), 392-415.

eficiente, por lo que se justifica la intervención del Estado. La seguridad nacional y pública, alumbrado público son ejemplos de estos bienes.

Las externalidades son otro tipo de falla de mercado. Estas se refieren a los costos o beneficios que un agente económico transmite a una tercera persona, sin que para ello exista una transacción económica entre los dos, y que por ello no se refleja en el sistema de precios. El hecho de que el Estado se haga cargo de una empresa e internalice los costos que ésta provoca a un tercero (al contaminar el medio ambiente, por ejemplo) se justificaría en estos términos.

La asimetría en la información se refiere a que los consumidores pueden carecer de la información oportuna y verídica necesaria para evaluar correctamente la calidad y el costo de los productos que desean consumir. La provisión del servicio de salud pública se ha explicado en estos términos.

El monopolio natural se refiere a una situación en la que un sólo productor puede explotar ventajosamente las economías de escala. En tales casos, se asume que una empresa privada (no regulada y cuyo principal objetivo es la obtención de beneficios económicos) explotará el mercado, mientras que la empresa pública aseguraría un nivel de precios económica y políticamente deseado, además de garantizar la confianza en el suministro o la oferta. Tal es el caso de las empresas que involucran el uso de redes, como es el caso de la generación de electricidad y su distribución, suministro de agua, telecomunicaciones, y medios de transporte.

Por último, los rendimientos crecientes a escala aparecen cuando los costos de producción disminuyen conforme el volumen de producción aumenta. A raíz de esta circunstancia, los productores a gran escala obtienen mayores márgenes de competencia,

lo que tiende a provocar la aparición de oligopolios y monopolios en el mercado. En este caso la intervención gubernamental, en forma de regulación se justifica con el fin de normar el comportamiento de las empresas.

Como puede verse, la teoría económica neoclásica justifica la intervención del estado en forma de regulación, más que en forma de propiedad. Teóricamente, una de las opciones extremas que tiene el gobierno para enfrentar las fallas de mercado arriba mencionadas es la propiedad. A continuación se expone una matriz en la que se muestran de forma agregada estas opciones de acción y la frecuencia en las que se llevaron a cabo en el contexto mundial hasta antes del *boom* privatizador en la década de los ochenta.

		Acción de gobierno		
		Empresa Pública	Regulación	No intervención
Fallas de mercado	Bienes públicos	2	1	0
	Externalidades	1	2	1
	Asimetría en la información	0	2	1
	Monopolio natural	2	1	0
	Rendimientos crecientes	2	1	0

Fuente: Elaboración propia

2: lo más frecuente; 1: a veces; 0 casi nunca

En la práctica los casos más comunes en los que se justificó la empresa pública fueron los de monopolio natural y bienes públicos. En los otros casos la política gubernamental más común ha sido la regulación. A partir de entonces, la tendencia en las acciones gubernamentales podría representarse con un cambio del 2 de la casilla de empresa pública a la de regulación.

Ahora bien, aun cuando no existe una teoría articulada sobre las fallas del gobierno, Charles Wolfe señala que esta laguna teórica ha impedido analizar correctamente la intervención gubernamental, quien a veces resulta más ineficiente que la del propio mercado.²⁵

Al igual que en la empresa pública, los argumentos en favor de la privatización asumen que ésta implica un incremento en los niveles de eficiencia.

Privatización y Eficiencia

Los partidarios de esta política afirman que al transferir las empresas públicas al sector privado, éstas tendrán que enfrentarse a la disciplina del mercado, lo cual las llevará a ser más eficientes.²⁶

Ahora bien, ¿por qué se asume que la privatización hará a las empresas públicas más eficientes? Para contestar esta pregunta necesitamos distinguir entre las empresas públicas que ya se enfrentan a la competencia nacional o internacional y aquéllas que gozan de una posición monopolística (lo que significa, tanto poder monopólico o un aislamiento casi completo de la presión competitiva).

En el primer caso, la fuerza de la competencia debe proveer a las empresas el incentivo para buscar oportunidades que incrementen tanto la eficiencia productiva como la distributiva. En general, no existen argumentos sólidos para justificar la propiedad pública de esas empresas, por lo que la venta al sector privado no debiera provocar

²⁵Charles Wolfe, "A Theory of Non-Market Failures", *Journal of Law and Economics*, 1979, pp. 107-140.

²⁶ Este es el argumento básico de la teoría microeconómica moderna. Ver David L. Weimer y Aidan R. Vining, *Policy Analysis Concepts and Practice*. Englewoods Cliffs, N.J. Prentice Hall, 1989, o Robert J. Barro, *Macroeconomics*. New York, John Wiley and Sons, 1987.

controversia alguna. En efecto, algunas empresas hubieran sobrevivido a la competencia mediante el apoyo financiero gubernamental. Es posible que existan razones importantes para que este apoyo continúe, por ejemplo, -en aquellos casos en los que las empresas tengan obligaciones sociales o en donde sirvan a intereses estratégicos; pero, de otro modo, parecería apropiado que las consideraciones comerciales fueran las que determinaran la viabilidad de dichas empresas.

Es claro que gran parte de la privatización ocurrida, tanto en países industrializados como en países en desarrollo, cae en esta primera categoría. También puede afirmarse que ha llevado o que es posible que lleve a cierta ganancia en eficiencia, pero el impacto agregado de tal privatización es necesariamente pequeño, dada la exposición previa a la competencia bajo propiedad estatal y el hecho de que -en general- empresas competitivas son sólo una pequeña parte del sector paraestatal. Los mayores beneficios que resultan de la privatización de esas empresas probablemente se derivan del ímpetu inicial que se dio a la estrategia de privatización y a la liberación de recursos humanos que pueden ser asignados a la supervisión de las empresas públicas que queden. Sin embargo, ganancias en eficiencia considerables sólo puede esperarse que provengan de la privatización de monopolios públicos y en particular de grandes monopolios.²⁷ El grado en el que las empresas privatizadas sean capaces de retener su poder monopólico -ya sea porque la protección por parte del gobierno continúa o porque su estructura de costos implica que son monopolios naturales -determinará el alcance que un aumento en eficiencia pueda tener en la eficiencia productiva. No existe razón para creer que el producto producido por un monopolio privado se valora más alto por los consumidores

²⁷R. Hemming y A. M. Mansoor, *op. cit.*, p. 12.

que el producido por un monopolio público, en cuyo caso muy difícilmente se originará alguna mejora en la eficiencia distributiva de la privatización.

Cuando un monopolio público es transferido al sector privado, el monopolio privatizado típicamente tendrá que aceptar supervisión reguladora. En Gran Bretaña, a la privatización de *British Telecom* (BT) le siguió la creación de una agencia reguladora - *Office of Telecommunications* (OFTEL)- la cual implicaba el reconocimiento del poder monopólico de BT. La creación de organizaciones reguladoras han implicado la formación de nuevas estructuras centralizadas y burocráticas cuyos costos han sido considerables.²⁸

Un buen número de argumentos de diversa índole sugieren que el reemplazo de un monopolio público por un monopolio privado regulado incrementará la eficiencia productiva. Aunque la realidad demuestra que no siempre es así, es importante analizar al menos tres de estos argumentos: el impacto de una menor interferencia política en una empresa privada, el cambio en los derechos de propiedad, y una supuesta dirección y administración financiera más efectiva en una empresa que esté en manos del sector privado y que se deriva de las dos anteriores.

a) Interferencia política

Si los funcionarios de las empresas públicas no pueden tomar decisiones independientemente de la necesidad de satisfacer las demandas políticas, puede pensarse entonces que la privatización debe mejorar la calidad del proceso de toma de decisiones de los altos directivos. En general, la interferencia política en las operaciones de la empresa pública tiende a ser muy nociva, y el hecho de que los gobiernos en muchos casos

²⁸El caso de privatización del sector energético de Gran Bretaña es otro ejemplo de lo anterior. La pretendida eliminación de los monopolios públicos se tradujo en la proliferación de otras entidades regulatorias.

conserven un interés de continuar controlando a las empresas privatizadas implica que es posible que la interferencia permanezca aún después de la privatización. Dos restricciones han probado ser útiles para evitar el ejercicio de este poder por parte de los funcionarios políticos.

La primera es el marco regulatorio, el cual se refiere no sólo al monitoreo y a la sanción de prácticas anticompetitivas, sino también a la erradicación de otras fuentes de ineficiencia económica, tales como intentos de los funcionarios políticos para afectar decisiones económicas. Para ser efectiva, la agencia reguladora debe contar con la suficiente autonomía para poder limitar la posibilidad de ser capturado por grupos particulares de interés.

La segunda restricción se refiere a la existencia de accionistas privados, quienes pueden monitorear la conducta y el desempeño de la empresa. Mientras, en efecto, cada contribuyente/elector es accionista del sector paraestatal, un accionista específico puede inducir a aquellos electores que tienen acciones a poner un mayor interés en el desempeño de las empresas públicas; por lo tanto, puede exigirse a los funcionarios políticos que actúen más responsablemente como resultado de la privatización. Evidentemente, si la propiedad es muy dispersa, ésta no es una restricción efectiva. Existirá un mejor control si la mayoría de las acciones están en manos de las instituciones financieras importantes, quienes por necesidad y obligación deben monitorear sus inversiones muy detenidamente; de hecho, esta es una razón por la cual los individuos prefieren tener acciones en instituciones financieras que en compañías de otro tipo. Sin embargo, la concentración de

la propiedad de acciones resultante es inconsistente con el objetivo de lograr la ampliación de ésta.²⁹

b) Cambios en los derechos de propiedad

Mucho se ha dicho de la importancia de los derechos de propiedad en la provisión de incentivos adecuados en una empresa.³⁰ Los arrendatarios no tienen los incentivos suficientes para mantener las casas y departamentos que rentan; los campesinos que trabajan una tierra que no es suya carecen de los incentivos adecuados para cuidarla y no pastorear en exceso sobre ella. Según la teoría de los derechos de propiedad, éstos le otorgan al individuo el derecho a utilizar un bien, cambiarlo en su forma, sustancia o localización y de transferir todos o algunos de esos derechos a otros individuos.³¹ En la medida en que los individuos pueden hacer uso de sus derechos de propiedad, sus bienes serán utilizados eficientemente. En la medida que los derechos de propiedad se encuentran atenuados y diluidos, los individuos estarán menos motivados a darle un uso eficiente a su propiedad. Por ende, la propiedad privada concentra los derechos y recompensas, la propiedad pública los dispersa.

Se ha sugerido que un cambio en la propiedad afectará la estructura de los derechos de propiedad y por consiguiente sobrepasará las fallas burocráticas. Como los propietarios o accionistas de una empresa (principales) nunca tendrán la información más completa sobre la empresa y el mercado donde ésta opera, los administradores y directivos de la misma (agentes) siempre gozarán de cierto grado de discrecionalidad. Los

²⁹ R. Hemming y A.M. Mansoor, *op. cit.* pp. 12-13.

³⁰ Harold Demsetz, "Toward a Theory of Property Rights", *American Economic Review*, núm. 57, pp. 347-359.

³¹ Daniel F. Spulber, *Regulation and markets*. Cambridge, Mass., Massachusetts Institute of Technology Press, 1989, pp. 48-53.

accionistas estarán al pendiente de la posibilidad de bancarrota, y establecerán el sistema de incentivos para mantener y elevar los niveles de eficiencia en las empresas.

Ahora bien, mientras los accionistas pueden ser principales, estar mejor informados y ser más exigentes que el gobierno porque comparten más directamente los costos y beneficios de la manera como la empresa está administrada y si la estructura del control operativo no se ve lo suficientemente afectada por un cambio en la propiedad, es muy probable que permanezca el problema de asimetría de información. Así, la teoría de los derechos de propiedad sugiere que los funcionarios de monopolios privados también pueden gozar de los beneficios que un monopolio confiere en la forma de una vida tranquila. Además, debido a que los directivos de empresas privadas generalmente tienen mayor discrecionalidad que sus contrapartes públicos, según esta teoría los primeros pueden sacar ventaja de esto para fijarse objetivos que promuevan su propio beneficio y reputación con el fin de incrementar sus ingresos personales.

c) Una administración financiera más eficiente

Después de privatizada, una empresa debe renunciar al soporte financiero directo del gobierno al que tenía acceso cuando era propiedad estatal. Por ende, ahora estará sujeta a la disciplina impuesta por el mercado de capital privado. La efectividad de esta restricción financiera dependerá de la capacidad y voluntad del gobierno para resistir a las demandas del capital privado que tenga una garantía gubernamental explícita o implícita.

Aun cuando ninguno de los argumentos anteriores implica definitivamente que la privatización incrementará la eficiencia productiva, es probable que alguna mejoría resulte de ella. Mientras los políticos pueden continuar interfiriendo en las empresas privatizadas y mientras las empresas ineficientes puedan satisfacer a sus acreedores sin sentirse

amenazadas por la quiebra, el monitoreo privado de los directivos es probablemente más efectivo que el público. Además, sin el soporte financiero del gobierno, el mercado de capital impondrá alguna presión en las empresas para ser eficientes. Pero aún así, es posible que no se logre un grado sustancialmente mayor de eficiencia. Incluso, aun cuando la ineficiencia productiva se reduzca considerablemente, la eficiencia distributiva puede disminuir en el proceso, y por ello, que las ganancias en eficiencia económica derivadas del cambio de propiedad sean modestas.³²

Como ya se vio, puede hablarse de una racionalidad paralela entre los objetivos últimos de la empresa pública y la privatización, los partidarios de ambas insisten en recalcar que tienen prescripciones opuestas. Lo cierto es que la empresa pública en su momento se percibió como el mecanismo idóneo para solucionar una serie de problemas de política pública; algunos los logró, otros no. Se incurrió en costos, prácticas ineficientes y burocráticas. De la misma manera la privatización se ha percibido por muchos como la solución ideal a los problemas que la empresa pública no pudo resolver, o que en algunos casos agudizó. Como lo veremos más adelante con mayor detalle, tampoco lo es. La experiencia en ambos fenómenos muestra que ni uno ni el otro son panaceas y que para cada país y cada gobierno es posible que exista un balance óptimo entre ambos.

³²R. Hemming y A.M. Mansoor, *op. cit.* p. 13.

Capítulo II.

2.1 El proceso de desincorporación en México

México no escapó de la seducción del auge privatizador. Sin embargo, la privatización de empresas públicas en este país se ha llevado a cabo por diferentes motivos y con diferente intensidad a lo largo de los años que se ha puesto en práctica. El proceso se inició durante el gobierno de De la Madrid, y se intensificó en el de Salinas de Gortari. Sin embargo, los motivos que le dieron origen parecen variar durante cada gobierno.

Al iniciarse la década de los ochenta y tras varios años de crecimiento sostenido (que llegó a alcanzar niveles del 8%), la economía mexicana entró en crisis debido a tendencias recesivas asociadas con la caída de los precios del petróleo y al incremento de las tasas internacionales de interés. Tanto los ingresos por exportaciones de crudo, como el fácil acceso al financiamiento externo constituían las piezas motoras del modelo de desarrollo que se había adoptado en años anteriores, por lo que la economía era altamente dependiente de estas dos variables. Los resultados inmediatos fueron: una reducción sustancial del PIB, una disminución del 12% en los salarios reales, un aumento de la inflación de casi el 100% en 1982, una devaluación del peso de 276% con respecto al dólar y un incremento del déficit público en 17%.

Con el fin de enfrentar la alarmante fuga de capitales que se desató, el gobierno decidió nacionalizar la banca privada y controlar el tipo de cambio. Estas medidas agudizaron la situación al provocar un serio conflicto entre el gobierno y el sector privado, quien desaprobó totalmente las medidas gubernamentales.

El Presidente Miguel De la Madrid, quien iniciaba su gobierno en diciembre de 1982, hizo frente a la crisis fiscal y administrativa del Estado mediante un conjunto de medidas institucionales y económicas, cuyo eje fue el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE).

Es importante mencionar que al principio del sexenio delamadridista no se planteó la venta, ni el desamantelamiento de las paraestatales que había en ese momento. Más aún, el PIRE estableció que la empresa pública debía ser racionalizada y reordenada, pero no parecía contemplar la posibilidad de su desincorporación. Asimismo, se reformaron los artículos 25, 26, 27 y 28 constitucionales en los que se explicitaron los términos de la rectoría económica del Estado y se reafirmó el sistema de economía mixta, en donde la empresa pública jugaba un papel crucial. Acorde con esto, De la Madrid afirmó en su toma de posesión: "No podemos tolerar la quiebra de nuestras empresas públicas, patrimonio fundamental de la nación".³³

Además de lo anterior, se pusieron en marcha diversos programas para mejorar la gestión de las empresas públicas e incluso se promulgó la Ley Federal de Entidades Paraestatales con el fin de disminuir el gran número de controles que el sector central ejercía sobre éstas y de dotarlas de mayor autonomía de gestión. A lo largo de todo el sexenio se llevaron a cabo varios ajustes a los precios y tarifas que ofrecía el sector público para disminuir su rezago.

Así, De la Madrid puso en claro desde el principio que el Estado conservaría su papel en el desarrollo del país -la rectoría o dirección de la economía. La privatización no

³³Miguel De la Madrid Hurtado, "Mensaje de toma de posesión, 1º de diciembre de 1982", México, Secretaría de Gobernación, 1982, p. 4.

era parte central del plan económico inicial de éste, aunque su gobierno instrumentó un modesto programa al respecto en 1993.

En ese año, aunque lentamente se inició el proceso de desincorporación (que incluía la liquidación, fusión, transferencia y venta) de 23 empresas públicas. El proceso se aceleró a partir de 1985 (236 entidades gubernamentales) y volvió a ampliarse en 1987-88.

A fines de 1982, el sector paraestatal estaba constituido por 1,155 empresas, número que ascendió a 1,214 debido a la creación de 61 empresas más durante el sexenio de De la Madrid. En este mismo periodo se concluyó la desincorporación de 595 entidades.³⁴ Paradójicamente, aunque este número es muy grande, el impacto económico no fue muy significativo. Esto se debió a varios factores. Primero, del total de empresas desincorporadas sólo 204 fueron vendidas, 294 fueron liquidadas, 72 fueron fusionadas y 25 transferidas a los gobiernos estatales (Véase cuadro 1).

Cuadro 1

Evolución del proceso de desincorporación del sector paraestatal

Tipo de proceso	Del 1° de diciembre de 1982 al 30 de noviembre de 1988.	Del 1° de diciembre de 1988 al 1° de noviembre de 1991.	Total
Concluido	595	310	905
Liquidado o cerrado	294	137	431
Fusionado	72	10	82
Transferido	25	7	32
Vendido	204	156	360

Fuente: Unidad de Desincorporación, Secretaría de Hacienda y Secretaría de Programación y Presupuesto

³⁴Aunque el gobierno de De la Madrid autorizó la desincorporación de un número mayor. De acuerdo con Pichardo Pagaza el número de desincorporaciones autorizadas a junio de 1988 fue de 717; otros autores manejan la cifra de 772. Sin embargo, no todos fueron concluidos debido a las dificultades técnicas que se presentaron sobre todo en los casos de liquidación y venta. En este último caso el problema más común fue el de la falta de comprador para las empresas. Véase Ignacio Pichardo Pagaza, *El proceso de desincorporación de entidades paraestatales, El caso de México*. México, Secretaría de la Contraloría General de la Federación, 1988. (Conferencia pronunciada el 14 de julio de 1988), p. 21.

Segundo, ninguna de las grandes empresas como Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Teléfonos de México, Ferrocarriles Nacionales, Fertilizantes Mexicanos y la banca comercial habían sido incluidas en el proceso. En realidad las primeras empresas que fueron privatizadas eran pequeñas, sobre todo comisiones y fideicomisos, que ya habían cumplido los fines para los cuales habían sido creados. (Véase cuadro 2). Además, debido a que la instrucción oficial era que había que deshacerse de las empresas no “estratégicas”, era evidente que los cientos de empresas tales como cines, hoteles, bicicletas, refrescos, porcelanas también serían blanco perfecto de privatización.

Cuadro 2

EVOLUCION DEL SECTOR PARAESTATAL												
Diciembre 1982-Agosto 1991												
	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Organismos												
Descentralizados	102	97	95	96	94	94	89	88	82	77	82	82
Empresas de participación												
Estatal Mayoritaria	744	700	703	629	528	437	252	229	147	119	100	99
Fideicomisos	231	199	173	147	108	83	71	62	51	43	35	32
Empresas de participación												
Estatal Minoritaria	78	78	78	69	7	3	0	0	0	0	0	0
TOTAL	1155	1074	1049	941	737	617	412	379	280	239	217	213

Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Desincorporación, "El proceso de desincorporación en México", México, agosto 1993.

Tercero, las empresas vendidas originaron ingresos por 500 millones de dólares, cifra que como participación del PIB era muy pequeña, por lo que no puede decirse que esta cantidad haya contribuido a reducir el déficit presupuestal, el cual tan sólo en 1987

era 30 veces más grande.³⁵ El impacto de la venta de empresas públicas en este periodo sólo disminuyó en 2.9 por ciento la producción generada por el sector de empresas públicas y en lo que se refiere al empleo, sólo lo redujo en 6.9 por ciento.³⁶

Ahora bien, puede decirse que los motivos de la desincorporación variaron según las empresas y el tiempo. De hecho no fue casual que las empresas de menor importancia se privatizaran en primer término. El gobierno no quería vender algunas de las empresas públicas más grandes y potencialmente más rentables mientras no saneara su situación financiera y mientras el marco regulador no hubiese vuelto atractiva su compra. Tampoco quería vender esas empresas en épocas de escasez de recursos para evitar hacerlo a precios muy bajos. El gobierno sabía igualmente que la privatización era un tema delicado desde el punto de vista ideológico y político, ya que muchos grupos sociales se opondrían a la medida, y por ello deseaba que la ciudadanía vislumbrara la idea antes de aplicarla más ampliamente.³⁷

Sin embargo, autores como Lustig y Schneider coinciden en que el principal motivo de la política privatizadora durante el gobierno de Miguel De la Madrid fue el de tratar de recuperar la confianza en el sector privado. De acuerdo con el segundo autor, “el programa de privatización en México fue satisfactorio para el sector privado más como un indicador de la orientación del gobierno que en términos de nuevas oportunidades de ganancias directas. Este programa significaba dar marcha atrás en las políticas

³⁵Pedro Aspe Armella, *El camino mexicano de la transformación económica*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993, p. 30.

³⁶Si se incluye Pemex y sector financiero la cifra sube al 14.6 por ciento. Ver Jorge Tamayo, “Las entidades paraestatales en México: origen, evolución y perspectivas”, *Revista de Administración Pública*, núm. 82, 1992, p. 122.

³⁷Nora Lustig, *México. Hacia la reconstrucción de una economía*. México, D.F., El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 135-136.

estatizadoras y amenazantes de los dos predecesores de De la Madrid. Los funcionarios de este gobierno concibieron a la privatización como una medida que podía mejorar el clima para la inversión, la cual dependía en gran parte del sector privado.³⁸

Otra señal en favor del sector privado es la que se da en contra de los sindicatos, ya que el gobierno de De la Madrid utilizó la desincorporación como para resolver disputas laborales de difícil solución. Las liquidaciones de Fundidora Monterrey y Aeroméxico, que significaron la pérdida del empleo para más de 20,000 trabajadores, son un ejemplo. En este caso el beneficio para el sector privado es indirecto. Los contratos laborales del gobierno son normalmente más generosos que los de las compañías privadas, y por lo general el gobierno toma la iniciativa al establecer parámetros para negociaciones colectivas. Si el gobierno establece un precedente menos generoso, se puede esperar que el sector privado lo siga y que gane con ello. Si los sindicatos moderan sus demandas, como hicieron después del caso de Fundidora Monterrey, entonces los sindicatos en el sector privado tenderán a hacer lo mismo.

Según Schneider, como parte de una estrategia exitosa hacia el sector privado, la privatización contribuyó a lograr la cooperación de la iniciativa privada para participar en el pacto de estabilización. Del mismo modo, en la medida en que la oposición empresarial fomentaba el creciente apoyo para el Partido Acción Nacional (PAN), la privatización pudo haber contribuido a reducir las posibilidades de triunfo de ese partido en 1988, en beneficio del PRI.

³⁸Ben Ross Schneider, "La política de privatización en Brasil y México", *Foro Internacional*, 31(1990), p. 25.

En términos generales, puede decirse que la privatización llevada a cabo durante el sexenio de Miguel De la Madrid se explica ante todo por el deseo de hacer al Estado más eficiente. Constituye un reordenamiento administrativo del sector de las empresas públicas (la reducción del número de empresas simplificó las tareas de supervisión y control gubernamental). Además, implica una política de acercamiento al sector privado con el fin de fomentar la inversión y evitar una depresión generalizada, aun cuando el énfasis que se le da al proceso aumenta conforme avanza el sexenio.³⁹

El proceso de desincorporación durante el sexenio de Carlos Salinas es radicalmente distinto al de su antecesor, ya que aun cuando en términos numéricos fue menor que el de su antecesor, tuvo un impacto mucho mayor por el tamaño de las empresas desincorporadas.

Hacia 1988 los ingresos acumulados recibidos por el gobierno federal por la venta de empresas públicas no eran mayores a .50 por ciento del PIB ni el 1.2 por ciento de los ingresos del sector público. Durante los tres primeros años del sexenio salinista éstos se convirtieron en 4.2 por ciento del PIB y en 20 por ciento de los ingresos totales del sector público. A mediados de 1993 los ingresos por la venta de entidades públicas ascendían a casi 20 mil millones de dólares, cifra mucho mayor a los 500 millones recibidos por el gobierno de De la Madrid.⁴⁰

³⁹José De Luna Martínez, *La privatización de empresas públicas en México: el caso de Teléfonos de México*. Tesis, México, El Colegio de México, 1993.

⁴⁰Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales, *El proceso de enajenación de entidades paraestatales*. México, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mayo de 1993.

El nuevo gobierno dejó de lado la idea de intentar una reforma o reestructuración para mejorar el desempeño de sus empresas públicas. Los diagnósticos de estas entidades no dejaban lugar más que para su desincorporación.

El alojamiento del reclamo social se dió no sólo porque las crecientes empresas paraestatales acapararon los recursos financieros, sino porque distrajeron la atención política del gobierno. En los hechos, el estado se ocupó más en administrar sus propiedades que en atender las necesidades sociales apremiantes. (Salinas de Gortari).⁴¹

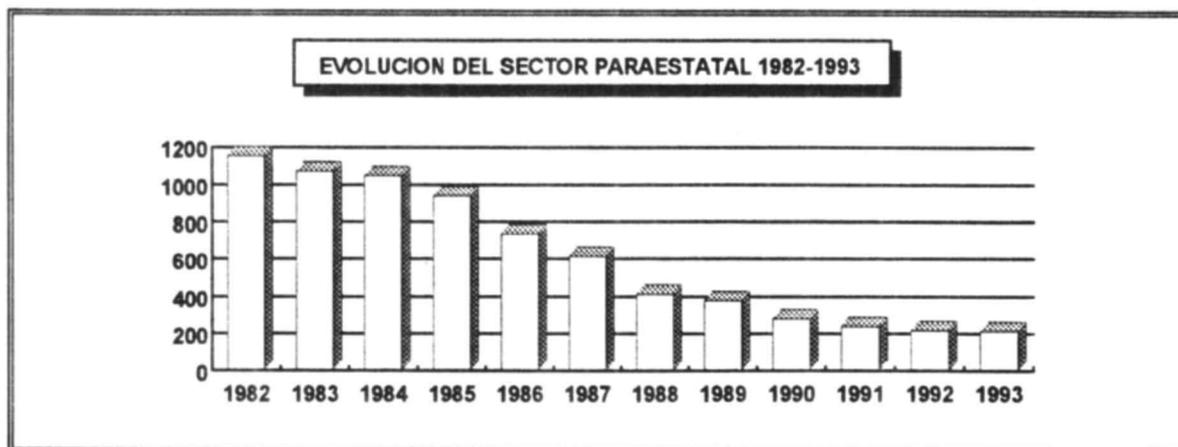
El gobierno de Salinas de Gortari inscribió las privatizaciones en el marco de una modernización y de un proceso mucho más amplio identificado como *reforma del estado*. La privatización se justificó desde dos vertientes: la pragmática y la ideológica. La primera considera la desincorporación de empresas como un medio para lograr el incremento de la eficiencia económica al centrar los objetivos de su administración y el fortalecimiento de las finanzas públicas mediante los recursos que se obtienen de las ventas o de la eliminación de subsidios a éstas. La segunda percibe las privatizaciones como medida para que “el estado cumpla sus responsabilidades constitucionales y sus compromisos sociales fundamentales”.

Así, bajo estos argumentos se realizó la venta de grandes e importantes empresas: Mexicana de Aviación, Aeroméxico, Compañía Minera de Cananea, Teléfonos de México y la Banca Comercial. Al 31 de diciembre de 1993, el total de las entidades paraestatales era de 258, 210 vigentes y 48 en proceso de desincorporación. De las empresas que aún

⁴¹Carlos Salinas de Gortari, “Reformando al Estado”, *Nexos*, abril 1990, pp.27-32.

estaban en manos del estado, sólo 70 eran empresas, 38 bancos de desarrollo y fideicomisos y 102 entidades de servicio institucional.

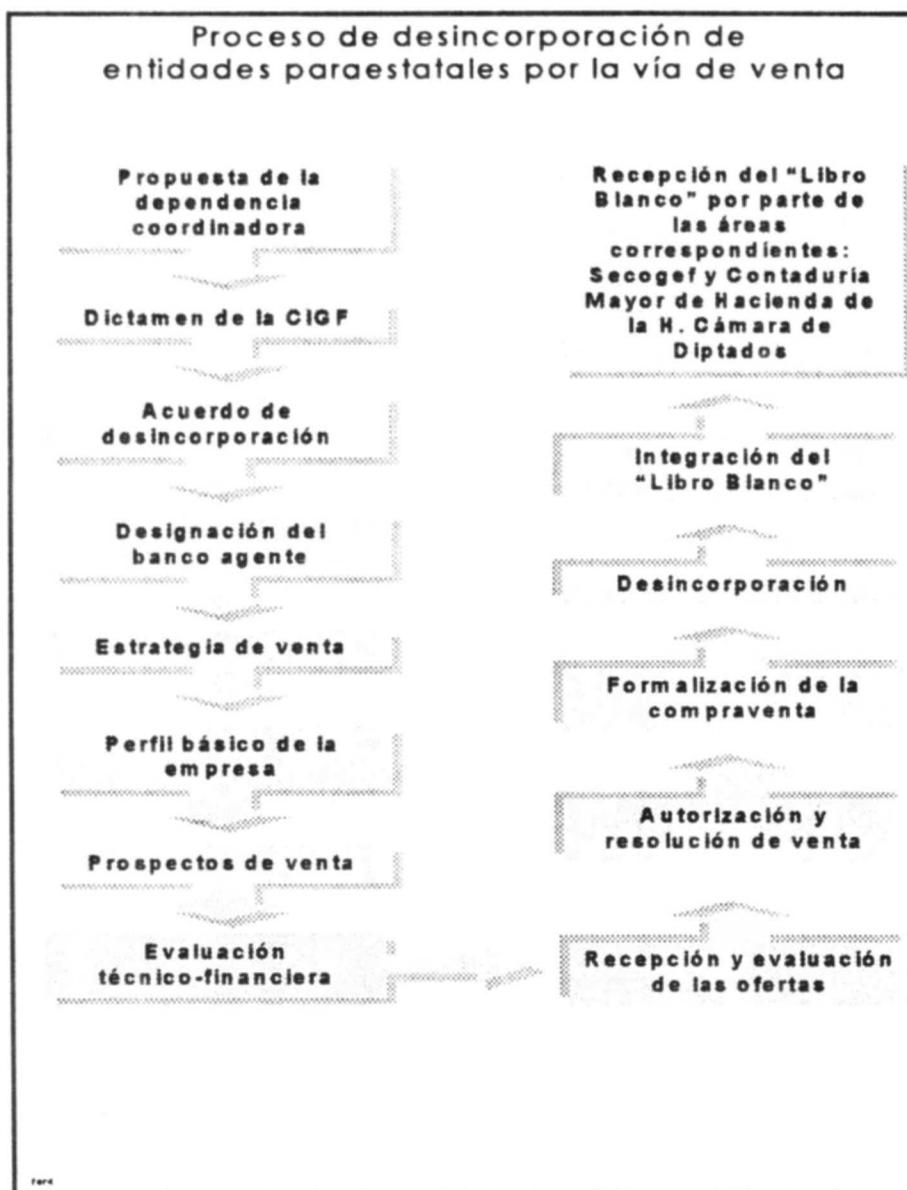
Cuadro 3



Fuente: Elaboración propia con datos de Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Unidad de Desincorporación, "El proceso de desincorporación en México", México, agosto 1993.

Es importante señalar, que aun cuando todas las operaciones de venta involucraron las mismas etapas (véase cuadro 4), los esquemas de privatización variaron según la empresa de que se tratara. Con el fin de ilustrarlo, a continuación se analizan los casos de Mexicana de Aviación, Teléfonos de México (Telmex) y la banca comercial.

Cuadro 4



En el caso Mexicana (CMA) se buscó una estrategia mediante la cual el gobierno federal no tuviera que cubrir con recursos propios los enormes requerimientos de inversión, pero que garantizara el desarrollo de la empresa. A través del esquema de aumento de capital, el gobierno federal no vendió su participación accionaria en la empresa, sino que solamente la redujo. Mediante una subasta pública se asoció

temporalmente con un grupo de inversionistas para llevar a cabo los programas de inversión y de reconstrucción administrativa y tecnológica de la empresa.

La asociación se llevó a cabo mediante la constitución de una nueva empresa, a la cual se trasladaron las acciones de CMA y los recursos en efectivo del nuevo grupo. Además, se invitó a los inversionistas minoritarios de la empresa a que intercambiaran sus acciones por las de la nueva empresa, en proporción de una por una. Como resultado de lo anterior, el gobierno federal redujo su participación accionaria en la compañía, la convirtió en minoritaria y, por ende, la desincorporó como empresa paraestatal.

El aspecto más relevante de este esquema consistió en que los recursos que aportó el grupo privado (140 millones de dólares) no fueron depositados en la Tesorería de la Federación, como sucedió en otros casos, sino que se destinaron a la capitalización de la empresa.⁴²

Un ejemplo diferente fue el caso de Teléfonos de México (Telmex). El proceso de venta requirió que se tomaran medidas administrativas, fiscales y financieras: transferencia de Telmex de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ajuste de tarifas, recompra de 629 millones de dólares de su propia deuda, venta de cuentas por cobrar por 590 millones de dólares y emisión de bonos por 150 millones de dólares, nuevo contrato colectivo de trabajo, homogeneización de su categoría fiscal. En el ámbito legal se modificó el título de concesión, un nuevo marco regulatorio de telecomunicaciones para fomentar la competitividad en la industria, un programa obligatorio de crecimiento, investigación y desarrollo tecnológico, y calidad del

⁴²Jacques Rogozinski, *La privatización de empresas paraestatales*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993, pp. 69-70.

servicio. Por último, se instrumentaron mecanismos de ingeniería financiera para optimizar los ingresos de la venta de la compañía, facilitar la transacción y garantizar el control administrativo por parte de los mexicanos.

El esquema de estructuración financiera de Telmex consistió en uniformar las acciones. Se creó un nuevo tipo de acciones llamadas "L" para aumentar el capital social. La emisión de acciones L se hizo a razón de 1.5 acciones por cada acción "A" y "AA", estas últimas con derecho a voto. Por consiguiente, el gobierno era propietario de todas las acciones AA y de 3,244 millones de acciones L, correspondientes al 51% del capital. Para finales de 1990 la estructura de Telmex quedó integrada por la serie A de acciones que correspondían al 19.6% del capital y a 49% del voto (o acciones comunes); la serie AA que corresponde a 20.4% del capital y a 51% del voto; y a 60% de acciones L en capital, pero sin voto. El grupo ganador de la subasta fue el grupo Carso, encabezado por Carlos Slim, la Southwestern Bell y France Cable and Radio, que adquirieron el total de las acciones gubernamentales AA y, por ende, el control de la empresa. De los 1,756.6 millones de dólares pagados por estas acciones, el grupo Carso mexicano aportó el 51% y el resto fue de las compañías extranjeras en forma casi proporcional, de manera que el grupo mexicano tuvo el control mayoritario de la empresa.

El 13 de diciembre de 1990 se firmó el contrato de compra-venta con el grupo ganador de la subasta de las acciones "AA". En mayo el gobierno colocó en veinte países el 50% del total de sus acciones "L" de su propiedad, recibiendo ingresos netos de 2166.6 millones de dólares. El sindicato de telefonistas obtuvo un 4.4% del capital social de la

empresa. Así, el gobierno redujo su propiedad en Telmex de 56% a un 11% y transfirió el control y la operación de la empresa al sector privado.⁴³

En el caso de la banca comercial, una de las primeras medidas que se tomaron para iniciar su desincorporación consistió en la modificación del artículo 28 constitucional, que consideraba la actividad bancaria como un servicio de carácter público. Otros cambios legales como la modificación al artículo 123 constitucional también fueron necesarios.

En septiembre de 1990 se expidió un acuerdo presidencial que estableció las bases y los principios del proceso de desincorporación bancaria, así como un comité que llevaría a cabo esa tarea. Este Comité de Desincorporación Bancaria -integrado por especialistas del sector financiero de la Secretaría de Hacienda, Banco de México, Comisión Nacional Bancaria y Comisión Nacional de Valores- elaboró las bases generales de la desincorporación de instituciones de crédito. Debido a las particularidades técnicas y la complejidad del proceso, el comité diseñó un esquema de enajenación en tres etapas: registro y autorización de los posibles adquirientes; valuación de las instituciones y enajenación de la participación accionaria.

La primera etapa consistió en la revisión de los grupos interesados en participar en la modernización del sector financiero del país. La segunda etapa -la determinación del valor de los bancos- comprendió dos tipos de valuaciones: una contable y otra económica. Con el fin de contar con los elementos necesarios para determinar el valor de cada entidad, la valuación económica se realizó mediante dos dictámenes diferentes. El primero estuvo a cargo de las propias instituciones sujetas a enajenación con el apoyo de asesores externos;

⁴³José De Luna Martínez, *op. cit.*

el segundo fue elaborado por despachos de consultores externos específicamente y contratados para ello por el comité.⁴⁴

Una vez que el comité obtuvo los dictámenes, pudo definir el valor de referencia de las instituciones bancarias, lo que sirvió como valor y punto de referencia para ponderar las ofertas.

La convocatoria de venta, en la que se señalaba que la enajenación de las acciones se realizaría por subasta, se publicó en el Diario Oficial de la Federación. Los interesados en la compra realizaron un depósito de garantía que les fue devuelto al término de la subasta. En la fecha de la firma del contrato de compraventa el postor ganador realizó el primer pago parcial. Los plazos que se otorgaron para cubrir la totalidad del monto de la operación variaron según el tamaño del banco, pero en general se establecieron lapsos de 180 días.

A lo largo de 13 meses se privatizaron 18 bancos, uno cada tres semanas en promedio, 13 de los cuales fueron adquiridos por grupos financieros y 5 por personas físicas. Los recursos nominales que obtuvo el gobierno federal fueron de más de 37 billones de pesos.

¿Cuál es el futuro del proceso de privatización? El Presidente Ernesto Zedillo ha explicitado cómo va su gobierno a continuar con el proceso de privatización. A principios de 1995 el Jefe del Ejecutivo envió al Congreso una iniciativa de reformas al artículo 28 constitucional, mediante el cual se deja de considerar a los ferrocarriles y a las comunicaciones vía satélite áreas estratégicas del país, con el fin de permitir la inversión privada en estos sectores. Poco tiempo después la iniciativa fue aprobada en ambas

⁴⁴J. Rogozinski, pp. 109-112.

cámaras.⁴⁵ Asimismo, en abril de este año, el Ejecutivo envió una nueva iniciativa al Congreso con el fin de reformar el artículo 27 constitucional para permitir la participación del sector privado nacional y extranjero en la transportación, distribución y almacenamiento de gas natural y doméstico.⁴⁶ Este tema desencadenó una ardua discusión y debate no sólo entre los grupos parlamentarios más importantes representados en las cámaras, sino incluso provocó división y resistencias dentro del Partido Revolucionario Institucional (PRI). El Partido de la Revolución Democrática (PRD) se opuso terminantemente a la iniciativa y el PAN y el PT se mantuvieron en silencio.⁴⁷

2.2. Impacto de la privatización en México

La pregunta que se antoja ahora es ¿cuál ha sido el impacto que ha tenido la privatización en el desempeño de las empresas desincorporadas en México? ¿Los resultados han cumplido con las expectativas iniciales? ¿Las nuevas empresas han alcanzado los niveles de eficiencia que se esperaba?

Antes de intentar contestar estas preguntas, resulta interesante observar que en el caso de los procesos de privatización en países en desarrollo sobresale la estrategia privatizadora del gobierno mexicano. De una selección de 31 países que incluye a Rusia y varios países exsocialistas europeos, México ha realizado el 40 por ciento del promedio de las privatizaciones en el mundo en desarrollo de acuerdo con el monto de las ventas totales de empresas públicas en el periodo 1988-1992.

⁴⁵ "Recibió el Senado la iniciativa sobre ferrocarriles y satélites", *La Jornada*, 19 de enero de 1995, p. 7

⁴⁶ "Propone Zedillo que participe la IP local y foránea en el manejo de gas", *La Jornada*, 22 de abril de 1995, p. 45.

⁴⁷ "Gas y ferrocarriles dividen a priistas", *La Jornada*, 25 de abril de 1995.

La suma de las ventas de empresas públicas o de participación estatal mayoritaria en México durante ese periodo alcanzó un poco más de 20 mil millones de dólares (datos de febrero de 1994 registran 25 mil millones de dólares). Sólo Argentina se acerca a la cifra mexicana de ventas con un monto cercano a diez mil millones de dólares. Brasil alcanzaba, hasta esa fecha, poco más de cuatro mil 500 millones de dólares, Portugal tuvo transacciones por tres mil 500 millones de y Corea por dos mil 100 millones de dólares en el mismo año.

Sin embargo más de la mitad de todas las privatizaciones en el mundo se realizaron entre 1991 y 1992. Durante el primer año, México efectuó más de la mitad de las privatizaciones en el mundo en desarrollo y casi una tercera parte del total en 1992.

(Véase cuadro 5).

Cuadro 5

Ventas más importantes de empresas estatales a escala mundial en millones de dólares					
Países seleccionados					
	1988	1989	1990	1991	1992
Países Desarrollados	36,773	20,945	17,997	31,058	24,398
Australia	1,450	87	--	1,620	1,297
Canadá	1,962	824	990	713	1,217
Alemania	1,333	237	1,340	8,075	16,350
Japón	22,800	--	--	--	--
Nueva Zelanda	1,846	869	3,803	--	1,052
Suecia	--	3,820	--	--	263
Gran Bretaña	4,500	8,699	10,850	19,348	1,038
Países en Desarrollo	2,455	3,817	7,337	17,424	23,260
Argentina	--	--	2,119	1,022	6,200
Brasil	250	8	44	2,189	2,150
Corea	--	2,100	--	--	--
Hungría	--	130	32	180	845
Malasia	--	--	928	190	1,619
México	1,915	140	2,410	9,400	6,374
Polonia	--	--	32	350	309
Portugal	--	494	796	1,014	1,023
Taiwan	--	285	--	405	1,363
Venezuela	--	--	9	2,055	--
Total Mundial	39,230	24,762	25,334	48,482	47,658

Fuente: B. Méndez Lugo, "Privatizaciones: ¿Exito o fracaso?", *El Financiero*, 3 de mayo de 1994.

Ahora bien, al igual que sucede en otros países en vías de desarrollo, aun no es posible evaluar cabalmente el impacto del cambio de propiedad en las nuevas empresas privadas mexicanas debido a que son procesos muy recientes. En México, el balance operativo de los bancos y teléfonos a raíz de su privatización -por mencionar dos casos de los arriba analizados- plantea muchas interrogantes.

En el sector bancario mexicano falta una mejoría sustancial en la calidad de sus servicios. El encarecimiento de sus servicios y del costo del crédito no se justifican en un entorno económico competitivo. Es necesario revisar las condiciones de su operación, con el fin de favorecer una verdadera competencia de manera gradual con la banca extranjera. Según un estudio de Javier Gavito a la banca actual le faltan tres cosas: “invertir en tecnología, personal calificado, mayor visión de largo plazo y que alguna institución se atreva a iniciar la guerra de los márgenes de intermediación”.⁴⁸

Otros autores consideran que “a más de tres años de haberse iniciado la privatización de la banca, aún se vive un proceso de transición donde las nuevas administraciones no han logrado cambiar prácticamente en nada la estructura de las instituciones y del mismo sistema”.⁴⁹

Hasta hoy, el usuario común y corriente de los servicios bancarios está inerte ante los bancos en situaciones como cobros indebidos a tarjetas de crédito o de cajero automático, intereses injustificados, cobro por servicios no utilizados, lentitud al realizar pagos de cheques, “jineteeo” de reembolsos originados por errores del propio banco, etc. Quizá esta situación debiera ser solucionada mediante una justa regulación de los derechos del cliente bancario por parte de la Comisión Nacional Bancaria.

En el caso de Telmex, en plena apertura comercial y de promoción de mecanismos de mercado no tiene fundamento que la acumulación y las ganancias de Telmex se basen en mercados cautivos con tarifas fuera de competitividad internacional por sus altos costos y

⁴⁸ Bernardo Mendez Lugo, “Privatizaciones: ¿Exito o fracaso?” *El Financiero*, 3 de mayo de 1994, (Zona Abierta).

⁴⁹ *El Financiero*, México, D.F., 10 de julio de 1993, p. 43.

un servicio y atención al usuario muy lejano de los requerimientos mínimos de un país que pretende integrarse al mundo moderno desarrollado.

Según expertos del sector telefónico “las deficiencias no pueden achacarse precisamente a la llamada obsolescencia de los equipos analógicos y creer que todo se resolverá con cambiarlos por digitales, sino que es necesario un mayor esfuerzo en mantenimiento de las líneas, entre otros factores, sobre todo en momentos que la demanda observa curvas de crecimiento importantes”.⁵⁰

También existen dudas sobre la eficacia con que operan las concesiones a empresas privadas para construir supercarreteras, y es mucho el camino que falta por recorrer para lograr la transparencia en licitaciones y contrataciones de obras y servicios públicos.

Es lógico y explicable que la eliminación de subsidios en la operación de muchas empresas privatizadas incremente sus costos reales. Sin embargo, la experiencia mexicana reciente revela -al menos en bancos y Telmex- que la dinámica de capitalización y recuperación financiera va más allá de los costos reales de operación, aprovechando condiciones de monopolio o flexibilidad de disposiciones gubernamentales para incrementar costos de servicios.

De ninguna manera se pretende negar los beneficios que trajo la privatización de cientos de empresas que sólo causaban un derrame de gasto gubernamental; sin embargo, la tesis de que el sector público ha tenido un desempeño tan ineficiente que requiere profundizar todavía más su privatización debe ser analizada y evaluada. Sobre todo ahora que el modelo neoliberal muestra insuficiencias y que, aun en las visiones conservadoras,

⁵⁰B. Méndez Lugo, *loc. cit.*

existe consenso alrededor de que debe buscarse un nuevo paradigma macroeconómico que combine la experiencia estatista y la neoliberal.⁵¹

El proceso de desincorporación contribuyó en gran medida a eliminar el déficit fiscal y a sanear las finanzas gubernamentales. Sin embargo, aún no se demuestra una mayor eficiencia de las empresas privatizadas, ni que haya sido un estímulo para activar la inversión privada. Aún teniendo un balance positivo, un punto que debe destacarse es que el auge privatizador no ha permitido explorar otras formas de propiedad social como la propiedad accionaria ni la reestructuración de las empresas públicas como variables de política económica adecuadas a las características de nuestra economía.

Gran parte de las críticas al sector público han surgido de una idealización del funcionamiento de la competencia en los mercados de capital y de bienes en el sector privado. En efecto, las presiones del mercado tienden a favorecer en algunas áreas la eficiencia económica, pero, como se ya demostró no es una condición suficiente para la eficiencia distributiva y gerencial.

2.3 Privatización en los países en vías de desarrollo: ¿solución a los problemas de la empresa pública?

Como ya se dijo, el interés en la privatización no se limitó a los países industrializados. La privatización se ha percibido como una política alternativa en un número cada vez mayor de países en vías en desarrollo, quienes han formulado propuestas detalladas para desincorporar importantes segmentos de la actividad económica.

⁵¹Benjamín García Pérez, *Modernización del Estado y empresa pública. El caso de Petróleos Mexicanos*. México, INAP, 1994, p. 265.

El fenómeno privatizador ha sido un movimiento global pero con implicaciones distintas en el mundo desarrollado y el grupo de países todavía en búsqueda del desarrollo.⁵² La euforia por dejar el estatismo burocratizado en la Europa exsocialista ha auspiciado la introducción de mecanismos de mercado y variadas modalidades de privatizaciones, no siempre con resultados alentadores como lo muestra el caso de Polonia.

Es aún muy difícil evaluar en forma definitiva los resultados de la privatización en los países en desarrollo. El problema radica en la falta de información y la reciente génesis del fenómeno. Cuando los datos existen, generalmente se trata del número de empresas privatizadas, más que del tipo de éstas o del impacto económico y fiscal de las transacciones. De hecho, el panorama general parece indicar que, hasta ahora, la privatización, aunque muy popular, ha sido limitada en los países en desarrollo. En la mayoría de los casos las empresas desincorporadas eran pequeñas en términos de activos y de empleo, además de haber pertenecido al sector privado.

El lento avance de la privatización en los países en desarrollo puede atribuirse a una variedad de factores, algunos relacionados con problemas prácticos de implementación, otros que reflejan cierto temor ante las repercusiones que puede tener la adopción de un programa de desnacionalización. Uno de los obstáculos más comunes que deben enfrentarse cuando se quiere privatizar consiste en establecer el valor correcto de

⁵²Es importante aclarar que el término “países en vías de desarrollo”, que hemos utilizado para nombrar a éstos países constituye una peligrosa generalización debido a que éstos forman parte de un grupo mucho más heterógeno que el de los países industrializados en lo que se refiere a desempeño económico, capacidad técnica, administrativa y al grado en que la implementación de políticas se ve afectado por manejos corruptos. Sin embargo, puede decirse que en la mayoría de los países en vías de desarrollo existe un sector público injustificadamente grande, mal administrado y dirigido, fuera del control público y que constituye una carga sobre las finanzas públicas.

mercado de los activos de la empresa. La experiencia de Gran Bretaña muestra que aún en un medio financiero sofisticado, en donde las acciones se negocian comúnmente en grandes volúmenes y en donde asesoría calificada puede ser fácilmente obtenida, es difícil establecer el valor de mercado de una empresa antes de su venta. Varios factores contribuyen a esta dificultad: el tamaño de la empresa que se va a vender; la incertidumbre relativa a la estructura del mercado en el que la empresa va a operar; el impacto de cualquier control regulador que acompañe la privatización; y el grado en que el sector privado perciba la oportunidad de mejorar la eficiencia de las empresas privatizadas. La subvaluación de los activos puede ser muy costosa. Por ejemplo, la venta de British Telecom podría haber costado al gobierno británico de 3 a 4 millones de libras en ventas que ya estaban seguras. Pero gracias a emisiones más pequeñas de acciones subvaluadas, la pérdida fue menor. Esto sugiere que en donde están involucradas grandes emisiones de acciones, el riesgo de preciar por debajo del precio real puede reducirse vendiendo en pequeños lotes para establecer un precio de venta antes de que la mayor parte de las acciones se coloquen en el mercado. Aun cuando se trata de empresas que son muy pequeñas para venderse en el mercado en partes, o cuando la empresa va a venderse directamente a un solo comprador, la evaluación continúa siendo difícil. Sin embargo, una posibilidad podría ser mantener el control mientras se realiza la venta en varias fases, y estructurar la venta de tal modo que el desempeño financiero a largo plazo constituya la base en el desempeño a corto plazo de la empresa. Esto facilitaría la venta de empresas en números rojos, ya que no sería necesario establecer un precio de venta en el momento de

cambiar a los directivos, y el precio último podría tomar en cuenta cualquier cambio en el desempeño de la empresa bajo dirección privada.⁵³

Ahora bien, si los problemas relacionados con la determinación del valor de las empresas y con la venta pública son importantes en los países industrializados, éstos se presentan más difíciles en los países en desarrollo porque los mercados de capital tienden a ser poco desarrollados y por tanto son incapaces de manejar ventas de empresas demasiado grandes o de estimar un valor aproximado para éstas. Aun cuando los mercados internacionales podrían dar cierto apoyo, las restricciones que generalmente se imponen a la participación de extranjeros y ciudadanos domésticos no residentes limitan esta posibilidad. Así, a diferencia de lo ocurrido en países con mayor grado de desarrollo, donde la venta de sus empresas se realizó mediante subasta en la bolsa de valores, en México, dado el escaso desarrollo relativo de dicho mercado y considerando que la presencia de empresas estatales en el mismo era casi nula, dicho mecanismo no era viable. Este factor es particularmente importante debido a que las empresas en sectores monopólicos tienden a ser muy grandes (en términos de activos) con respecto a las economías de aquellos países. Si tras el análisis de las opciones de división y/o reestructuración, la empresa continúa siendo demasiado grande para el mercado doméstico de capital, entonces inevitablemente la desincorporación tiende a involucrar a propietarios extranjeros. El grado en el que la propiedad extranjera es una cuestión políticamente sensible difiere enormemente de país a país. Así, la reacción en contra de la privatización - que D. Heald llama "extranjerización"- jugó un papel muy importante en el desarrollo del

⁵³ *Ibid.*, p.10.

programa de desincorporación en Turquía.⁵⁴ En México un caso similar ha ocurrido con ciertos grupos que se oponen violentamente a la desregulación y participación del sector privado en el sector energético.⁵⁵ Además de la reacción contra la propiedad extranjera y de ciudadanos domésticos no residentes es importante señalar que el gobierno puede estar renuente a transferir sus empresas a ciertos compradores potenciales en el mercado interno, si esto implica una mayor concentración de la riqueza de estos grupos. En algunos países podría ser políticamente inaceptable vender empresas a grupos raciales minoritarios poderosos.⁵⁶

Otro problema que ha obstaculizado el avance de la privatización en los países en desarrollo es la incertidumbre de sus beneficios económicos. Autores como J. A. Kay y D. J. Thompson o J. Aylen⁵⁷ concluyen que la desnacionalización *per se* puede hacer poco por mejorar el desempeño económico de una empresa si sólo transfiere la propiedad del sector público al privado. Su argumento central es que no es la propiedad de una empresa,

⁵⁴ D. Heald, "How Much Privatisation Should There be in Developing Countries", *Annals of Public and Cooperative Economics*, 63 (1992), p. 232.

⁵⁵ Históricamente el tema de la industria energética, específicamente la del petróleo en México, ha sido muy espinoso. Desde la expropiación petrolera en 1938, la empresa petrolera estatal -Pemex- ha sido considerada por muchos como valuarte de la soberanía nacional. Haciendo a un lado consideraciones ideológicas y políticas, existen otras de carácter técnico-económico que podrían justificar la postura de estos grupos. Las industrias del sector energético son prototipos de monopolio natural; generalmente tienen en su haber proyectos de inversión a muy largo plazo y otros nuevos que suponen grandes periodos de maduración, por lo que operan frecuentemente en desequilibrio; poseen grandes economías de escala, técnicas y administrativas; sus insumos de capital están sujetos a los problemas de indivisibilidades y de costos comunes, y ofrecen un producto diferenciado. Además, y debido a que la energía es un recurso necesario para la actividad productiva, las empresas energéticas resultan idóneas para internalizar las externalidades y de ajustar producto y precios, reflejando los costos y beneficios sociales involucrados en la oferta energética. Esto, aunado a su papel como instrumentos de política económica, explica por qué casi siempre las industrias energéticas fueron consideradas sujeto de nacionalización.

⁵⁶ Esta ha sido una de las razones por las cuales la privatización se ha desarrollado tan lentamente en Malasia, Kenia y Brasil. Incluso algunos gobiernos de países industrializados como el británico o el francés han impuesto formal o informalmente restricciones a la inversión extranjera en sus programas de privatización. Asimismo, Japón ha restringido la compra de acciones de la compañía de telecomunicaciones NTT a inversionistas extranjeros.

⁵⁷ Ver J.A. Kay y D.J. Thompson, art. cit., pp. 18-32; y J. Aylen, art. cit.

sino la situación del mercado en la que se mueve, su estructura y organización interna y su sistema de incentivos lo que determinan su desempeño. A. Mansoor sugiere que los beneficios financieros también pueden verse limitados si, por ejemplo, se ofrecen subsidios o concesiones fiscales para incentivar la compra de empresas con números rojos.⁵⁸ El otorgar derechos monopólicos o adoptar medidas proteccionistas contra importaciones como incentivos a los compradores provoca que las ganancias económicas potenciales, derivadas del incremento en la competencia, se vean sacrificadas.

Generalmente los países en desarrollo carecen de la capacidad reguladora que existe en los países industrializados. Una empresa recién privatizada a menudo requiere innovación en términos de instituciones y mecanismos reguladores específicos. Por ende, para decidir si se privatiza o no, los costos de las fallas originadas por una regulación deficiente -que pueden ser sustanciales- deberán ser equiparados con aquéllos asociados con la continuación de la propiedad pública.

Un impedimento serio y cada vez más importante de la privatización en los países en desarrollo ha sido la falta de recursos para financiar las obligaciones de las empresas privatizadas, principalmente la provisión de indemnizaciones a los trabajadores liquidados.

Para muchos países ha sido muy difícil asimilar que un programa diseñado para aminorar la carga fiscal puede, en el corto y mediano plazo, costar dinero. Barreras políticas tales como: oposición de los trabajadores -potencial o manifiesta-, resistencia de ciertos funcionarios públicos y grupos políticos cuyas áreas de influencia y autoridad se

⁵⁸ A.M. Mansoor, "The Fiscal Impact of Privatisation", in *Privatisation in Less Developed Countries*, P. Cook and Kirkpatrick, *op. cit.*

vean amenazados y de grupos que gocen de rentas económicas protegidas creadas por el sistema de reglas y controles, también han afectado el paso de la privatización.

Claramente, los obstáculos que un programa de desnacionalización tiene que enfrentar son grandes y, en aquéllos lugares en los que se ha implementado con facilidad, no siempre ha tenido los resultados esperados. Es más fácil que una mejora en el desempeño económico del sector público paraestatal resulte de un incremento en la competitividad del mercado que de un cambio de propiedad. Sin embargo, existen considerables restricciones en la promoción de un mercado más competitivo en los países en vías de desarrollo. De acuerdo a P. Cook el predominio de las llamadas "fallas del mercado" en estos países significa que la desregulación puede ser una condición insuficiente para promover la competencia. Aun cuando un programa de liberalización económica más amplio es deseable, generalmente se enfrenta a problemas de tiempos y traslapes.

Así, aún existe cierto campo de acción en algunas áreas para las políticas privatizadoras en varios países en vías de desarrollo, en donde las paraestatales lejos de cumplir con objetivos públicos complican las tareas de supervisión y control. Sin embargo, como se ha visto, la privatización no sólo ha fallado en resolver los problemas que creó la propiedad estatal, sino que ha incurrido en costos políticos, sociales y económicos que, en algunos casos, han resultado mayores que los beneficios acarreados.

¿Cuál es entonces el futuro de la empresa pública? ¿Existen posibilidades de que sobreviva, o está condenada a la extinción?

En el caso de los países en vías de desarrollo, cuya dependencia de las empresas públicas en la consecución de objetivos y metas socio-económica, ha sido muy grande, es

muy probable que estas empresas sigan estando presentes en áreas importantes. Como se vio el capítulo anterior, en estos países la privatización ha demostrado tener serias limitaciones políticas, sociales, económicas y administrativas. Es muy fácil olvidar que la privatización acarrea costos además de beneficios. Los programas privatizadores generalmente consumen tiempo y esfuerzo que bien podrían haber sido utilizados en otros campos (tratar de hacer más eficientes las empresas, por ejemplo). Además pueden tener considerables costos de oportunidad, debido a que el sector privado desvía recursos materiales y administrativos o gerenciales de algunas áreas para invertirlos en la compra de las ex-empresas públicas. En este sentido coincido con Heidi y Lawrence Wortzel quienes afirman que buena parte de los países en desarrollo no podrán privatizar tantas empresas paraestatales como quisieran, ni podrán llevar a cabo los extensivos programas de desincorporación en los tiempos que se han fijado. La realidad también ha demostrado que los gobiernos generalmente quieren deshacerse de las empresas que consumen más recursos. En muchos casos estas empresas son las más difíciles de vender, ya que a nadie le interesa asumir el riesgo que implica comprarlas, sanearlas y reestructuralas.⁵⁹

En el caso de México, una respuesta preliminar a la pregunta con la que se inició este capítulo parecerían darla las diversas declaraciones de las autoridades gubernamentales.

Bajo ninguna circunstancia, bajo ninguna presión voy a discutir el tema de de la privatización de Petróleos Mexicanos, porque no vamos a ceder, no únicamente lo que vale mucho desde el punto de vista económico, sino lo que significa tanto, desde el punto de vista de la soberanía nacional. (Ernesto Zedillo)⁶⁰

⁵⁹Heidi Vernon-Wortzel y Lawrence H. Wortzel, "Privatization: Not the Only Answer", *World Development*, (17)1989, pp. 634-636.

⁶⁰"Zedillo: México no planteó un rescate político a EU", *La Jornada*, México D.F., 22 de enero de 1995.

El gobierno federal no tiene la intención de proponer cambios constitucionales para modificar el marco legal que rige la operación de Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad. Ninguna de estas paraestatales está en venta, de tal forma que el petróleo y otros hidrocarburos seguirán siendo propiedad de la nación. (Ignacio Pichardo)⁶¹

En efecto, durante el presente sexenio diversos miembros del Ejecutivo Federal han afirmado reiteradamente que el Estado conservará algunas empresas paraestatales, tal es el caso de empresas como Pemex y CFE. Aunque se pretende privatizar algunas áreas de éstas (plantas petroquímicas y eléctricas), el control y la propiedad mayoritaria de las áreas medulares de dichas empresas seguirá siendo del Estado.

No es la intención de este trabajo discutir si se justifica o no esta decisión gubernamental, sino que se parte del hecho real de que la empresa pública continuará existiendo, por lo menos en el futuro próximo. Sin embargo, lo que sí se asume es que ni el Estado, ni la sociedad están dispuestos a pagar los costos de la ineficiencia de estas empresas.⁶² Es decir, la conceptualización y gestión de la empresa pública no pueden seguir siendo las que prevalecieron hace treinta años. Frente a esas circunstancias parecería que un cambio en la administración y gestión de la empresa pública es el medio

⁶¹ "Ni Pemex ni CFE están en venta: SE", *La Jornada*, México, D.F., 9 de enero de 1995.

⁶² En el caso de Pemex, la asignación de políticas múltiples y contradictorias tales como apuntalar decisivamente el presupuesto de la federación y constituirse como un aval de la deuda externa, cancela la posibilidad de que la empresa disponga de los excedentes financieros necesarios para reponer sus activos y reservas e introducir innovaciones tecnológicas, conduciendo a dificultades técnicas para seguir asegurando la oferta interna de productos petroleros y los volúmenes de exportación a principios del próximo siglo. Por el lado de la gestión, la formulación de estrategias de Pemex ha sido un proceso burocrático, cuyas características han sido la existencia de objetivos ambiguos e incongruentes, metas deficientemente comunicadas al interior de la organización y la falta de una perspectiva estratégica. Asimismo, en la puesta en práctica de éstos prevalecía la dispersión de responsabilidades, vacíos y traslape de funciones; planeación de arriba hacia abajo; metas no planeadas; falta de controles administrativas; evaluación subjetiva del desempeño; falta de registros contables adecuados e inexistencia de información operativa. Véase García Pérez, *op. cit.*

más eficaz para lograr una mayor eficiencia y un mejor desempeño.⁶³ Este es el tema del tercer capítulo.

⁶³ P. Cook y C. Kirkpatrick, *op. cit.*, pp. 31-32.

Capítulo III.

3.1 Reforma como alternativa a la privatización

La reforma de la empresa pública no es una idea nueva. Un buen número de gobiernos en países no industrializados han sido -algunas veces en repetidas ocasiones- iniciadores de programas de reforma dirigidos a esclarecer y simplificar los objetivos de las empresas públicas, despolitizar los cargos directivos y mejorar las cualidades de quienes los ocupan, fortalecer los controles internos, reforzar los procedimientos utilizados para tomar decisiones de inversión y, en general, a buscar un balance correcto entre autonomía de gestión y responsabilidad de la empresa para con el dueño, en este caso el Estado.

Aunque en la mayoría de los casos, los resultados no han sido muy favorables, existen algunos países en los que estas reformas han sido altamente satisfactorias. Tales son los casos de Chile y Corea del Sur.

México no es la excepción. El gobierno del Presidente De La Madrid fue un importante promotor de dichas reformas. Durante su sexenio se pusieron en marcha diversos programas para mejorar la gestión de las empresas públicas, se llevaron a cabo continuos ajustes a los precios y tarifas de los bienes y servicios que ofrecía el sector público con el fin de disminuir su rezago y se promulgó la Ley Federal de Entidades Paraestatales con el fin de reducir el gran número de controles administrativos que el sector central ejercía sobre las entidades paraestatales, así como para dotarlas de mayor autonomía de gestión.⁶⁴

⁶⁴José De Luna, *op. cit.* p. 65.

El objetivo de alcanzar niveles superiores de eficiencia en la empresa pública demandaba el otorgamiento de mayor autonomía de gestión a los órganos de gobierno y a la dirección de las entidades. En consecuencia, era necesario expedir una ley de entidades paraestatales de orden federal, que regulara las relaciones entre el sector central y el paraestatal, en el marco de una mayor autonomía de gestión.⁶⁵

Es muy difícil evaluar si estas reformas funcionaron o no, ya que no tuvieron el tiempo suficiente para ser instrumentadas cabalmente. Al poco tiempo de que se pusieron en práctica, el gobierno optó por desincorporar gran parte de sus empresas públicas.

Durante el gobierno de Carlos Salinas también se hicieron intentos por mejorar la gestión de la empresa pública. Un buen ejemplo es el Programa Nacional de Modernización de la Empresa Pública 1990-1994. Aunque este programa constituye un buen intento de definición de algunos puntos en los que la empresa pública debe reformarse, es demasiado general y vago en muchos aspectos. Probablemente esto se justifica por el hecho de que trata de incluir empresas de muy diversa índole, pero sin duda dificulta su puesta en práctica.

Sin duda, existen algunos puntos e ideas que pueden rescatarse de las reformas propuestas. Sin embargo, las circunstancias han cambiado, la situación de México frente al mercado mundial es diferente a la ese entonces y por ello reclama una empresa pública que aproveche su inserción en un medio menos regulado y más competitivo para eficientar sus funciones, apoyándose en el margen de la fortaleza productiva que detente. Este proceso deberá incidir en la renovación de estructuras institucionales y de la organización legal de la empresa pública para permitir una mayor eficiencia y descentralización, sin demérito del cumplimiento del conjunto de objetivos económicos, sociales y políticos, que

⁶⁵Ignacio Pichardo Pagaza, *op. cit.*, p. 6.

obliga a mezclar tareas regulatorias con operativas, para que ambas se realicen en forma organizada, comercial y sobre bases y criterios nuevos.

La reforma que aquí se propone es un intento de pasar de lo que Aylen llama modelo burocrático de empresa pública a un modelo de mercado.⁶⁶

Cuadro 6

Modelo burocrático	Modelo de mercado
Traslape entre las finanzas de la empresa y el presupuesto nacional.	Autonomía financiera con énfasis en rentabilidad.
Objetivos confusos e interferencia política en las decisiones.	Objetivos comerciales y sociales claros.
Escrutinio exagerado por parte de las autoridades gubernamentales en decisiones relacionadas con variables como empleo e inversión.	Independencia operativa.
Falta de interés en la eficiencia de la empresa. Mayor atención a cumplimiento de reglas que a resultados.	Monitoreo de desempeño y evaluación por resultados.
Barreras arancelarias para limitar la competencia. Restricciones legales para prevenir la entrada al mercado de competidores domésticos potenciales.	Competencia potencial de rivales domésticos y extranjeros.

Fuente: J. Aylen, art. cit.

Haciendo referencia a la experiencia de Corea del Sur, quien tuvo gran éxito en las reformas realizadas en sus empresas públicas, se intentará proponer una serie de medidas y acciones generales indispensables para llegar al modelo de mercado que Aylen plantea para estas empresas. Sólo es importante señalar que considero que este cambio tiene muchas más probabilidades de ser exitoso en las empresas que hemos llamado “*profit centers*”.

⁶⁶J. Aylen, art. cit.

Fundamento teórico de la reforma

Debido a que la propiedad estatal no encuentra justificación en la teoría microeconómica neoclásica, la base teórica que da sustento a la reforma de la empresa pública se localiza en algunos de los argumentos desarrollados por la escuela de los derechos de propiedad, la escuela de la elección pública y la teoría de la eficiencia-x (*x-efficiency theory*).

El argumento básico y común de esta literatura, se basa en la racionalidad “ampliada” o selectiva, en lugar de la racionalidad asumida por la teoría clásica de la empresa, puede establecerse de la siguiente manera: en las grandes corporaciones privadas, la propiedad se encuentra divorciada de las funciones de administración y dirección, por lo que existen importantes barreras entre los “principales” (dueños) y sus “agentes” (directivos).⁶⁷

Dependiendo del espacio que tengan para actuar discrecionalmente, el cual se incrementa en los mercados no competitivos, los directivos de estas corporaciones tienden a maximizar objetivos distintos al de la rentabilidad económica. Monitorear el comportamiento de estos agentes o su reemplazo es muy costoso, por lo que los principales generalmente están dispuestos a aceptar un mínimo nivel de discrecionalidad por parte de los directivos, lo que tiene efectos nocivos sobre los niveles de eficiencia de la empresa. Cuando los directivos, individuos dentro de la empresa, eligen dedicar menos que el mínimo esfuerzo (por razones de inercia o de bajos incentivos), la teoría de la

⁶⁷Racionalidad ampliada se refiere a aquellas situaciones en las que los administradores y directivos de las empresas maximizan objetivos distintos al de los beneficios económicos, por ejemplo su propia utilidad. La teoría de la racionalidad selectiva o de la eficiencia cuestiona incluso si los individuos son maximizadores de utilidad.

eficiencia-X argumenta que el producto que resulta será menor que el óptimo para una mezcla dada de insumos.

En las empresas públicas la propiedad también está separada de las funciones de gestión y dirección. Por lo tanto, sería de esperarse que los directivos maximizaran objetivos que difirieran de la búsqueda de utilidad, o simplemente que se dedicaran a vivir la vida tranquilamente. Algunos autores como Niskanen, Aharoni, Baldwin, Galal y Levy han sugerido diversas funciones objetivo para los directivos de las empresas públicas.⁶⁸ Sin tomar en cuenta las variaciones de detalles, el punto central de esta literatura consiste en afirmar que los directivos de las empresas públicas tienden a desviarse más frecuentemente que sus contrapartes de las empresas privadas debido a varias razones.⁶⁹

Primero, desde un punto de vista institucional, los funcionarios públicos o políticos tienden a utilizar a las empresas públicas como medios para lograr diversos objetivos político-sociales: nepotismo en el nombramiento de los directivos de las paraestatales; fijación de precios para satisfacer a ciertos grupos de interés; utilización de estas empresas para generar empleo o fomentar el desarrollo regional. La multiplicidad y conflicto entre objetivos generalmente significa el incumplimiento de todos, y la incapacidad para cumplir un objetivo tiende a atribuirse a los intentos de cumplir los otros. Más aún, los costos en

⁶⁸ Niskanen sugiere que los directivos de las empresas públicas maximizan sus presupuestos; Aharoni afirma que maximizan su autonomía; Baldwin, Galal y Levy señalan que maximizan su utilidad con diferentes argumentos en sus funciones de utilidad de acuerdo a diversas limitaciones políticas y burocráticas.

⁶⁹ Ver Y. Aharoni, "Managerial Discretion", in *State Owned Enterprises in the Western Economies*, ed. Vernon R. and Aharoni Y., New York, St. Martin's Press, 1981; J. Baldwin, *The Regulatory Agency and the Public Corporation: The Canadian Air Transport Industry*, Cambridge, Ballinger, 1975; A. Galal A Theory of Capital Utilization in Public Enterprises, with an Application to Egypt, Ph.D. Dissertation, Boston University, Boston, 1986; B. Levy, A Theory of public Enterprise Behavior, *Journal of Economic Behavior and Organization*, 8, North Holland, 1987; W. Niskanen, *Bureacracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton, 1971.

eficiencia tienden a persistir, en gran parte debido a que los políticos pocas veces llegan a perder su puesto por el pobre desempeño de las empresas públicas.

Segundo, los problemas ocasionados por la multiplicidad de objetivos se agrava debido a la existencia de varios "principales" o dueños. Este problema se refiere a que la propiedad de la empresa pública se dispersa o bien se encuentra mal distribuida. A diferencia de los accionistas de empresas privadas, quienes pueden intercambiar o vender sus acciones y reclamar dividendos, los "accionistas" de las empresas públicas por lo general no están bien definidos.⁷⁰ Así, diversas agencias gubernamentales/ministerios en su intento por desempeñar la función de propiedad, establecen demandas encontradas o interfieren en las funciones operativas de las empresas públicas, hasta el punto en que éstas se convierten en una extensión de la burocracia gubernamental, más que en entidades comerciales.

Tercero, otra consecuencia de la multiplicidad de objetivos y principales es que las autoridades del gobierno central tienden a mostrarse reticentes, y algunas veces incapaces, de implementar sistemas de monitoreo y de incentivos eficientes. Las limitaciones de éstos miembros del gobierno radica en las estructuras jerárquicas en las que generalmente están inmersos, en las asimetrías de información (en las que los directivos son los que más saben sobre las empresas que dirigen) y en la naturaleza de administración típica del sector central. Particularmente, la burocracia de la administración central tiende a estar orientada al cumplimiento de procedimientos y reglas más que al logro de resultados, a ser intervencionistas (en las operaciones diarias del sector paraestatal), y a carecer de

⁷⁰ En un extremo del espectro, la propiedad se asigna a toda la sociedad (tal es el caso de Yugoslavia). En otros casos se asigna a una empresa tenedora de acciones: *holding* (Italia).

actitudes que fomenten la idea de negocio. Esta reticencia por parte de los burócratas para instaurar sistemas de monitoreo e incentivos se atribuye a su deseo de mantener la ambigüedad para mantener el control, evadir responsabilidades y conservar la posibilidad de formar alianzas con los directivos de las empresas públicas y de esa manera, asegurar un mejor salario, poder y prestigio.

Cuarto, desde el punto de vista del mercado, los directivos de las empresas públicas tienden a desviarse de la maximización de utilidades en mayor medida que sus contrapartes privados debido a que estas empresas generalmente operan en mercados protegidos. A menudo escapan de la disciplina de los mercados financieros, particularmente porque tienen acceso a los fondos gubernamentales y al crédito del sistema bancario y del exterior en términos preferenciales. Más aún, rara vez son liquidadas, a pesar de haber demostrado su ineficiencia y sus costos a la sociedad.

La implicación de esta literatura es clara: la propiedad de las empresas públicas tiene consecuencias en sus niveles de eficiencia. Sin embargo, esto no quiere decir que la propiedad *per se* sea la causa de la calidad del desempeño de las empresas. Ahora bien, la propiedad pública y la administración de los recursos de empresas que producen bienes que pueden comercializarse y que operan en mercados relativamente o potencialmente competitivos implican costos asociados a las fallas burocráticas que no son compensadas por las ganancias provenientes de reducciones en las imperfecciones del mercado. Por ende, en ese tipo de actividades, la propiedad privada debe ser preferida. Sin embargo, las mismas conclusiones no pueden ser aplicadas a las empresas no competitivas (por ejemplo las que gozan de cierto poder monopólico). Para este conjunto de empresas deben tratarse de evaluar los beneficios netos que se obtendrían al deshacerse de ellas y de la posibilidad

de regular los nuevos monopolios privados, y compararse con los beneficios netos que se obtendrían de conservarlas bajo propiedad pública y reformarlas. Si asumimos que se toma la decisión de retenerlas, esta literatura sugiere que para reducir los espacios abiertos a la discrecionalidad por parte de los directivos de las empresas y a la interferencia política por parte de las autoridades gubernamentales, las empresas públicas deben tener y buscar objetivos comerciales; sus directivos deben ser seleccionados bajo criterios meritocráticos e inducidos a buscar dichos objetivos; deben tener la autonomía necesaria para responder a las señales del mercado; deben ser responsables por los resultados obtenidos por la empresa y premiados o penalizados de acuerdo a éstos. Además, las empresas públicas deben enfrentar una mayor competencia y disciplina financiera. Las empresas públicas que no se perciban como viables deberán liquidarse.⁷¹

Elementos de reforma macroeconómica

Como señalamos anteriormente, la empresa pública no puede entenderse como un ente ajeno o separado del resto de la administración pública y del sector económico de un país. Las políticas macroeconómicas que se refieren a comercio, finanzas, fijación de precios y niveles de empleo son las variables más importantes para las empresas públicas. Los esfuerzos para promover cambios institucionales en las empresas sin una base de políticas macroeconómicas previa corre el riesgo de ser autodestructivos o simplemente inútiles. Así, las posibilidades de éxito de reforma en las empresas públicas aumentará si éstas están inscritas en un medio económico competitivo y abierto, menos regulado, ya que como

⁷¹ Esta coincide con la visión del Banco Mundial. Ver Ahmed Galal, *Public Enterprise Reform, A Challenge for the World Bank*, Washington, D.C., 1989.

se vio antes, la competencia y no la propiedad es el factor que incide de manera más importante en el desempeño de las empresas públicas.

De acuerdo con un estudio exhaustivo realizado por el Banco Mundial que recoge la experiencia de varios países que han intentado reformar las empresas de su sector público, estas son las medidas que , en el terreno macroeconómico, han facilitado el proceso.⁷²

- a) Promoción de la eficiencia mediante la competencia
- b) Financiamiento orientado al mercado
- c) Fijación del nivel de precios de acuerdo al criterio de eficiencia
- d) Políticas de empleo que promuevan eficiencia⁷³

Cambios institucionales, ¿quién debe hacer qué?

Tanto la teoría como la experiencia sugieren que el arreglo institucional que mejor conduce a hacer más eficiente el desempeño de las empresas públicas es aquél en donde:

- a) el gobierno central, como propietario, realiza la función de propiedad y nada más; b) el gobierno central regula a las empresas públicas, cuando se justifica en términos económicos, de la misma manera que regula las actividades del sector privado; y c) los directivos de las empresas públicas tienen la autoridad para dirigir y administrar las empresas a su cargo, a cambio de lo cual son responsables frente a la ciudadanía y a las demás autoridades por los resultados obtenidos.

⁷² M. Shirley y J. Nellis, *op. cit.*

⁷³ Para una explicación detallada de estos puntos véase M. Shirley y J. Nellis, *op. cit.*, pp. 7-15.

a) La función de propiedad

Conceptualmente, el papel operativo del gobierno como propietario de las empresas públicas es análogo a la naturaleza de aquél de una compañía multidivisional con una oficina directriz centralizada y unidades de producción separadas. El establecimiento de los objetivos de la empresa, la selección de los directivos, la evaluación de los resultados, la revisión de las decisiones financieras cuando se requieren fondos gubernamentales, la planeación a largo plazo y la coordinación entre sectores y unidades, y no hacer nada más (esta última función es quizá la más importante debido a que en el contexto de la empresa pública es la que más se transgrede) son las funciones que señalan las teorías de organizaciones y de la burocracia como las necesarias para lograr una relación efectiva y sana entre superiores y subordinados. Pero, ¿quién debe ejercer la función de propiedad cuando se trata de la empresa pública?

Diferentes países han asignado la función de propiedad de las empresas públicas a diversos organismos o entidades. Por ejemplo, en México, un ministerio -la Secretaría de Energía e Industria Paraestatal (SEMIP), hasta antes de su transformación en Secretaría de Energía⁷⁴ - estuvo a cargo de ejercer dicha función; en Egipto, esta función fue asignada a un conjunto de empresas tenedoras de acciones; en la ex-Yugoslavia se delegó a “toda la sociedad en su conjunto”; en el caso de Corea del Sur se creó un organismo específico (llamado *Public Enterprise Management Evaluation Council, MEC*) para realizar esta función.

⁷⁴ Este cambio apareció publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994.

No existe una razón teórica para pensar *a priori* que una u otra entidad realiza de una mejor o peor manera la función de propiedad. La efectividad de la entidad seleccionada (o su potencial para obtenerla), depende del contexto de cada país y de la distribución de poder entre sus diversos organismos gubernamentales. Sin embargo, la experiencia muestra que cuando la propiedad de las empresas públicas se asigna a un ministerio técnico, éste ha tendido a buscar la expansión de las empresas, a ejercer controles *ex-ante* por encima de los *ex-post*, y a imponer la voluntad política sobre las funciones y objetivos de las empresas. Por lo general, estos ministerios están compuestos por funcionarios cuya experiencia profesional no los prepara para manejar y dirigir industrias, para promover actitudes y comportamientos gerenciales y para inculcar en sus subordinados el sentido de negocio.

b) La función de regulación

Conceptualmente, la función reguladora del gobierno tiende a ser más eficiente cuando: está diseñada para compensar incidentes ocasionados por fallas de mercado (bienes públicos, externalidades, monopolios naturales, etc.); se utiliza para complementar más que para suplir a los mercados (recoger y diseminar información sobre mercados, tecnología, establecer especificaciones de salud, etc.) y no interfiere con la función de propiedad.

En la práctica, la función de regulación se ejerce por una agencia gubernamental que también realiza la función de propiedad. En muchos casos ambas funciones se otorgan a los ministerios sectoriales (Ministerio de Agricultura, Secretaría de Minas e Industria Paraestatal). Otras veces, la función de regulación la realizan múltiples agencias gubernamentales (el Ministerio del Trabajo se encarga de las políticas laborales y salariales, el Tesoro o el Ministerio de Finanzas de los impuestos, subsidios, etc.). Sin embargo, la

experiencia muestra que la asignación de ambas funciones a una sola entidad puede ser contraproducente ya que puede provocar que dicha entidad actúe en favor de intereses particulares. Por ejemplo, si pensamos en la elaboración del marco regulatorio del sector industrial, el Ministerio de Industria -quien fungiría como propietario y regulador- tendería a favorecer a las empresas públicas sobre las privadas. Dependiendo del contexto de cada país, una alternativa para evitar los efectos negativos mencionados arriba es delegar las dos funciones a dos entidades distintas.

Quizá tomando esto en cuenta fue que el gobierno mexicano decidió la creación de la Comisión Reguladora de Energía (CRE), quien se encargará de regular la política energética y la coexistencia entre las empresas privadas y los operadores públicos en esa materia. Así, las cosas, la Secretaría de Energía ejercería la función de propiedad en representación de la Nación, la CRE ejercería la función de regulación, y las propias empresas (Pemex y CFE) la función de gestión.⁷⁵

c) La función de gestión

La teoría de organizaciones, la teoría de la burocracia y la experiencia revelan que los directivos de las empresas públicas son más eficientes cuando gozan de la autonomía necesaria para responder de una manera flexible a los retos del mercado. Las discusiones sobre las funciones de propiedad y de regulación sugieren que el patrón de autonomía gerencial que daría a los directivos la flexibilidad necesaria incluyen, en principio, decisiones distintas a aquéllas especificadas por el gobierno.

⁷⁵ David Shields, "La Comisión Reguladora de Energía será la autoridad para Pemex y CFE". *El Economista*, México, D.F., 9 de mayo de 1995, p. 34.

Pero ¿quién debe ejercer la función de gestión de la empresa pública? El consenso general parecería ser que los asuntos internos de la empresa debe dejarse a los directivos, con la excepción de decisiones que involucren variables tales como grandes sumas de dinero o la apreciación de productos de empresas públicas que operen fuera de los mercados competitivos.⁷⁶ Para reconciliar las funciones de los altos directivos de la empresa y las del Consejo Directivo, parece que los segundos son más efectivos cuando su papel se restringe a la aprobación de los planes estratégicos y corporativos de la empresa, y a un monitoreo limitado del desempeño general de la empresa de acuerdo a los objetivos acordados. El desempeño del Consejo Directivo se maximiza cuando los miembros de éste son seleccionados por sus habilidades y experiencia de dirección y administración de una empresa, y cuando son recompensados por su trabajo de una manera justa.

El problema de la mayoría de los países en vías de desarrollo es que las empresas públicas rara vez se encuentran segregadas de la política. En primer término, los líderes políticos evaden los procedimientos al procurar el nombramientos de sus seguidores como directivos de las empresas paraestatales. Por lo general, estos funcionarios no están bien calificados, están desmotivados, y son propensos a incurrir en actitudes de nepotismo, favoritismo y corrupción.

En segundo lugar, el criterio político, más que el económico o técnico influyen en decisiones oficiales con respecto a quiénes serán acreedores de un cierto contrato o de facilidades crediticias. Finalmente, la corrupción que pueden propiciar las exigencias

⁷⁶ A. Galal, "Institutional Framework for Efficient and Sustainable Restructuring of State-Owned Enterprises", *Public Enterprise*, 9(1989), pp. 116-117.

clientelares de ciertos grupos allegados a los directivos de las empresas paraestatales favorece el favoritismo, el robo o las malversaciones de fondos.

La definición de las funciones de propiedad, regulación y gestión y su asignación a los actores más apropiados es el primer paso a seguir en el proceso de reforma del marco institucional. Es necesario dotar a los nuevos actores con los medios que requieren para realizar sus funciones eficientemente y llevar a cabo los cambios apropiados en la legislación que regula la estructura supervisora. Estos cambios, su magnitud y naturaleza, dependerán de la situación y circunstancia de cada país y de cuánto se desvíen de la situación original. Sin embargo, es probable que la viabilidad de la reforma institucional se incremente si los cambios arriba mencionados se combinan con directivos emprendedores y mecanismos que clarifiquen los objetivos de la empresa y los criterios e indicadores para monitorear y evaluar su desempeño.

Cambios en la legislación

Es evidente que la reestructuración de las empresas públicas debe contar con el soporte de una legislación que promueva la existencia en ellas de procesos decisorios participativos, estructuras de poder desconcentradas y sistemas de gestión, control e incentivos eficientes; que fomente la competitividad y la responsabilidad administrativa y política de los directivos ante las demás autoridades gubernamentales y la ciudadanía en general. Sabemos que las leyes y los reglamentos *per se* no garantizan un sistema eficiente, eficaz y congruente para las entidades; sin embargo, sí lo favorecen.

Tomando en cuenta las particularidades de la legislación vigente de cada país, puede decirse, de manera general, que las características básicas que debe contemplar el marco

jurídico que regule a las empresas paraestatales son: autonomía de gestión basada en una reducción del control gubernamental sobre el presupuesto, asignación y compromiso de recursos financieros, comercialización de producto; establecimiento de un sistema de evaluación del desempeño mediante un nuevo organismo supervisor; la separación del nivel de decisión estratégica del nivel de decisión operativa de la empresa; creación de un sistema de incentivos en función de resultados obtenidos.⁷⁷

Cambios administrativos

a) Definición de objetivos

Uno de los problemas más comunes y reconocidos de las empresas públicas es la imprecisión y conflicto en la definición de sus objetivos, hecho que repercute directamente en su evaluación. Varios autores han atribuido la existencia de múltiples objetivos y su carácter muchas veces indeterminado en las empresas públicas a las razones mismas del surgimiento y desarrollo de las éstas.⁷⁸

Como se vio anteriormente, algunas de las razones que los gobiernos esgrimen para justificar la propiedad de empresas han sido: promover sectores estratégicos, generar ingresos para el estado, evitar el control económico de ciertos grupos nacionales o extranjeros, regular situaciones monopólicas. En principio, todos estos motivos son compatibles con el desempeño eficiente de una entidad comercial. Sin embargo, otras

⁷⁷ Estos son, entre otros, algunos de los puntos incluidos en el *GIE (Government Invested Enterprise) Management Act* creado y puesto en vigor por el gobierno de Corea del Sur como parte del proceso de reforma de sus empresas públicas iniciado en 1983. Cabe señalar que las reformas emprendidas por el gobierno de este país han sido de las más exitosas en el mundo, ya que las empresas reestructuradas han alcanzado niveles internacionales de eficiencia. Véase Mary M. Shirley, *Improving Public Enterprise Performance. Lessons from South Korea*. Washington, D. C., World Bank, 1992.

⁷⁸ Jorge Barenstein, *La gestión de las empresas públicas en México*, México, D.F., CIDE, 1983, p.71.

razones que aquí se han denominado objetivos “no comerciales” generan problemas que deben ser tomados en cuenta. Estos objetivos, válidos por cierto, incluyen la utilización de las empresas públicas para promover el desarrollo regional, la generación de empleo, redistribución del ingreso. Sin embargo, generalmente implican la contratación de un mayor número de trabajadores que el necesario, la preciación por debajo del nivel de precios de mercado (incluso del nivel de costos), establecimiento de plantas productivas en áreas poco rentables. Desafortunadamente la pretensión de alcanzar objetivos no comerciales mediante la empresa pública puede tener efectos perversos velados:

- Al exigir a las empresas públicas que mantengan sus precios artificialmente bajos, su déficit presupuestal y deuda tienden a subir, surgen distorsiones que afectan las decisiones públicas y privadas sobre inversión y se origina un gasto innecesario de recursos.
- Al contar con más personal del necesario con el fin de mantener cierto nivel de empleo, la productividad laboral en las empresas públicas disminuye.
- Al recibir subsidios para cumplir objetivos no comerciales, los directivos tienden a ser más laxos o flexibles, causando ineficiencias en la empresa que repercuten en la economía.

Así pues un ejercicio básico que puede contribuir a disminuir estos efectos es la identificación lo más explícita posible de las metas y objetivos que la empresa debe perseguir. Idealmente, las empresas deben contar con un conjunto único de objetivos coherentes entre sí. Desafortunadamente, como ya se vio, no es el caso de todas las empresas públicas, quienes comúnmente tienen que intentar cumplir con metas

contradictorias entre sí. Por ello, cuando este conflicto es inevitable, lo más recomendable es eliminar algunos objetivos o hacer un balance de las ventajas y desventajas entre estos con el fin de acordar y fijar metas que no se contrapongan.

Un buen comienzo consiste en identificar los objetivos presentes de la empresa, los cuales muy probablemente tendrán que ser inferidos o intuidos. Posteriormente, es recomendable determinar los objetivos futuros. La discusión con los directivos y miembros del consejo puede ayudar a establecer lo que la empresa debería estar haciendo y al mismo tiempo a determinar lo que en realidad está haciendo. Los clientes son un excelente medio de información sobre las metas que una empresa debe fijarse en términos de productos y servicios. La discusión con las autoridades gubernamentales ministeriales son un buen elemento para identificar las metas socio-políticas que éstos consideran que deben tener las empresas paraestatales.

Al recomendar que se atiendan o se tomen en cuenta otros objetivos distintos a los que satisfacerían a los clientes, se reconoce que las empresas públicas pueden perseguir legítimamente objetivos sociales o políticos distintos a los estrictamente económicos. Objetivos como el desarrollo regional o el empleo pueden ser importantes en el largo plazo, pero económicamente ineficientes en el presente.⁷⁹

Esta parte del procedimiento resaltaré cualquier conflicto entre los objetivos deseados. Al haber identificado los conflictos, la empresa deberá evaluar los costos de perseguir unos u otros y acordar cuáles son los que van a fijarse, cuidando que los objetivos elegidos no se contrapongan entre sí. La comparación de los objetivos existentes con los

⁷⁹ H. Vernon-Wortzel y L. H. Wortzel, art. cit., p. 638.

objetivos deseados ofrece un análisis comparativo que permite ver los cambios que la empresa debe realizar.

La manera más efectiva de promover la eficiencia de una empresa es obligarla a maximizar utilidades en un ambiente competitivo. En teoría, el objetivo de maximizar utilidades no descalifica que la empresa pública persiga objetivos no comerciales. Por ejemplo, una empresa paraestatal puede estar localizada en un área remota (lejos de sus proveedores y compradores) con el fin de promover el desarrollo regional en esa zona y a su vez maximizar sus beneficios. Sin embargo, aun cuando esta empresa opere a su nivel máximo de eficiencia interna, generará un nivel de utilidad menor al que obtendría en caso de encontrarse más cerca de sus proveedores y consumidores. Evidentemente, esto erosiona sus esfuerzos por competir. Para resolver este problema, el gobierno puede dar a la empresa una transferencia para cubrir sus costos agregados o, en el peor de los casos, proteger a la empresa de la competencia. No obstante, estas transferencias son muy difíciles de calcular y existe amplia evidencia que muestra que las subvenciones llevan a un decremento en la productividad, ya que la empresa puede argumentar que su pobre desempeño lo debe a la exigencia por parte del gobierno central de que cumpla objetivos "sociales". En algunas ocasiones, cuando los clientes de las empresas públicas son grandes industrias, éstas son las que se benefician de los subsidios.

Si, por otra parte, el gobierno fija un objetivo social sin establecer una transferencia, las empresas son forzadas a cubrir los costos acarreados mediante el endeudamiento o el aplazamiento de proyectos de inversión. Debido a que la ausencia de transferencia hace que el costo del objetivo social no pese en el presupuesto durante un tiempo, puede provocar que los gobiernos se comprometan a instrumentar programas que no pueden pagar.

De acuerdo a lo anterior, aquellos gobiernos que inicien programas de reforma en sus empresas deben reconocer que algunos objetivos, de los que aquí hemos llamado sociales, se encuentran fuera de las posibilidades financieras reales de éstas y que muchas veces éstas no son el mejor medio para alcanzar esas metas. Por ende, los esfuerzos de reforma interna en las empresas paraestatales deben tratar de explicitar los objetivos sociales, calcular cuidadosamente los costos y financiar los costos agragados mediante el presupuesto y no mediante la descapitalización de las empresas públicas. El gobierno central debe monitorear escrupulosamente los indicadores de desempeño acordados con el fin de minimizar la erosión de eficiencia generada por los subsidios. Una manera de promover la productividad, aun cuando existe control de precios es evaluar a la empresa mediante tendencias en precios constantes o precios sombra.⁸⁰

b) El equilibrio entre autonomía y control

Uno de los debates más importantes detrás de la reforma de las empresas públicas es el que gira alrededor de la autonomía/control y su relación con el concepto de *accountability* (que para efectos de esta investigación traduciremos como responsabilidad de la autoridad de rendir cuentas).

La definición más básica de autonomía se refiere a la cualidad de un estado para autogobernarse, sin injerencia ni control externos. Por su parte, la literatura sobre empresa pública, generalmente explica este concepto en términos de autonomía de gestión -es decir, independencia de los mandos superiores y directivos de la empresa de las autoridades

⁸⁰ *Ibid*, pp. 17-19

gubernamentales en lo relacionado con la toma de decisiones cotidiana. La autonomía es indispensable para la toma de decisiones en el ámbito financiero; es un factor necesario para atraer gerentes y administradores altamente calificados y para facilitar el proceso de negociación colectiva. Por encima de todo, la autonomía mantiene a la empresa pública al margen de la interferencia política y burocrática.

Es francamente difícil hablar de una medida de autonomía, aun cuando se maneja en términos de mayor o menor. Ésta varía de un área de decisión a otra, y por ello es imposible establecer qué grado de autonomía es deseable para una u otra empresa, e incluso para áreas dentro de la misma empresa. Ahora bien, hay autores que argumentan que la autonomía no significa completa independencia, y menos aún cuando nos referimos a la empresa pública. Si se requiere que una empresa paraestatal tenga máxima autonomía, no hay razón para mantenerla bajo tutela gubernamental; en todo caso sería más eficiente privatizarla.⁸¹

Aun cuando existe un claro consenso en favor de los beneficios que puede acarrear un amplio grado de autonomía de gestión en una empresa, la relación causal entre éste concepto y el de desempeño no es clara. De acuerdo con Jones, es difícil establecer si la autonomía influye en el desempeño o si el desempeño influye en la autonomía. El mismo autor argumenta que el nivel óptimo de autonomía depende de la salud de la empresa en particular.⁸² Según un estudio de Naciones Unidas la autonomía se logra mediante un desempeño eficiente, además de estar en función de la calidad del grupo directivo y su competencia. El estudio también concluye que la autonomía no siempre es un factor

⁸¹ Nasir Islam, "Public Enterprise Reform: Managerial Autonomy, Accountability and Performance Contracts". *Public Administration and Development*, 13(1993).

⁸² Leroy Jones, *Efficiency of Public Manufacturing Enterprises in Pakistan*, Islamabad, Ministry of Production, 1981.

benéfico en el desempeño de las empresas públicas. El exceso de autonomía se ha considerado una importante causa de los pobres resultados de las empresas paraestatales en Brasil, Argentina, Filipinas, por citar algunos ejemplos. Las empresas públicas de estos países, que gozaban de privilegios en el acceso al crédito, poder monopólico y ganancias aseguradas, crearon subsidiarias, contrajeron enormes deudas e hicieron inversiones dudosas sin ningún control gubernamental.

Ahora bien, como se señaló anteriormente, el concepto de autonomía está íntimamente ligado a los conceptos de *accountability* y control. Las grandes corporaciones, sean públicas o privadas, son instituciones sociales y como tales sus acciones tienen consecuencias que repercuten en la sociedad. La creación de empleo, el desarrollo nacional, la contaminación ambiental y las consecuencias socioeconómicas del avance tecnológico no pueden ser considerados como simples externalidades.⁸³ Este argumento tiene mayor validez si se trata de la empresa pública debido a que el gobierno es el propietario y el responsable en caso de incurrir en pérdidas. Existen múltiples razones en favor del control gubernamental de la empresa pública: eficiencia, utilización debida de los fondos públicos, responsabilidad ante el poder legislativo y diversas prioridades nacionales.

Al igual que en el caso de la autonomía, no existe una teoría general sobre el control gubernamental de las empresas públicas y no hay un claro acuerdo sobre cuál es el grado adecuado de control que aquél debe ejercer.

Responsabilidad de rendir cuentas (*accountability*) y control son dos términos que generalmente se utilizan indistintamente en la literatura sobre la empresa pública.

⁸³ H. Mintzberg, "Who should control the corporation", in Quinn, J. B. et al (eds.), *The Strategy Process*. Englewood Cliffs, N.J. Prentice hall, 1988, pp. 331-343.

Accountability (concepto que no existe en nuestra administración pública) se refiere a la responsabilidad y obligación de un funcionario público de rendir cuentas ante otros funcionarios o ante los ciudadanos. La definición de control, en cambio, incluye el establecimiento de límites, el seguimiento y verificación de resultados y el ejercicio y dirección del poder. Evidentemente, el control es el medio por el cual tanto la autonomía como la responsabilidad de dar cuentas se definen y se aseguran. Una importante función del control es justamente definir quién es responsable ante quién, de qué y por cuánto tiempo, y cuáles son las consecuencias en términos de reconocimientos y sanciones.

Ahora bien, la definición de las responsabilidades de los funcionarios es sólo el principio del control. Para ser efectivo, un sistema de control debe desarrollar mecanismos que sean capaces de evaluar y medir resultados. Por ello, un tercer elemento a considerar en el control es el de establecer límites a la autoridad y responsabilidades a cada parte o actor involucrado, otorgando autonomía operativa al actor sujeto al control dentro de ciertos límites. El control necesita ser ejercido sólo cuando esos límites se cruzan; los individuos u organizaciones subordinadas tienen libertad de actuar dentro de esos límites.

Así, la responsabilidad de rendir cuentas, el control y la autonomía están intrínsecamente ligadas y sólo funcionan como partes interdependientes de un sistema.

Existen varios enfoques del problema del control de las empresas públicas; la regulación ha sido el tipo de control que ha prevalecido. Durante la década de los setenta, esta clase de control, esencialmente orientado a prohibir y con particular énfasis en los límites y las reglas (control institucional), tuvo como resultado una proliferación de instituciones de control -ministerios de finanzas y tesorerías, agencias de planeación central, empresas tenedoras de acciones- que surgieron con el fin de controlar y coordinar el trabajo

de las empresas públicas. Desafortunadamente el exceso de control llevó, en muchos casos a la parálisis de las organizaciones, (lo que se conoce como el problema de varios principales dirigiendo a un sólo agente). Shirley y Nellis elaboraron un cuadro que muestra la existencia de cinco niveles organizacionales que comúnmente ejercen control sobre la empresa pública y que tienden a complicar su funcionamiento (Véase cuadro 7).

Cuadro 7

**EL MARCO INSTITUCIONAL: RESPONSABILIDADES DE ORGANOS DE SUPERVISION
CLAVE Y JUNTAS DE DIRECTORES**

MINISTERIO DE FINANZAS	MINISTERIO DE SECTOR	ORGANIZACION CENTRAL EP	COMPANIA TENEDORA DE ACCIONES	JUNTA DE DIRECTORES
Revisión y Aprobación	Establecer las políticas del Sector	Evaluar y monitorear el desempeño	Designar a la junta y al Director de Administración de las Subsidiarias	Aprobar presupuestos o planes corporativos
Subvenciones	Revisar y aprobar los planes corporativos y la inversión	Sugerir seguimientos de evaluación	Aprobar el presupuesto, las inversiones, la contabilidad y los préstamos de las Subsidiarias	Aprobar la contabilidad anual
Inversiones que afectan a las finanzas del gobierno	Otras funciones	Analizar las tendencias sectoriales y el impacto macroeconómico	Hacer los planes corporativos de las compañías y aprobar los planes de las subsidiaria	Monitorear el desempeño semanalmente y asesorar a la administración
Pago de Dividendos	Servicio a la Junta Nominar o designar al equipo de Administración y a la Junta	Mejorar la coordinación	Otras funciones	Aprobar las inversiones
Otras funciones		Supervisión gubernamental	Desviar fondos, inventarios y otros bienes de subsidiaria	Aprobar la procuración de fondos de mayor importancia
Servicio a la Junta	Aprobar presupuestos	Salvaguardar la autonomía administrativa	Prestar y distribuir los fondos	Nominar o designar a la Administración
Aprobar precios de Monopolio	Aprobar préstamos	Uniformar los Informes y mantener un banco central de datos	Proporcionar servicios centralizados (entrenamiento, MIS) computarizado	Aprobar los cambio de mayor importancia en la política corporativa
Aprobar presupuestos	Aprobar las procuraciones de mayor importancia	Desarrollar un archivo de candidatos a puestos administrativos	Designar o secundar a funcionarios clave (directores de finanzas) en las subsidiarias	Personal y mercadotecnia. Control interno
Aprobar préstamos	Recomendaciones de creación	Otras funciones		Aprobación de la venta de los bienes
Aprobar venta, liquidación o creación de SOEs.	Venta o disolución	Aprobar el presupuesto		
	Elaborar y Monitorear el rendimiento	Aprobar las Inversiones		
		Aprobar las acciones del personal Establecer normatividad sectorial para políticas laborales y prácticas corporativas		

Fuente: Mary Shirley y John Nellis, *Public Enterprise Reform. Lessons from Experience*. Washington, D.C., World Bank, 1991.

Paradójicamente, estos controles institucionales generalmente han demostrado ser poco efectivos. Las agencias reguladoras pueden tener la autoridad para controlar, pero a menudo carecen de habilidad o de voluntad para ejercer este poder. Esta orientación negativa del control ha resultado en la "trivialización" del control. La incapacidad de controlar los aspectos sustantivos del desempeño de las empresas públicas provocó que las agencias reguladas se centraran en su gasto corriente, problemas de adquisiciones y mantenimiento y transferencia o destitución de empleados de niveles operativos. En la práctica se ejercía un enfadoso control sobre las actividades rutinarias de las empresas públicas acompañado de una autonomía o falta de regulación en actividades de mayor importancia. El resultado neto fue una seria carencia de autonomía de gestión y prácticamente ningún tipo de responsabilidad de rendir cuentas de los directivos por los resultados obtenidos, es decir una interferencia exagerada y poco control real. La idea del control en un sentido negativo está tratada por Martin Landau en su artículo "*To Manage Is Not To Control: Or the Folly of Type II Errors*". El autor contrapone el control a la función de gestión en una empresa, argumentando que con frecuencia se ha caído en el error de igualar la primera con la segunda. De acuerdo con Landau y contrario a lo que comúnmente se cree existe una relación inversa entre la habilidad para controlar y la necesidad de "administrar" (en el sentido de *manage*), ya que ésta última se torna indispensable bajo circunstancias especiales para la organización, catalogadas como tales por ser nuevas,

desconocidas y por estar fuera de control. Por el contrario, la posibilidad de control surge en situaciones que no representan problemas ni anomalías para la organización.⁸⁴

Los trabajos más recientes de varios autores afirman que demasiado control destruye el propósito mismo y la razón de ser de la empresa pública: funcionar como un brazo ejecutor del gobierno. Las empresas públicas, entes híbridos con objetivos comerciales por un lado, y con objetivos de política pública por otro, deben ser responsables de su desempeño frente al gobierno, pero para cumplir con los primeros es necesario que cuenten con cierto grado de independencia. Esto genera el clásico problema de balance entre control/responsabilidad y autonomía.

Algunos expertos en el tema, señalan que la autonomía es esencial para el desempeño eficiente de una organización y que el control funcional requiere de cierto grado de ésta. Morris cuestiona la idea generalizada de que la autonomía y el control se contraponen y propone un equilibrio entre ambos. En contraste con la visión tradicional, este enfoque percibe a las dos variables como complementarias entre sí.

Quizá lo que se dejó de lado en el pasado es el hecho de que el objetivo último, tanto del control como de la autonomía es el mismo -un mejor desempeño de la organización en términos de las metas fijadas. Lo que probablemente trajo consigo esta nueva conceptualización del control fue el cambio de los mecanismos orientados a controlar los procesos, a aquéllos orientados a controlar resultados. De hecho, la reforma de las empresas públicas promovida en los últimos años por el Banco Mundial en países en desarrollo se basa en hacer a los directivos responsables de rendir cuentas de los resultados

⁸⁴ Martin Landau y Russell Stout, "To Manage Is Not To Control: Or the Folly Of Type II Errors", *Public Administration Review*, (39)1979, pp. 147-156.

de las empresas, al mismo tiempo que se le otorga la mayor autonomía de gestión posible. Así, se pretende dar un viraje de un control *a priori*, cuantitativo (frecuente y más amplio en su cobertura) de la empresa pública hacia un control *a posteriori*, centrado en resultados, cualitativo y estratégico. En este sentido el énfasis debe ponerse en los aspectos positivos del control -dirección y guía- más que en las reglas y procedimientos. Los sistemas de control estratégicos deben ser reforzados mediante una fuerte cultura corporativa que induzca valores orientados al logro de objetivos, lo cual es una función del liderazgo. En las corporaciones privadas, el director general desempeña esta tarea.⁸⁵ Por ende, la elección de éste es un punto de control estratégico para las empresas públicas, hecho que vuelve crucial para el gobierno este nombramiento. El desarrollo de sistemas computarizados de administración e información han facilitado enormemente la implementación de los mecanismos de control orientados a la evaluación de resultados. Estos sistemas han permitido el diseño y utilización de indicadores de desempeño.

De acuerdo con Islam, existen autores que no conciben el problema de la dicotomía responsabilidad-autonomía como la búsqueda de un balance, sino como la consecución de la separación entre gobierno y empresa pública.⁸⁶ Evidentemente esto implica una definición clara de los límites, roles y responsabilidades entre el gobierno y sus empresas, que debe permitir un flujo estable de información, instrucciones, recursos, reconocimientos y sanciones. Algunos autores incluso han tratado de definir un tipo ideal de las funciones que el gobierno debe cumplir. Leroy Jones sugiere las siguientes: establecer los objetivos básicos de la empresa; seleccionar al director general y a los miembros del consejo

⁸⁵ T.J. Peters and R.H. Waterman Jr., *In search of Excellence*. Warner Books, New York, 1982.

⁸⁶ N. Islam, art. cit., p. 136.

directivo; evaluar el desempeño de la empresa de acuerdo a los objetivos acordados, premiar o penalizar a los directivos correspondientemente; revisar las decisiones financieras que afecten los recursos públicos (por ejemplo, para contraer deuda con el aval del gobierno, o para reinvertir las utilidades en vez de pagar dividendos); monitorear los precios, en caso de que la empresa sea un monopolio; planear a largo plazo en lo concerniente a las áreas con las que la empresa es interdependiente (por ejemplo, determinar políticas industriales, energéticas o agrícolas; elaborar planes sectoriales; retirarse gradualmente de actividades en las que sea conveniente la participación del sector privado; y no hacer nada más.⁸⁷

Por el contrario, los múltiples agentes reguladores, mandatos o instrucciones vagos, roles y prioridades mal definidas, incapacidad para supervisar a las empresas, incompetencia administrativa y gerencial, interferencia con las actividades de rutina, falta de supervisión en las decisiones estratégicas conforman la receta perfecta para lograr una separación disfuncional.

Como se ha visto, los gobiernos han intentado resolver el acertijo de la autonomía-responsabilidad-control desde la aparición de la empresa pública como una forma de organización. El papel de la empresa pública como extensión o brazo del gobierno se convirtió en problema en gran parte del mundo. Diversos mecanismos institucionales fueron creados con el fin de proteger a las empresas paraestatales de un control indebido e interferencia por parte de su dueño: el gobierno. Se asume entonces que la interferencia y el control gubernamentales son fuente importantísimas de ineficiencia de la empresa pública.

⁸⁷ Leroy Jones, Discurso preparado para el Seminario sobre Reforma en la Empresa Pública del Banco Mundial, febrero 25-27, Annapolis, Maryland, 1987, citado en M. Shirley y J. Nellis, *op. cit.* p. 27.

Así, una vez que dicha interferencia y regulaciones quedaran reducidas al mínimo, las empresas públicas autónomas estarían en posibilidades de alcanzar mayores niveles de eficiencia. Una visión aún más optimista es la que afirma que una organización que funcionara como intermediaria del gobierno y las paraestatales mantendría a estas últimas lejos de la interferencia gubernamental.

Desde hace un tiempo, también en México ha existido la preocupación por establecer un equilibrio entre los mecanismos de control de la empresa pública que aseguren su participación en los propósitos políticos del Estado, pero sin que ello interfiera en la administración interna de la entidad.

Frecuentemente, el control ha sido identificado como la fase final del proceso administrativo, es decir una actividad comprobatoria. Generalmente esto produce que los mecanismos de control interfieran en el proceso que buscan controlar, impidiendo a la larga, detectar si las desviaciones que pudieran ocurrir en dicho proceso son inherentes a él o bien fueron causadas por esa interferencia.

Por el contrario, como ya se mencionó, el control debe perder su imagen sancionadora para adquirir características de instrumento preventivo, regulador del equilibrio del sistema al permitirle adaptarse a cambios no previstos en el proceso de planeación. En suma, el control debe convertirse en un proceso paralelo a la gestión, no involucrándose directamente en la misma, sino acompañándola a lo largo de todas sus etapas.⁸⁸

⁸⁸ Este tipo de control es al que se le denomina control de gestión, aquél que actúa como regulador de la estabilidad, como corrector del sistema-organización al permitir identificar las variables relevantes y a asegurar aquellas conductas individuales y materiales necesarias para el éxito de las estrategias y políticas adoptadas, la consecución de objetivos, metas y una adecuada asignación de recursos, y no sólo aquél que se equipara a la supervisión o vigilancia, en donde la eficiencia del sistema se evalúa en función de la exactitud

Todo mecanismo de control debe estar diseñado en función de las necesidades y responsabilidades de cada usuario:

- A las globalizadoras debe interesar que las paraestatales de cada sector cumplan con sus objetivos y que en términos agregados, mantengan un control adecuado de los recursos presupuestados para cada uno de ellos, especialmente los que graviten realmente en el gasto público.
- Las coordinadoras de sector deben asegurarse de que los subsectores y empresas cumplan con sus objetivos estratégicos y que manejen los recursos con los que cuenten eficientemente, manteniéndose dentro de las bases presupuestales definidas.
- Al director de la empresa corresponderá asegurarse de que se realicen las acciones para lograr los objetivos estratégicos. Además, deberá hacerse cargo de la operación en general de la empresa a su cargo.

Es importante señalar que para que el control tenga sentido es necesario partir de una planeación adecuada que se haya derivado del establecimiento de misiones estratégicas por subsector y de objetivos estratégicos por empresa. Los mecanismos de control deben

asegurar que éstos se cumplan, dando al directivo suficiente margen de maniobra para que disponga de todos los recursos que estén a su alcance.

Existe evidencia empírica que demuestra que el desempeño de empresas públicas fue satisfactorio cuando se le fijaron sus objetivos claramente con mínima interferencia gubernamental. Por el contrario, en los casos donde no se definieron con precisión sus metas y hubo continuas intromisiones los resultados fueron pobres.⁸⁹

Contratos de desempeño

Los contratos de desempeño (*performance contracts*) son el más reciente mecanismo creado con el fin de lograr una distancia y relación óptima entre el gobierno y la empresa pública. Sus partidarios argumentan que éstos constituyen mecanismos radicalmente distintos a los mecanismos institucionales del pasado. El objetivo continúa siendo resolver el dilema de la autonomía-responsabilidad.

Estos contratos, instrumentados por primera vez en Francia, son documentos negociados que especifican las obligaciones del gobierno para con la empresa pública (obligaciones financieras, fórmulas de precios) y las obligaciones de ésta última para con el primero (objetivos y metas).⁹⁰ El objetivo principal de los contratos de desempeño es clarificar los objetivos de la empresa, reducir la interferencia gubernamental, obligar a los directivos a rendir cuentas de los resultados de las empresas y motivar a aquéllas que muestren un desempeño superior.⁹¹ Desafortunadamente, los efectos favorables que

⁸⁹ A. Acle y J. M. Vega, *op. cit.*, p. 112.

⁹⁰ En el Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994 se hace referencia a estos contratos, a los que ahí se les denomina "Convenios de desempeño".

⁹¹ John Nellis, *Contract Plans and Public Enterprise Performance*. World Bank Discussion Paper, núm. 48, 1989.

potencialmente podrían tener estos contratos, en la práctica se han visto contrarrestados o bloqueados por diversos factores. Evidentemente, la analogía entre los contratos entre civiles y los contratos de desempeño no es válida debido a que el gobierno no es un actor o entidad únicos. Más aún, si el gobierno viola o no cumple con sus obligaciones, no existen sanciones en su contra. La elaboración de los contratos requiere tiempo e información abundante, por lo que muchas veces llega a verse como una carga para los empleados tanto del gobierno, como de las empresas. Además los contratos de desempeño dependen de información futura, por lo que no pueden ser muy específicos. Si los costos de transacción fueran revisados continuamente podrían ser excesivamente caros. Por último, este tipo de contratos adolece de un problema inherente a causa de las asimetrías en la información, hecho que provoca que durante su instrumentación, los directivos de las empresas tengan una posición negociadora favorable debido a que ellos son quien poseen la mayor cantidad de información sobre sus empresas.

No obstante los inconvenientes que en la práctica han tenido estos contratos, la idea básica que yace detrás de su creación es potencialmente benéfica: el acuerdo entre gobierno y empresa sobre lo que ésta debe hacer y lo que necesita para lograrlo y un control gubernamental acotado y orientado a resultados. Los contratos de desempeño representan un avance en la gestión pública y más aún son susceptibles de perfeccionamiento con base en la experiencia reciente.

c) Organos de gobierno

Un consejo directivo fue uno de los primeros mecanismos que utilizaron muchos países en vías de desarrollo para proteger la integridad de las empresas públicas ante la interferencia gubernamental.

Un número pequeño de directores que hayan sido electos principalmente por sus capacidades técnicas y experiencia, y no sólo como representantes del Ejecutivo o de un ministerio gubernamental, que sean retribuidos adecuadamente, constituyen un invaluable elemento para una compañía. En principio, el gobierno tiene entonces incentivos para descentralizar cierto poder de decisión al consejo directivo de sus empresas, despolitizando así algunas decisiones en favor de la compañía.

Muy pocos gobiernos han seguido el ejemplo de Nueva Zelandia, quien ha renunciado a la representación ministerial en el consejo directivo de sus empresas, ha asignado a éste las funciones de contratación y despido del director general y ha permitido que éste ejerza todas las responsabilidades del cuadro 7 sin necesidad de otro tipo de aprobación. Pakistán ha seguido un patrón similar; en este país los consejos directivos de las empresas públicas son legalmente la última autoridad que aprueba algunas decisiones, pero en la práctica estos consejos generalmente aclaran y negocian informalmente este tipo de decisiones con el ministerio correspondiente.

En efecto, el poder que un gobierno realistamente puede delegar al consejo directivo de sus empresas es limitado. La experiencia muestra que los consejos directivos de compañías privadas en países desarrollados han llegado a actuar en contra de los intereses de los accionistas aun siendo responsables de ello frente a las autoridades. Es claro que el consejo no puede ser la única instancia responsable del desempeño general de la empresa,

especialmente cuando son los recursos públicos los que se encuentran en riesgo. En definitiva, los consejos directivos de las empresas públicas juegan un papel muy importante y constructivo. Shirley y Nellis sugieren algunas líneas que, en su opinión garantizan que estos cumplan su función:

- El consejo directivo (o de administración) debe ser pequeño (idealmente de siete a nueve directores) para asegurar que todos asistan a las juntas y para minimizar la carga financiera que el consejo representa para la empresa.
- Deben exigirse y reforzarse las cualidades profesionales en los directivos; cuando sea necesario éstos deben recibir entrenamiento. Debe alentarse que los directores nombren a los nuevos miembros; y éstos deben ser destituidos de sus cargos por incompetencia.
- El cargo de los miembros del consejo y directores debe durar periodos fijos de 3 a 5 años, pero su renovación debe ser escalonada para asegurar la continuidad.
- Los consejos directivos deben reunirse cada tres meses, o máximo seis veces al año y siempre deben escribir un reporte de las reuniones.
- Los directores deben ser retribuidos adecuadamente. Sus salarios deben tratarse como una compensación al trabajo realizado.
- Los directores, aunque aprobados por el consejo, deben provenir de dentro de la empresa.

- Debe ser requisito que los mandos superiores y medios hagan llegar un reporte y demás información apropiada a los directivos con suficiente anticipación a las juntas de consejo.
- La organización encargada de la supervisión de la empresa o el ministerio correspondiente debe evaluar regularmente al consejo, y si lo encuentra incompetente debe solicitar su destitución.
- Los representantes de gobierno en el consejo debe limitarse a uno o dos miembros y sustitutos, quienes deben tener las mismas cualidades profesionales y el mismo desempeño que los otros miembros. Los puestos de dirección no deben ser tratados como prebendas para funcionarios o políticos. En ningún caso, las autoridades gubernamentales deberán ser mayoría, y un ministro nunca deberá presidir el consejo, ya que destruiría su naturaleza colegiada convirtiéndolo en una extensión del ministerio a su cargo.⁹²

Un ejemplo de un sistema funcional es el que Corea del Sur puso en práctica en los consejos directivos de sus empresas públicas. Entre las medidas que tomó el gobierno coreano como parte de la reestructuración de estos órganos fue la eliminación de su función ejecutiva, delegando la responsabilidad de instrumentación completamente en manos de la gerencia de la empresa y poniendo énfasis en las funciones de elaboración y revisión de

⁹² Mahmood Ayub and Sven Hegsted, *Public Industrial Enterprises: Determinants of Performance*. Industry and Finance Paper 17, Washington, D.C. World Bank, 1986.

políticas del consejo. El presidente y miembros del consejo de las empresas públicas (GIEs), quienes originalmente eran nombrados de por vida, ahora se eligen por un plazo de tres años y sólo reciben pago como reembolso a sus gastos. Asimismo, los representantes del gobierno en los consejos directivos está limitado a dos miembros; los otros miembros son hombres de negocios, contadores, profesores de universidades, etc.⁹³

Una propuesta interesante que sería útil instrumentar es la de incluir además de académicos, y profesionistas que podrían recibir un pago por sus servicios como “auditores” miembros de organizaciones no gubernamentales o de empresas privadas, cuyos incentivos para buscar el buen desempeño de la empresa podrían ser exenciones fiscales.

d) Profesionalización y estabilidad de cuadros

Profesionalización

Al hablar de elevar el nivel profesional de los directivos de las empresas públicas no se busca que éstos se concentren sólo en los aspectos técnicos de la administración y las finanzas, sin atender a los políticos que le confieren su calidad de funcionarios públicos. Ahora bien, no sólo es importante hablar del nivel profesional de los directivos sino de todo el personal de la empresa.

A simple vista puede afirmarse que las reglas y las normas son una invención muy útil, ya que permiten organizar el trabajo de muchos individuos. Se puede centralizar sin tener que dirigir e instruir a cada persona. Sin embargo, las reglas no siempre son tan útiles. No funcionan cuando no está claro qué debe hacerse, cómo debe hacerse, cuando las

⁹³ Dae Hee Song, "A New Performance Evaluation System of Korean Enterprises: Policies and Experiences", *Public Enterprise*, 8 (1988), pp. 84-85.

actividades a realizarse son muchas, variadas e impredecibles o cuando éstas no encajan en la realidad. Las reglas y la rutina pueden y tienden a reducir o eliminar la iniciativa. En donde el aprendizaje y la adaptación son importantes, éstas pueden restringir la habilidad del individuo para resolver los problemas que se le presenten.

Según Guy Benveniste, en las organizaciones modernas existen tres maneras de organizar y dirigir el trabajo de un número considerable de personas: se puede instruir y supervisar directamente, para lo que sería necesario establecer largas cadenas y tramos de control y mando. Se puede instruir indirectamente mediante reglas y rutinas. O se puede delegar autoridad discrecional a los individuos en quienes se confía y quienes pueden enfrentar y solucionar problemas tan bien o mejor que como lo harían si se le instruyera y supervisara directamente.⁹⁴

Debido a que las reglas y rutinas funcionan bien cuando las actividades a desarrollar son predecibles, claras y no tienen mucho rango de variación, pueden usarse extensivamente. Sin embargo, como ya se dijo, cuando esas actividades son varían mucho, impredecibles, cuando el aprendizaje es importante en las situaciones que enfrenta el individuo en su trabajo, y cuando se requiere capacidad de adaptación, la iniciativa y el poder discrecional es necesario. La discrecionalidad y la confianza deben suplir a las rutinas. Aquí es en donde la "profesionalización" de las organizaciones adquiere gran importancia. Los profesionistas están socializados y entrenados para llevar a cabo actividades complejas, lo cual evidentemente repercute en el mejor desempeño (más eficiente) de la organización, en su capacidad de adaptación a los cambios y flexibilidad

⁹⁴ Guy Benveniste, *Professionalizing the Organization. Reducing Bureaucracy to Enhance Effectiveness*. San Francisco, Cal., Jossey-Bass Inc., 1987, pp. 255-256.

frente a éstos. En una situación de incertidumbre el profesionista tiene los conocimientos y la experiencia necesarios para actuar independientemente. El profesionista puede buscar soluciones, determinar qué alternativa tomar e implementar nuevas soluciones.⁹⁵

La profesionalización de directivos y empleados debe ser un objetivo de la empresa pública. Asimismo, la capacitación permanente tanto de mandos superiores como de medios e inferiores se convierte en una herramienta fundamental para que la empresa pueda adaptarse primero y anticiparse después a los cambios externos (competencia, búsqueda de nuevos mercados).

Estabilidad de cuadros

En general, las empresas públicas mexicanas padecen, a diferencia de lo que ocurre con las privadas y las públicas de otros países, una elevada rotación de su personal directivo. Es evidente que cualquier organización económica, social o política cuya estructura jerárquica sufra modificaciones de ese alcance, lo resentirá en su proceso de desarrollo. Algunas de las consecuencias más evidentes son:

- La pérdida de experiencia y recursos invertidos en la formación de personal.
- Diferimiento de decisiones.
- Se inhibe el desarrollo de cartas de reemplazo y los ascensos ocurren sin que el personal madure lo suficiente.
- Errores administrativos.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 257.

- Suspensión y modificación de proyectos.
- Disminución de la dinámica hacia fines del sexenio, lo que provoca un proceso de alto y arranque.⁹⁶

Un buen ejemplo de lo anterior es el trabajo de Acle y Vega, quienes realizaron un estudio de los cambios de directivos de las empresas públicas durante el sexenio 1976-1982. De una muestra de 80 empresas, sólo 30 entidades no tuvieron cambio de director. De este segundo total 44 % de los nuevos directores tenían experiencia en la actividad principal de la empresa, 38 % no tenían experiencia administrativa y 18 % tenían experiencia administrativa en otros campos.⁹⁷

A la par del problema de la rotación, está como consecuencia el nombramiento de funcionarios. El Jefe del Ejecutivo Federal generalmente en consulta con el secretario responsable de la coordinadora de sector, designa a los directivos de las empresas públicas, procedimiento que puede variar levemente dependiendo de la importancia del puesto en cuestión.

Desgraciadamente, y de acuerdo a nuestra realidad política, el procedimiento de nombramiento no siempre elige a quien es más apto o más experimentado para el puesto. Así, en ocasiones “se hacen cargo de la gestión de las empresas personas que carecen de experiencia administrativa y que por ende las manejan deficientemente o las sacrifican por motivos políticos”.⁹⁸

⁹⁶ Acle y Vega, *op. cit.*

⁹⁷ *Ibid.*, pp. 79-81.

⁹⁸ José Francisco Ruiz Massieu, *La empresa pública. Un estudio de derecho administrativo sobre la experiencia mexicana*. México, INAP, 1980, p. 172.

Una manera de reducir la inestabilidad de los directores es la de firmar contratos por periodos fijos (de una duración de por lo menos tres años). Sin embargo, esta no ha sido una práctica común en las empresas paraestatales.

Una característica importante de la reforma de las empresas públicas en experiencia en Corea del Sur fue el cambio en los patrones de nombramiento de los directivos; en años anteriores, más de la mitad de vacantes en puestos directivos eran ocupados por personal que provenía de fuera de la empresa. A partir de las reformas se da preferencia a nombramientos internos, que generalmente se realizan con bases meritocráticas.

e) Evaluación del desempeño

La evaluación es, sin duda, uno de las cuestiones más espinosas de la empresa pública. Los indicadores más comunes para evaluarlas han sido los financieros, específicamente la tasa de retorno sobre la inversión. No obstante, muchos autores han señalado que un solo indicador es insuficiente para evaluar el desempeño de una empresa, más aún cuando se trata de una pública. Algunos han intentado entonces la construcción de indicadores que incluyen diversas variables, tales como las razones entre capital de trabajo/total de activos, utilidad retenida/total de activos, utilidad antes de impuestos/total de activos, valor de mercado de la participación accionaria/valor en libros de la deuda total y ventas/total de activos.

Lo cierto es que al hablar de evaluación se agudiza el problema de que no es posible tratar a todas las empresas públicas por igual, y por ende establecer indicadores de desempeño iguales para todas. En el caso de las empresas que llamamos *expenditure centers* o *social responsibility centers* los indicadores que se establezcan deberán reconocer que no es propósito principal de esas organizaciones la rentabilidad financiera, aunque sí

administrar eficientemente los recursos financieros que se les asignen. En cambio, en el caso de los *profit centers* deberán tomarse en cuenta criterios como la autosuficiencia financiera y la obtención de utilidades.

Las experiencias de Corea del Sur y Pakistán demuestran las ventajas de que una agencia independiente, especializada, objetiva y creíble sea la encargada de instrumentar el sistema de evaluación. En el caso de Corea esta agencia -llamada *Public Enterprise Management Evaluation Council (MEC)*- es la organización gubernamental de evaluación con el nivel jerárquico más alto. Tiene a su cargo la deliberación y resolución de asuntos relacionados a la administración y gestión de las empresas públicas. El MEC está constituido por el Ministro de Planeación Económica, el Ministro de Finanzas, los ministros cuyas dependencias tienen relación con el ramo de las empresas y comisionados privados temporales.

Entre las funciones del MEC destacan: formulación de líneas generales para el establecimiento de los objetivos de administración y gestión de las empresas públicas; establecimiento y coordinación de dichos objetivos; formulación de propuestas generales para la elaboración del presupuesto de las empresas; evaluación del desempeño de directivos. Con respecto a este último punto, el MEC formula las metas y los criterios de evaluación, decide la magnitud de los bonos de incentivos como función de los resultados de las empresas y puede sugerir la destitución de los directivos de éstas por bajo rendimiento.⁹⁹ En relación al sistema de evaluación, a continuación se expone uno que ha tenido resultados muy alentadores en los dos países arriba mencionados.

⁹⁹ D. Hee Song, art. cit.

Sistema de evaluación del desempeño (Performance evaluation system)

Este sistema de evaluación del desempeño (puesto en práctica en Corea del Sur con gran éxito) hace a los directivos de las empresas públicas responsables por los resultados obtenidos por éstas de acuerdo a las metas acordadas para un periodo de un año. El sistema incluye la especificación de los criterios de desempeño para cada empresa,¹⁰⁰ definición de calificaciones de acuerdo a los criterios anteriores, asignación de peso a los distintos criterios, evaluación de desempeño al final del año, y finalmente, pago de un bono de incentivo basado en resultados.

Los indicadores utilizados para evaluar a las empresas ponen mayor énfasis en el desempeño de los directivos y gerentes, y menos en los resultados obtenidos por la empresa en su conjunto; es decir, sólo toman en cuenta las variables que aquéllos pueden controlar, y no las heredadas por la última administración. Todos los indicadores financieros se fijan a precios constantes, por lo que los directivos no son penalizados o premiados por cambios en los precios a causa del control de éstos. Asimismo, aunque los reportes financieros de las empresas son el punto de referencia más importante para evaluar la calidad de la administración y gestión de sus directivos en el corto plazo, existen otras variables tales como planeación, cambio organizacional, inversión en investigación que no están incluidas en esos reportes y que sin embargo deben ser tomadas en cuenta en la evaluación general.

¹⁰⁰ En el caso de Corea del Sur los indicadores de desempeño son establecidos por expertos externos (gente del Korea Development Institute [KDI]) que trabajan para el Performance Evaluation Division of Economic Planning Board. Estos indicadores se discuten con las empresas públicas, modificándose si es necesario.

De este modo se evita que los directivos se esmeren en que la empresa registre buenos resultados en el corto plazo y no en el mediano y el largo.

En su diseño original, el criterio propuesto para evaluar la gestión de las empresas fue la utilidad pública (*public profitability*) a precios constantes.¹⁰¹ En el caso de Corea del Sur, país en donde se ha implementado con mayor éxito este sistema, se ha reconocido que la utilidad pública es una medida estática de la operación de la empresa (evalúa el desempeño en un sólo periodo), hecho que no induce a los directivos a incurrir en gastos en rubros o proyectos cuyos beneficios se perciban a futuro. Para resolver este problema, la utilidad pública se ha sustituido por algunos indicadores más dinámicos tales como la elaboración de planes corporativos adecuados, o el gasto en investigación, desarrollo y mantenimiento. El criterio evaluatorio propuesto se basa en la comparación del desempeño de la empresa en cuestión en el presente periodo *versus* su desempeño en periodos previos. Existe además un sistema de compensación cuyo propósito principal es la motivación de los directivos a decir la verdad sobre lo que pueden lograr dentro de la empresa, y premiarlos por actuar acorde con ello.¹⁰²

De acuerdo a los indicadores de desempeño seleccionados se compara el trabajo que la empresa realizó en un año con lo realizado en los anteriores más recientes y con los logros obtenidos según los objetivos acordados. existen dos tipos de indicadores: los cuantitativos, que representan el 70 por ciento de la calificación final; y los cualitativos, que representan el 30 por ciento restante. Debido a que el sistema de evaluación debe aplicarse a gran variedad de empresas (manufactureraas, financieras, comercializadoras). los

¹⁰¹ La utilidad pública se define como la tasa de retorno de la inversión, excluyendo impuestos, intereses y depreciación, y utilizando precios deflactados y ajustes por los costos de oportunidad del capital activo, sobrante del cálculo del ingreso residual.

¹⁰² A. Galal, "Institutional..."p. 118.

indicadores de desempeño deben adaptarse al carácter diferente de cada empresa. Los indicadores cualitativos incluyen planeación a mediano y largo plazo, inversión en investigación, calidad de servicio y avances o mejoras administrativas. A continuación se presenta un cuadro que ejemplifica estos indicadores en el caso de la empresa coreana Korea Telecommunications Authority

Cuadro 8

Criterio/indicador	Peso (%)
A. Cuantitativo	60
1. Utilidad pública	20
2. Confiabilidad técnica y calidad del sistema	5
3. Número de teléfonos instalados	5
4. Servicio de larga distancia	5
5. Gastos administrativos/tasa de retorno	5
6. Inversión en investigación/tasa de retorno	5
7. Activos operativos/tasa de retorno	5
8. Costo de mano de obra/tasa de retorno	5
9. Mejoras en estructuras financieras	5
B. Cualitativo	40
1. Planeación a largo plazo	10
2. Investigación	7
3. Mejora en el servicio	10
4. Mejoras administrativas	13
TOTAL	100

Fuente: GIE Management Evaluation Council, *Kyòngyòng p'yòngga p'yònrám* [Management Evaluation Manual], 1984, citado en Han Oon-Suck, *Public Enterprises in Korea: with special reference to their roles in economic development*. Tesis, Londres, London School of Economics and Political Science, 1991.

La calificación que se da a las empresas se basa en un indicador individual (de acuerdo a un reporte anual que las empresas tienen que entregar al final de cada año) y los bonos se asignan con base en una escala de cinco puntos: A = excelente, B = bueno, C = esperado,

D = pobre, E = en deterioro. Previamente, a todas las empresas públicas se pagaba automáticamente un bono equivalente a seis meses de sueldo a sus empleados. Con el nuevo sistema, se otorga a todos los empleados un bono de tres meses a las empresas que obtengan una evaluación de A, regresivamente hasta un bono de un mes para las empresas que hayan obtenido E.

La idea más importante que yace detrás de este tipo de sistemas y quizá lo debiera rescatarse es la de la retribución con base en los resultados obtenidos.

f) Cambios en la cultura de la organización

Al igual que los pueblos, las organizaciones desarrollan culturas. La cultura de una organización consiste en diversos patrones de creencias y expectativas, que a su vez producen normas que influyen en el comportamiento de los empleados de la organización. Esta cultura influye y es influida por el tipo de gente que atrae, su estructura formal y los sistemas encargados de dirigir, controlar, evaluar e incentivar a los trabajadores.

Las normas y las reglas pueden ser reforzadas por sistemas de evaluación, control e incentivos que premien el comportamiento que sea congruente con esas normas y castigar aquél que se desvíe de ellas. La cultura organizacional surge y se desarrolla dentro de la organización, mientras sus miembros aprendan qué deben hacer para sobrevivir y prosperar. Una cultura organizacional fuerte es vital para que una organización cumpla sus metas y objetivos; sin embargo, para que ésta puede emerger, aquéllos deben ser claros y evidentes.

Es probable que en un principio, las empresas públicas hubieran desarrollado en su interior actitudes orientadas a satisfacer al cliente o a promover el comportamiento económicamente eficiente. El resultado podría haber sido una cultura organizacional

promotora de esos valores. Sin embargo, una vez que el gobierno impone ciertos objetivos a la empresa pública que inhiben o se contraponen con sus objetivos de producción o de servicio, las normas culturales de la empresa cambian, y se desarrolla entonces una cultura orientada a cumplir con reglas gubernamentales. Evidentemente, esta nueva cultura no es congruente con la anterior.

La nueva cultura introduce nuevas normas: normas que promueven un comportamiento que tiende a satisfacer los objetivos del gobierno. Algunos autores han afirmado que cuando se llega a resolver el conflicto entre objetivos, generalmente se hace en favor de la agenda del gobierno a costa de la agenda del consumidor. Esto se debe a que el gobierno cuenta con mucho mayor poder que el de los consumidores para controlar el comportamiento de los directivos de las empresas públicas, para premiarlos o reprenderlos.¹⁰³ En cambio, en donde el conflicto no logra resolverse, la constante lucha entre la cultura orientada a responder a reglas gubernamentales y aquella orientada a responder las demandas del cliente, producen una organización esquizofrénica, incapaz de cumplir ni con el gobierno, ni con sus clientes. Este choque de culturas también puede producir una organización caracterizada por lo que Hennestad llama un *double-bind management*. Es decir, una organización en la que exista una seria discrepancia entre los valores que quieren inducirse y lo que en realidad se premia o se castiga. Algunas paradojas comunes en la vida de múltiples organizaciones sirven como ejemplo de los mensajes encontrados a los que se enfrentan sus miembros: "Toma la iniciativa"- "No rompas las

¹⁰³ Véase Yair Aharoni, "Performance evaluation of state-owned enterprises: A process perspective", *Management Science*, 27(1981), pp. 1340-1347; Raymond Vernon, "Linking managers with ministers", *Journal of Policy Analysis and Management*, 4(1984), pp. 35-55.

reglas"; "Coopera"- "Compite"; "Piensa a largo plazo"- "Tu desempeño presente será reconocido/castigado"; etc.¹⁰⁴

Un caso concreto de este choque que surgió a partir de la formación de PMI Comercio Internacional S.A. de C.V.¹⁰⁵ entre la cultura organizacional que esta empresa intentó fomentar y la cultura de Pemex. Un hecho que ilustra muy bien el conflicto que apareció entre los valores de una cultura burocrática, rígida, reactiva, apegada al cumplimiento de reglas y procedimientos (Pemex) y otra más emprendedora, flexible, proactiva, orientada a resultados (PMI) es que aunque en sus inicios PMI estaba formada en un 90 por ciento por personal de Pemex, actualmente ese porcentaje se ha reducido a un 20 por ciento. Es decir, a los cinco años de su constitución la mayoría del personal proveniente de Pemex optó por abandonar la nueva empresa y reincorporarse a la primera. En general, los empleados con mayor antigüedad en Pemex tomaron esta decisión debido a las dificultades de adaptación de su comportamiento a un ambiente más abierto, informal y menos jerárquico.

De acuerdo con varios funcionarios de PMI que fueron entrevistados, uno de los factores clave en el cambio de cultura en esta empresa ha sido la edad. El promedio de edad de la compañía bajó sustancialmente (28 años) con respecto al de Pemex (46 años). Esto, aunado a que el regreso del personal de Pemex a esa empresa, hizo posible la contratación de gente nueva, sin duda favoreció la inducción de una nueva cultura organizacional en PMI.

¹⁰⁴ Bjorn W. Hennestad, "The symbolic impact of double bind leadership: double bind and the dynamics of organizational culture", *Journal of Management Studies*, 27(1990), pp. 265-279.

¹⁰⁵ Esta es una empresa subsidiaria de Pemex creada en mayo de 1989.

Ahora bien, existe evidencia de que las culturas organizacionales pueden fortalecerse, unificarse e incluso modificarse. Los requisitos para lograr esta modificación son claros: 1) el primero consiste en el establecimiento de un conjunto explícito de metas y objetivos; 2) el segundo se refiere al desarrollo e instrumentación de un plan específico que promueva el cambio en el comportamiento de la organización; y 3) el tercero consiste en la motivación del cambio en la organización mediante apropiados sistemas de control e incentivos.¹⁰⁶

El primer punto se trató ya en la sección sobre establecimiento de objetivos. Por ello pasaremos al segundo. De acuerdo con H. Vernon y L. Wortzel, la primera tarea a realizar en este paso es meramente descriptiva y consiste en identificar los elementos sobresalientes de la cultura actual de la empresa, y los sistemas que los apoyan o fortalecen. Para ello, los autores proponen:

- Metas y objetivos: lo que los miembros de la organización consideran que es la misión principal de ésta.
- Estrategia: lo que los miembros de la organización consideran son las tareas y funciones prioritarias del grupo de trabajo del cual forman parte.
- Medios para realizar la estrategia: cómo está estructurada la organización y cuál es su sistema de incentivos.

¹⁰⁶ H. Vernon-Wortzel y L. H. Wortzel, art. cit., p. 637.

- Indicadores de desempeño: cómo se evalúa el desempeño de acuerdo a la estrategia; por ejemplo qué sistemas de información y control están operando.
- Mecanismos de corrección: qué se hace en caso de que la empresa equivoque su curso.

Tanto los objetivos presentes como los deseados se definen previamente. La descripción de los elementos culturales que actualmente existen puede compararse con los elementos culturales que se quiere introducir. Esto permitirá identificar los cambios específicos que deben realizarse y la manera de instrumentarlos.

Las culturas productivas, es decir aquellas que logran cumplir con los objetivos de la empresa, se desarrollan mejor cuando están apoyadas por mecanismos de control y motivación tanto externos como internos. Los mecanismos externos se refieren al control del mercado; la regulación; subcontratación, contratos de desempeño y renta de activos; el mecanismo de control interno más importante consiste en la dirección de los propietarios, en este caso de las autoridades gubernamentales.

El mercado ejerce un control real sobre la empresa cuando ésta se encuentra en un ambiente competitivo, en donde el consumidor tiene el poder de elegir entre varias alternativas o simplemente puede dejar de consumir un determinado producto. La combinación de un control del mercado con un sistema de incentivos claro, basado en el logro de resultados y respaldado por adecuados sistemas de información y control, podrían contribuir en un futuro a consolidar una cultura más orientada al mercado y a la satisfacción

de las demandas del cliente. En donde el mercado puede ejercer control sobre las empresas, la propiedad no tendría por qué tener relevancia. En teoría, esas empresas podrían ser propiedad del Estado o del sector privado sin que esto repercutiera en su desempeño.

La regulación, subcontratación, los contratos de desempeño, la renta de activos, y la dirección por parte de los propietarios son alternativas viables cuando el control del mercado no es posible.¹⁰⁷

La dirección de los propietarios de las empresas es la contraparte del control del mercado. Heidi y Lawrence Wortzel afirman que es un mecanismo que puede ser empleado en donde no existe una clara posibilidad de que el mercado ejerza control sobre la empresa, pero también en donde sea necesaria una dirección fuerte en el uso de recursos, o la elección del consumidor. Según los autores, es especialmente útil cuando la regulación o la contratación no aseguran un control suficiente. Un ejemplo ilustrativo puede ser el de una compañía extractiva, en donde los proyectos tienen múltiples dimensiones: la económica, la socio-política y la estratégica. Estas empresas son susceptibles de ser propiedad del Estado, y mediante una fuerte dirección de su propietario (el Estado) pueden desarrollar una cultura enfocada a satisfacer la agenda gubernamental. Pero al hacer esto, muy probablemente la empresa sacrifique la eficiencia para cumplir con su misión; la cultura naciente irá en contra de la eficiencia.

Ahora bien, si la eficiencia es un objetivo de tales empresas, es muy importante desarrollar las dos culturas: una enfocada a cumplir con el valor de la eficiencia y otra a cumplir con los objetivos gubernamentales. Evidentemente éstas deben promoverse de tal

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 639.

forma que se minimice el conflicto entre ambas. La solución que ofrecen estos autores es una combinación entre la dirección de los propietarios y alguna modalidad de contratos de desempeño, que en este caso se llevarían a cabo no con grupos externos, sino con gente dentro de la empresa. Es decir, es posible elaborar contratos de desempeño que motiven y reconozcan el trabajo de quienes realizan su trabajo por realizarlo sin comprometer los objetivos socio-políticos de la empresa (dividiendo el personal entre quienes tienen la oportunidad de tomar decisiones y quienes las llevan a cabo). Al mismo tiempo, esta combinación debe incrementar las posibilidades de que se cumplan estos objetivos, al mismo tiempo que la empresa funciona eficientemente.

Capítulo IV

4.1 Reforma existosa: PMI Comercio Internacional, el origen del cambio en Pemex

Este capítulo pretende ejemplificar cómo algunos de los cambios y las reformas propuestas en el capítulo III se han puesto en práctica en una empresa pública mexicana con resultados muy alentadores.

PMI Comercio Internacional S.A. de C.V. (PMI) es una empresa pública con personalidad jurídica propia, constituida bajo la modalidad de una sociedad anónima de capital variable en cuyo capital social participan Petróleos Mexicanos (Pemex) 85%, el Banco de Comercio Exterior (Bancomext) 7.5% y Nacional Financiera (Nafinsa) 7.5%. Funciona como el brazo comercializador de Pemex en el mercado internacional. El antecesor inmediato de PMI fue la Coordinación Ejecutiva de Comercio Exterior, que era el área de Pemex que tenía a su cargo el comercio internacional y cuyo principio rector de sus operaciones era la satisfacción del mercado interno. Esto significa que sólo el excedente de la producción era lo que se comercializaba en el extranjero, independientemente de los costos económicos o de las oportunidades de negocio que se perdieran.

Hacia fines de la década de los ochenta, Pemex reconoció la necesidad de una empresa comercializadora para enfrentar los retos que le imponía la volatilidad del mercado petrolero internacional, y al mismo tiempo lograr mayores beneficios de sus transacciones comerciales. Puede decirse que el proceso de reorganización de Pemex comenzó con la creación de esta compañía.

En mayo de 1989 Pemex dio a conocer la creación de PMI Comercio Internacional S.A. de C.V. La Memoria de Labores de la primera establece que el objetivo de la nueva entidad sería “establecer un marco organizacional moderno y eficiente para la realización de las actividades comerciales de Pemex y derivar de éstas el mayor beneficio económico posible”. El cambio formaba parte de las primeras acciones de la estrategia de internacionalización de Pemex -iniciada unos años antes- y de la consolidación de los esfuerzos de modernización del comercio exterior petrolero. En un inicio, PMI absorbió las funciones relacionadas con la comercialización de petróleo crudo mexicano en los mercados internacionales. Al poco tiempo -noviembre del mismo año- se completó la transferencia de la responsabilidad total sobre el comercio internacional de hidrocarburos mexicanos hacia PMI.

Como se señaló anteriormente, hasta hace poco tiempo Pemex funcionaba bajo un esquema en el que el comercio internacional desempeñaba un papel meramente marginal, ya que su función es un balance de excedentes y faltantes. Es decir, la compañía turnaba a la división de comercio exterior los excedentes de algunos productos o los requerimientos de otros; luego, ésta tenía que llevar a cabo la venta de los excedentes, y la compra de los faltantes. Con la creación de PMI se buscaba que la función de comercio internacional de Pemex contribuyera a la optimización de todo el sistema en todos sus aspectos -de producción, refinación y distribución. Las operaciones de importación-exportación de combustóleo son un ejemplo claro de optimización. “Hasta hace apenas unos años, Pemex abastecía a la zona del Pacífico mexicano con combustóleo producido en en la región del Golfo de México, que se transportaba a su destino a través del Canal de Panamá. Al determinarse que era más importante realizar la operación con un beneficio económico

que buscar la autosuficiencia física, Pemex comenzó a exportar combustóleo desde el Golfo y a importar combustóleo por el Pacífico”.¹⁰⁸ Este es el tipo de operaciones que en Pemex hace poco hubieran sido impensables y que ahora en PMI son “el pan de cada día”.

Visión y misión de la compañía

La creación de una nueva empresa implicaba establecer reglas de operación y de relación con Pemex, idear una estructura, definir actividades y objetivos, establecer sistemas de información y comunicación, inducción de una nueva cultura.

Una de las primeras tareas que se llevaron a cabo fue la definición de la visión y misión de la empresa. En lo que se refiere a la primera se estableció que la visión de PMI consistía en:

- Realizar las actividades comerciales internacionales que se requieren para maximizar la rentabilidad de Pemex y optimizar sus operaciones nacionales manejando adecuadamente los riesgos.
- Convertirse en una empresa comercializadora de hidrocarburos, con conocimientos, habilidades e infraestructura equivalentes a los de sus principales clientes, proveedores y competidores.
- Crear un entorno de trabajo estable, que imparta comprensión de la práctica comercial, fomente la iniciativa y el trabajo en equipo, recompense el mérito y facilite el crecimiento personal y profesional.

Con respecto a la misión de la empresa, ésta se define de la siguiente manera:

¹⁰⁸Pedro Haas, “Petróleo mexicano y comercio internacional”, *Interés*, 1991.

- Proveer el soporte a Pemex para maximizar su rentabilidad y optimizar sus operaciones industriales a través del comercio internacional.

Las responsabilidades específicas de PMI incluyen:

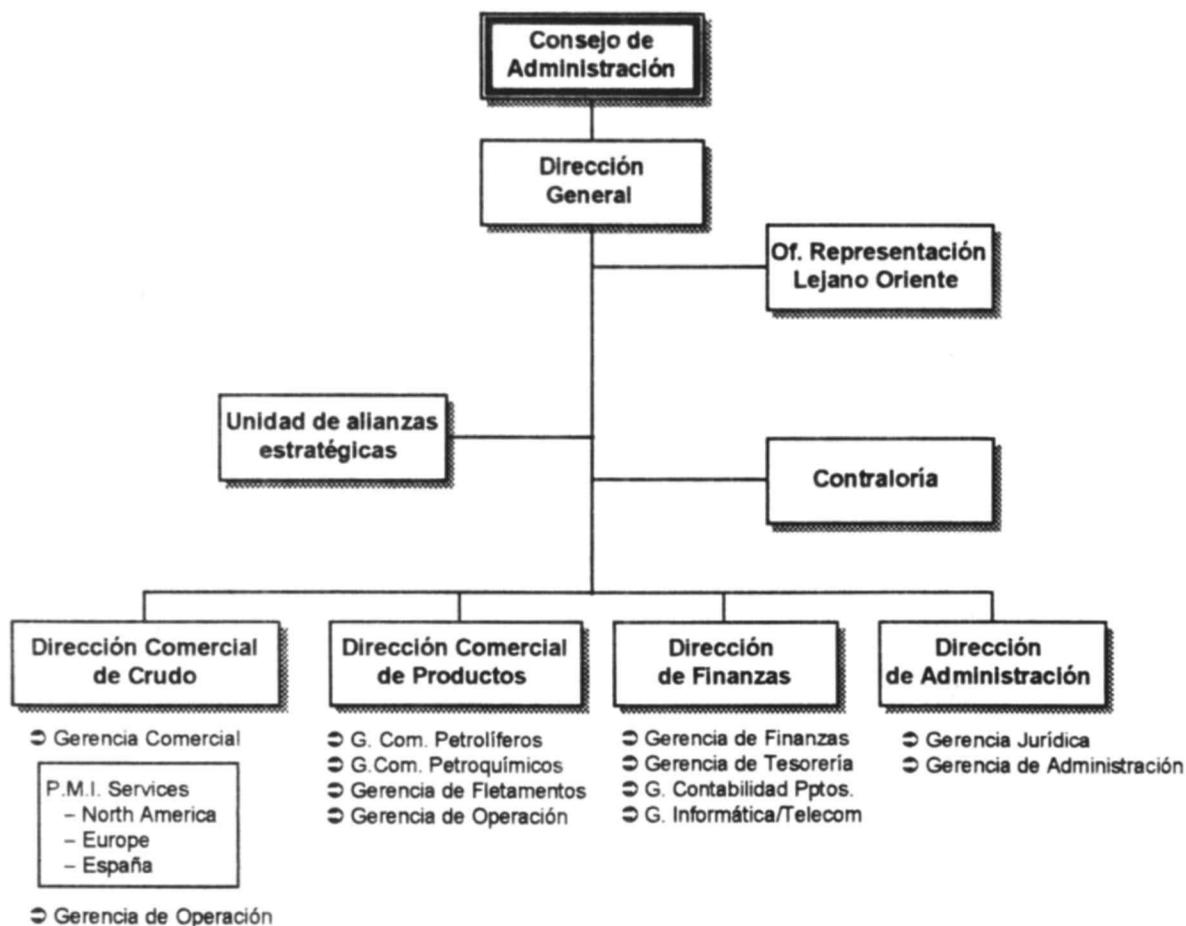
- Maximizar el valor económico obtenido a través del comercio internacional para el Grupo Pemex (crudo y derivados).
- Proporcionar a Pemex un vínculo con los mercados internacionales.
- Desarrollar las habilidades comerciales, financieras, operativas y de sistemas, que mejoren las operaciones de Pemex.
- Generar ganancias comerciales.
- Buscar nuevas oportunidades de negocios.

Estructura y actividades

La estructura de la compañía consiste en: la Dirección General, dos direcciones de operaciones comerciales (petróleo crudo y productos derivados), dos direcciones de apoyo (finanzas y administración) y la contraloría interna. (Ver cuadro 9)

Cuadro 9

Estructura orgánica PMI Comercio Internacional



Un punto que debe resaltarse del organigrama anterior es la separación de actividades y operaciones por líneas de negocios (petróleo crudo y productos petrolíferos). Como se verá más adelante esta división facilita el establecimiento de objetivos de la empresa, ya que esta tarea se realiza en cada línea de producto. Por otra parte, aunque a simple vista éste no revela una organización plana, es menos jerárquica de lo que era anteriormente. De la oficina del Director General -el nivel jerárquico más alto- al nivel más bajo existen seis intermedios. Sin duda no suena impresionante, sin embargo

en la operación real de la empresa, la existencia de estos niveles pierde relevancia. Es muy común que en diversas juntas internas de trabajo convivan miembros de la empresa de hasta cuatro niveles diferentes.

En términos generales, las principales actividades de las direcciones comerciales son:

- Comprar petróleo crudo a Pemex y venderlo en el mercado internacional.
- Comprar productos derivados (gasolina, gas natural, turbosina, etc.) a Pemex y venderlos en el mercado internacional y viceversa.
- Actividades adicionales paralelas a la comercialización (fletamentos de barcos para transporte de productos).

Las actividades de las direcciones de apoyo son:

- Proveer los medios necesarios para facilitar las operaciones comerciales de la empresa (servicios de información, telecomunicación, personal, etc.).
- Asegurar una posición financiera estable a la compañía, al poner especial atención a la recepción y uso de divisas.
- Cuidar el cumplimiento de la ley y las regulaciones que la compañía tiene que seguir.
- Ayudar a que Pemex realice alianzas estratégicas con compañías extranjeras, brindándole apoyo técnico.

Proveer a Pemex con el apoyo de una red de oficinas en el extranjero.

Elementos de la reforma

Existen varios indicadores que muestran que a PMI puede calificársele como una empresa cuya gestión ha sido eficiente. Sin duda, mucho más eficiente que la Coordinación Ejecutiva de Comercio Exterior de Pemex que sustituyó. Uno de los elementos más importantes que han repercutido positivamente en la gestión de PMI es un cambio en la filosofía que regía el comercio exterior de hidrocarburos. En el pasado, los objetivos de éste se fijaban fundamentalmente con base en los requerimientos de volumen Pemex, y por ende se daba menor importancia a los costos y beneficios económicos de las operaciones. Por ejemplo, en el caso de los productos petrolíferos se exportaban sólo los excedentes sin buscar la mejor alternativa de venta en términos de utilidad. La idea básica era deshacerse de un producto que sobraba. La preponderancia del concepto de utilidad o beneficio por encima de otros criterios ha llevado a PMI a expandir la naturaleza y el número de sus operaciones, lo que le ha permitido contar con mayores alternativas comerciales. Un ejemplo ilustrativo es el de las operaciones de fletamentos que nacieron con la creación de PMI. La posibilidad de que esta empresa rente embarcaciones y ofrezca al cliente el servicio de transporte del producto ha ampliado considerablemente la cartera de clientes, ha dado mayor flexibilidad operativa y ha tenido buenos resultados económicos.

1990 representó el primer año completo de operaciones de PMI. La balanza comercial petrolera de ese año resultó ser favorable a México al alcanzar un saldo superavitario de 9,036.5 millones de dólares, lo que representa un crecimiento del 28.3% con respecto al año anterior.

Un dato muy ilustrativo del buen desempeño de la empresa es el que se muestra a continuación: a pesar del decremento en el valor de las exportaciones netas (en millones de dólares) hecho atribuido principalmente a la baja generalizada de los precios del crudo a partir de 1991, los rendimientos netos se han incrementado a lo largo del periodo.

**Pemex: Exportaciones netas de crudo
(Millones de dólares)**

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Exportaciones netas (millones de dólares)	8,020.6	6,110.6	7,042.5	8,976.8	6,912.9	6,780.3	6,017.6

Fuente: Petróleos Mexicanos, Anuario estadístico, 1994.

**PMI Comercio Internacional: estados de resultados
(millones de nuevos pesos)**

	1991	1992	1993	1994
Rendimiento neto del ejercicio	1.0	137.7	165.9	283.3
Rendimiento antes de impuestos	1.8	215.2	256.1	435.6
Ingresos	24,402.4	27,984.5	26,508.7	30,989.2
Costos y gastos	24,400.6	27,769.0	26,252.6	30,553.6

Fuente: Petróleos Mexicanos, Memoria de Labores, México, 1994.

Muy probablemente la calidad del desempeño de PMI se debe a que la empresa opera con gran parte de los cambios propuestos en el capítulo anterior.

Las funciones de propiedad, regulación y gestión

Con respecto a las funciones de la empresa, puede decirse que PMI ha logrado una clara distribución y asignación de las funciones básicas que mencionamos anteriormente: propiedad, regulación y gestión.

La función de propiedad de PMI la ejerce la Asamblea de Accionistas, que en este caso la constituyen Pemex, Bancomext y Nafinsa.

La regulación de PMI ha estado a cargo de múltiples agencias: la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (a través de sus comisarios), la coordinadora de sector (a través de su titular o representante, mediante su participación en el consejos de administración de la empresa), Pemex (en su calidad de accionista mayoritario, a través de sus representantes en el consejo de administración), la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (quien regula todo lo relativo a inversiones) y el Banco de México (quien regula todas las operaciones que involucran flujo de efectivo en divisas).

Como empresa pública, PMI está regulada básicamente por la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP), y algunas otras como la Ley General de Sociedades Mercantiles. La LFEP, publicada en 1986, constituyó una respuesta jurídica que buscaba el balance adecuado entre la autonomía requerida por la empresa pública para lograr sus objetivos y el control indispensable para evitar o corregir desviaciones.

A diferencia de los sistemas regulatorios hiperregulados, en los que el gobierno limita y subordina verticalmente a sus empresas con el fin de que los directores de las entidades se ajusten a la política económica adoptada; la Ley intenta promover un sistema de regulación “autónomo”, en el que la dirección de la empresa cuenta con un espacio

amplio de maniobra para el desarrollo de su gestión y sólo concilia los objetivos de la empresa con el gobierno.

La Ley está orientada hacia la simplificación del manejo de las entidades públicas para su mayor eficiencia y eficacia, liberándolas del cumplimiento de requisitos que las agobiaban mediante múltiples ordenamientos. Varios autores coinciden en que su logro fundamental estriba en la introducción de un sistema que fortalece la capacidad de gestión de la empresa pública, al ubicar en su propio seno los controles previos que anteriormente se ejercían por las dependencias del Ejecutivo Federal.¹⁰⁹

Como puede verse la Ley provee un marco general que posibilita la gestión dinámica y autónoma de la empresa pública; sin embargo, es sólo un marco de referencia. Como señala Enrique Cabrero, los procesos reales que se deriven del mismo pueden ser completamente diferentes: positivos o perversos.¹¹⁰ Partiendo de que esta legislación existen muchas oportunidades de acción que el grupo directivo de la empresa debe aprovechar para lograr un mayor o menor grado de autonomía. Como se señalaba en el capítulo anterior, una mayor autonomía puede obtenerse mediante la consecución de un buen desempeño.

Según un grupo de funcionarios de PMI que fueron entrevistados, gran parte de la autonomía de la que goza esta empresa se debe a la flexibilidad que otorga la LFEP, pero también a la creatividad de los directivos que han llevado a cabo operaciones nuevas que la Ley no prevee, pero que tampoco prohíbe (operaciones de fletamentos,

¹⁰⁹Francisco Rojas Gutiérrez, *La empresa pública, Factor de crecimiento*, México, Secretaría de la Contraloría General de Federación, 1986, p. 7.

¹¹⁰Enrique Cabrero Mendoza, "Procesos decisivos y estructuras de poder en la empresa pública. Un reto a la Ley Federal de Entidades Paraestatales". *Empresa Pública: problemas y desarrollo*, núm. 2, 1988.

almacenamiento, mezclado de productos, que no son propiamente estratégicas como señala la Ley, pero que ayudan a optimizar las operaciones de la empresa).

La función de gestión de PMI la ejerce fundamentalmente el Consejo de Administración y los directivos de la empresa. El Consejo de Administración está formado por: un consejero, que actuará y que será el titular de la coordinadora del sector energético del gobierno federal; un representante de la Secretaría de Hacienda; cuatro representantes de Pemex; un representante del Banco Nacional de Comercio Exterior; un representante de Nacional Financiera, Sociedad Nacional de Crédito. Aquí es importante señalar que aun cuando el representante de la coordinadora del sector energético es el presidente del consejo (que en la actualidad es el titular de la Secretaría de Energía), los representantes de Pemex son mayoría. Esto ha permitido que esta entidad haya tenido un papel preponderante en decisiones relativas al establecimiento de objetivos generales, evaluación de resultados, selección de algunos directivos, planeación a largo plazo, e incluso decisiones de corte financiero.

Con respecto al director de PMI sus funciones están perfectamente establecidas en la LFEP y en el acta constitutiva de la empresa. Vale la pena mencionar que la autonomía de gestión de que han gozado los directivos de esta empresa ha tenido repercusiones muy favorables en su operación cotidiana.

Quizá los avances más significativos de la nueva empresa son los de su operación, la cual ha sido exitosa e innovadora gracias a los equipos de trabajo o *task forces*. Estos son grupos de 4 o 5 personas de diversas áreas y de diferentes niveles jerárquicos que son asignados a un proyecto específico por un periodo dado en función de la duración del proyecto. Es decir, el grupo desaparece cuando se finaliza el proyecto. La ventaja de estos

equipos de trabajo es que no se crean nuevas estructuras para realizar el proyecto y los miembros continúan desempeñando paralelamente su trabajo diario.

Nuevo estilo de gestión

a) Objetivos claros, utilidad como criterio básico

Uno de los puntos más importantes en el nuevo estilo de gestión de PMI ha sido la definición de sus objetivos. Los objetivos generales de la empresa se acuerdan con la coordinadora de sector siguiendo lo establecido en la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Una vez acordados los objetivos generales, se diseña una estrategia corporativa en la que el aumento del beneficio económico es una pieza clave.¹¹¹ Un buen ejemplo de esto es el hecho de que paralelamente se fijan los objetivos de cada línea de negocios (petróleo crudo, productos petrolíferos y petroquímicos, finanzas) y sus respectivas estrategias. Lo novedoso y exitoso de este renglón es, por un lado, la participación de todos los niveles intermedios (desde los directores hasta los analistas) en la definición de los objetivos de cada línea de negocio o producto; y por el otro, que los objetivos establecidos han llegado a ser muy claros y a tener un altísimo grado de cuantificación. Para 1993 la estrategia del área de productos petrolíferos y petroquímicos incluía objetivos tales como: reducir la exposición a la volatilidad del mercado, incrementando el volumen comercializado a una relación de 1:2 contra el volumen requerido por Pemex; obtener un margen comercial de 100 mm usd.

¹¹¹Inducción a PMI, Grupo PMI, 1994, p. 13, (documento interno).

b) Autonomía y control

Como se dijo anteriormente, las agencias del gobierno federal que se mencionaron anteriormente son quienes ejercen el control externo de PMI. ¿Pero quién ejerce el control interno de la empresa? Esta función la realiza la contraloría interna, quien además se encarga de evaluar su desempeño. Vale la pena señalar que para la operación cotidiana, tanto el Director General como los demás directivos y mandos medios cuentan con un considerable grado de autonomía; sólo en el caso de los comercializadores (es decir, quienes se encargan de realizar los tratos de compra-venta de petróleo crudo o de productos petrolíferos) existen límites o topes que indican los volúmenes que pueden vender o comprar. Cada comercializador tiene la obligación de documentar las cotizaciones (por lo menos tres) que realizó antes de cerrar su operación. Además tiene la responsabilidad de rendir cuentas de los resultados de los tratos comerciales u operaciones que realice.

Con el fin de tener un mejor control, sin interferir con la flexibilidad y rapidez de respuesta que un comercializador necesita para aprovechar las oportunidades que el mercado ofrece, se crearon los llamados “centros de utilidad”.

La constitución de estos centros de utilidad se hizo con base en las llamadas líneas de negocio o de producto. Es decir se creó un centro de utilidad o un grupo (formado por tres o cuatro personas) responsable de cada producto con que la empresa comercia (combustóleo, diesel, turbosina). La idea fue descentralizar las funciones y la toma de decisiones a aquéllos que están imbuidos en el mercado y en contacto directo con clientes y proveedores: los comercializadores. Esto permite y favorece que la evaluación del

desempeño de cada centro de utilidad se lleve a cabo de acuerdo a las utilidades generadas por cada línea de negocio.

La mayor autonomía que se ha brindado a los comercializadores para realizar sus operaciones sin duda ha traído consigo resultados económicos positivos, ya que debido a la volatilidad del mercado, en muchas ocasiones los múltiples trámites administrativos o la firma de un sinnúmero de funcionarios de niveles superiores acarreaban costos muy altos. En muchos casos esta autonomía ha permitido explotar la creatividad de los empleados, quienes en tiempos recientes han iniciado nuevas operaciones como las de compra-venta a terceros, en las que Pemex no está involucrado como cliente o proveedor.

Desafortunadamente, en donde las líneas de negocio o centros de utilidad no han tenido una repercusión importante es en la retribución económica al personal, ya que independientemente de las pérdidas o ganancias obtenidas por cada línea, los empleados reciben un pago de acuerdo a su nivel jerárquico, no a su desempeño. No obstante, según los entrevistados, aunque se maneja la idea de modificar esta situación para establecer un sistema de pago por resultados, la condición de PMI como empresa pública parece poner algunas dificultades a esto.¹¹²

¹¹² La idea básica que hay detrás del sistema de remuneración con base en el desempeño o resultados (*pay for performance*) es que si el individuo percibe que su salario está directamente relacionado con la calidad de su desempeño tenderá a demostrar mayores niveles de eficiencia. Este sistema ha sido utilizado en gran cantidad de empresas en el sector privado con resultados muy favorables. Sin embargo, su utilización en el sector público ha sido casi nulo. El principal problema que se ha percibido para su puesta en práctica en el sector público es que para evaluar a un empleado es necesario contar con indicadores mensurables, los cuales en el sector público son generalmente inexistentes y cuando existen es muy difícil que reflejen la calidad del trabajo desempeñado. La experiencia en Estados Unidos muestra que este sistema ha producido una tendencia a sobrevaluar a los empleados, hecho que está ligado a recursos limitados e insuficientes para compensar a todos. Esta situación produce una frustración y desincentivación en el personal y quejas de injusticia y favoritismo. Véase Patricia Ingraham, "A Summary of the Experience with Pay for Performance in the United States", *PUMA Public Sector Management Occasional Papers*, OECD, Paris, 1991.

c) Funciones de los órganos de gobierno

Las funciones y responsabilidades de los órganos de gobierno de PMI -Consejo de Administración y Dirección General- están expuestas en la LFEP, en el reglamento interno y el acta constitutiva de la empresa.

Con respecto al Consejo, sus funciones son básicamente las que señala la LFEP; sin embargo, hay que apuntar que tres más que se encuentran en el acta constitutiva de PMI que marcan una importante diferencia: "...El Consejo de Administración es el representante legal de la sociedad y tendrá por lo tanto las siguientes facultades y obligaciones:

- ...Para convocar Asambleas Generales Ordinarias de Accionistas y para ejecutar sus resoluciones.
- Para conferir poderes generales o especiales en los términos de los párrafos que anteceden, así como revocar los poderes que otorgare.
- Para nombrar dentro de sus miembros un Comité Ejecutivo que se reunirá para tratar los asuntos de urgente resolución y que gozará de las facultades que le otorgue la Asamblea de Accionistas. Dicho comité estará compuesto por el Director General de la empresa y dos de los Consejeros miembros. Las facultades conferidas al Consejo de Administración podrán ser ampliadas o restringidas en cualquier momento por una Asamblea de Accionistas, excepto en aquellos casos en que por disposición de la Ley le correspondan a dicho Consejo.

Con respecto al Director General, éste ejerce funciones de representación, gestión, administración, formulación de programas institucionales, nombramientos, control,

evaluación. En el acta constitutiva de PMI destaca una: tomar las medidas pertinentes a fin de que las funciones de la sociedad se realicen de manera articulada, congruente y eficaz. Esta facultad deja un amplio campo de acción y un extenso margen de maniobra para la dirección de la empresa pública.

En el caso específico de PMI este margen de maniobra, no sólo ha tenido un impacto positivo en la operación diaria de la empresa, sino también en el diseño y modificación de su estructura y organización.

Según los funcionarios entrevistados, uno de los logros más importantes de la dirección de PMI ha sido la creación de una estructura que calificaron de abierta y flexible. La cualidad de ser una organización abierta ciertamente no es producto propiamente del diseño formal, sino de la operación diaria (muy relacionado con la cultura organizacional que analizaremos más tarde). Todos los gerentes y directores tienen una relación directa con todos sus empleados, tienden a consultarlos muy frecuentemente, y las opiniones de estos últimos son tomadas en cuenta para la elaboración de planes, definición de objetivos y elaboración de indicadores de su desempeño.

Otro factor que ha contribuido a la apertura de la organización es la reducción e incluso la desaparición de las “barreras físicas”, es decir de las oficinas. En PMI sólo los directores cuentan con una oficina en el sentido tradicional de la palabra. El espacio físico de trabajo está dividido en “islas” -grandes escritorios completamente equipados y en los que caben ocho personas-, esto implica que gerentes, comercializadores y analistas conviven y ocupan el mismo espacio de trabajo. Esta situación ha tenido excelentes efectos, ya que todos los empleados, independientemente de su nivel jerárquico, tienen acceso directo a sus superiores, hecho que ha incrementado y mejorado la comunicación y

confianza que existe entre gerentes y empleados. Además, este nuevo arreglo facilita el control de los gerentes sobre las operaciones de su subordinados, al tiempo que estos últimos se involucran mejor con sus tareas.

d) Estabilidad y profesionalización de cuadros

En el caso de PMI puede decirse que los cuadros directivos han gozado de un buen nivel de estabilidad. De 1989 (año de su constitución) hasta fines de 1994, la empresa sólo había contado con un Director General. En lo que se refiere a los directores comerciales y de las áreas de apoyo, la situación varía. En un periodo de cuatro años (de 1990 a fines de 1994) la empresa tuvo 1 director de administración, 3 de finanzas, 1 de petróleo crudo, 2 de productos petrolíferos y petroquímicos. Quizá lo más interesante es que todos los que ocuparon estos puestos provenían de la antigua Coordinación Ejecutiva de Comercio Exterior de Pemex, y más aún, quienes actualmente los ocupan -con excepción de la de finanzas- incluyendo al Director General a partir de 1995, son funcionarios que tienen una trayectoria de varios años dentro de la empresa, hecho que alienta al personal debido a que siente reconocido su trabajo y esfuerzo y concibe como real la posibilidad de ascender a puestos directivos.

Otro punto importante en el éxito de PMI ha sido su política de personal. Primero, existe un fuerte sesgo a contratar personal que cuente con una carrera profesional, incluso en el nivel secretarial. Además la empresa tiene como prioridad la puesta en práctica de su programa "ADR" (Atraer, desarrollar y retener personal de excelencia). Para ello, se invierten considerables recursos con el fin de capacitar permanentemente al personal. Un dato ilustrativo es que más del 80% de los empleados (la empresa tiene alrededor de 300

empleados) manejan una computadora personal. Es importante mencionar que no existe ninguna organización sindical en la empresa.

e) Sistemas de Evaluación

Aunque PMI no cuenta con un sistema de evaluación tan desarrollado como el puesto en práctica en Corea, debe destacarse el esfuerzo que se ha realizado para contar con indicadores que permitan una justa evaluación del desempeño de la empresa, sus directivos y su personal.

Un punto interesante e innovador de la empresa es la participación de los empleados en la creación de los indicadores de desempeño para evaluar su propio trabajo. Mediante un sistema conocido como *PJD (Pivotal Job Design)* cada empleado define su puesto, propone métodos de evaluación y medidas para mejorar su desempeño. Los resultados obtenidos se discuten con los superiores y demás miembros del área respectiva.

Como se vio anteriormente un factor muy importante anterior al proceso de evaluación es el establecimiento de objetivos claros y cuantificables o mensurables. En el caso de PMI los indicadores más importantes para la evaluación de metas financieras y de operación son, entre otros: utilidades, volumen, calidad, satisfacción al cliente, oportunidad en la cobranza. En casos como utilidad y volumen, la práctica común es fijar márgenes comerciales u objetivos de volumen concretos en cifras que pueden compararse fácilmente con los obtenidos anteriormente. En casos como calidad o satisfacción al cliente se elaboran indicadores relacionados con el número de reclamos o rezagos en entrega, por ejemplo.

f) La cultura de PMI

Los cambios en la estructura y operación de PMI han sido sustanciales con respecto a su antecesor. Sin embargo, estos cambios por sí solos no son suficiente; la cultura de la organización debe cambiar también para completar efectivamente el proceso de reforma. “El diseño y la estructura son importantes, pero las organizaciones pueden ser exitosas a pesar de estructuras pobres o fracasar aun cuando están bien diseñadas. En lugar de modificar estructuras, el cambio real debe significar cambio del *ethos* corporativo, las imágenes y valores que inducen la acción y esta nueva manera de entender la vida de la organización debe reflejarse en el proceso de gestión”.¹¹³

Puede decirse que la fuerza más importante detrás del cambio en Pemex que motivó la creación de PMI fue el ambiente hostil y volátil del mercado petrolero internacional, en donde la velocidad de respuesta y la capacidad de adaptación al cambio son cualidades necesarias para sobrevivir.

Las ideas básicas que el grupo directivo ha tratado de inculcar a los miembros de la empresa son:

- La estructura de la organización debe ser flexible, con una alta capacidad de adaptación a nuevas condiciones.
- El personal de la compañía debe ser emprendedor y creativo.
- Debe realizarse una reasignación de responsabilidades, autoridad y recursos, con el fin de hacerlo según las condiciones del mercado.

¹¹³Robin Finchman, P. S. Rhodes, *The Individual, Work and Organization. Behavioural Studies for Business Management*. Londres, Weidenfeld and Nicolson, 1992, p. 401.

- El criterio de utilidad debe prevalecer sobre otros criterios de desempeño.

La distancia (física, jerárquica y funcional) entre directivos y subordinados debe reducirse.

- El proceso de toma de decisiones debe descentralizarse.
- Las actividades de todos los empleados son importantes para la compañía, por lo que no debe haber áreas aisladas. Todos los empleados deben involucrarse y comprometerse con la empresa.

Muchas de estas ideas han sido puestas en práctica con resultados favorables. Un punto interesante es que estos cambios fueron aceptados con mucho más dificultades por aquellos empleados que provenían de Pemex (excluyendo a los directivos), que quienes fueron contratados de fuera.

De acuerdo con los funcionarios entrevistados, las relación entre directivos y subordinados en PMI ha cambiado mucho con respecto a la que había en Pemex, la cual calificaron de autoritaria. En la nueva empresa esta relación es mucho más fluida e informal. Cualquier empleado tiene acceso directo no sólo a su inmediato superior, sino a cualquier director con quien puede concertar una cita estableciendo comunicación directa vía correo electrónico. El uso de esta herramienta ha disminuido al mínimo la utilización de los memorándums y comunicaciones oficiales tradicionales dentro de la empresa.

Desde la creación de PMI, los directivos han reforzado permanentemente los elementos culturales que se mencionaron arriba. “En la cultura de una organización la función de los directivos es crucial en la formación de valores que guían a aquélla.”¹¹⁴

La promoción de la visión y misión de PMI es constante. Ambos se encuentran en la Gaceta interna de la empresa. Asimismo, los empleados se reúnen al menos una vez al año para conocer los resultados del año anterior y la nueva estrategia para lograr los objetivos de la empresa. Esto aunado a las actitudes y acciones de los mandos superiores han contribuido en gran medida al éxito de los cambios en PMI.

Resultados e implicaciones para Pemex

Aunque se advirtió anteriormente, es importante destacar que la propuesta de reforma que se expuso no pretende ser una receta aplicable a todas las empresas públicas existentes, ni en México ni en otros países. De hecho, consideramos que sus probabilidades de éxito serán mayores de aplicarse en una empresa de las que hemos denominado *profit centers*.

En el caso de México, la reforma se antoja posible en las empresas que conforman Pemex. Pemex es un monopolio natural que tiene a su cargo la exploración, producción, transformación, distribución y comercialización de petróleo crudo y sus derivados en el país. Su desempeño ha sido permanentemente cuestionado por analistas y grupos de interés, tanto fuera como dentro del país, a la luz del intenso proceso de privatización que se está viviendo y de la nueva redefinición estratégica que, a su vez, México busca con respecto a la economía internacional.

¹¹⁴Gareth Morgan, *Images of Organization*. Londres, Sage, 1989, p. 123.

La hipótesis recurrente desde esta perspectiva es que, si las operaciones petroleras fueran poseídas y administradas por particulares en un ambiente competitivo, habría una mayor eficiencia y productividad en Pemex. El sustento de este argumento es que si una compañía petrolera estatal monopoliza la renta minera e intermedia las capacidades técnicas y financieras privadas hacia el negocio petrolero, por el simple control y propiedad sobre el subsuelo, incurre en ineficiencias por: la falta de un ambiente competitivo y porque el control completo de la propiedad y obligación de transferir al Estado todo el superávit financiero propicia que sus operaciones tiendan a consumir desordenadamente una parte de sus ingresos antes de impuestos.

Ante la imposibilidad de privatizar por completo a las empresas petroleras nacionalizadas debido a factores políticos, culturales y económicos, la experiencia mundial ha consistido en medidas tendientes a incrementar la eficiencia y productividad de aquéllas, tales como: privatización parcial de operaciones; venta de acciones al público, mientras el estado se reserva el control mayoritario; confiscación de derechos mineros ociosos en favor de particulares.

Ahora bien, como se dicho reiteradamente, que es muy difícil que cambie el status actual de Pemex como empresa pública, debido a la función económica y estratégica que cumple. De hecho, según García Páez, Pemex técnicamente no puede ser privatizado del todo debido a su tamaño (el valor de activos en 1992 fue de 45,000 millones de dólares), la incapacidad financiera y administrativa de los inversionistas locales, las complejas relaciones laborales y, sobre todo, la renuencia gubernamental a perder un eslabón crucial en su cadena productiva y de gobernabilidad. De acuerdo con el autor, "las únicas entidades que podrían adquirir los activos físicos de Pemex serían compañías extranjeras,

pero éstas serían disuadidas, tanto por regulaciones ambientales, el régimen tributario, el riesgo país, como otros factores que la firma del TLC no alcanza a disipar".¹¹⁵

Por otra parte, la reprivatización de Pemex requeriría nuevas regulaciones monopólicas, el estado y el nuevo o nuevos monopolios se enfrascarían en una permanente confrontación y fracasaría en su intención de reducir costos debido a la falta de competencia.

Sin embargo, el hecho de que se vislumbre que Pemex continuará en manos del estado no debe excluir los esfuerzos por permitir la participación del sector privado nacional y extranjero en aspectos específicos, con el fin de lograr un nuevo equilibrio entre los criterios sociales, políticos y comerciales que tiene que cumplir, apoyándose en las economías técnicas y administrativas que la empresa ha desarrollado.

Hasta hace algunos años el desempeño de Pemex había sido precario, no sólo por el trato de organismo público descentralizado que le daba el gobierno mexicano, sino por prácticas administrativas obsoletas plagadas de actitudes burocráticas. Por ejemplo, la propensión a delegar trabajo a instancias inferiores y trasladar la toma de decisiones a eslabones superiores; ausencia de parámetros para evaluar el desempeño; falta de iniciativa y conclusión de tareas; relajamiento de la disciplina en el cuerpo directivo y no asignación de responsabilidades (*accountability*); evaluar actividades contra resultados agregados; una estructura excesiva y sin control, y personal ejecutivo seguidor de manuales de procedimientos y poco emprendedor. Es importante señalar que aún después de la reestructuración de 1992, muchas de estos problemas y actitudes no han podido erradicarse.

¹¹⁵B. García Páez, *op. cit.*, p. 231.

Sin duda, los cambios que Pemex debe realizar aún, no se limitan a los ámbitos organizacional y gerencial, que son en los que se ha centrado este trabajo. Existen algunos otros igualmente importantes como el de la comercialización interna del producto, la integración de la empresa,¹¹⁶ el tratamiento fiscal de la empresa,¹¹⁷ la atención prioritaria a cuestiones ambientales y de seguridad industrial.

En el plano organizacional y gerencial, y de acuerdo a la reforma propuesta en el capítulo anterior los puntos más importantes consistirían en la renovación de estructuras institucionales, del estilo de gestión, de sistemas de incentivos, y una adecuación a la actual normatividad de la empresa para que no sólo permita, sino que también fomente una mayor eficiencia y descentralización, sin demérito del cumplimiento del conjunto de objetivos económicos, sociales y políticos, que obliga a mezclar tareas regulatorias con operativas, pero realizadas en forma organizada, comercial y sobre bases y criterios nuevos.¹¹⁸

¹¹⁶Integración vertical es la combinación de características tecnológicas, de distribución, de comercialización y otras actividades productivas al interior de una empresa.

¹¹⁷Es necesario un esquema de tributación que no inhiba el desarrollo de la industria, sino que lo estimule y asegure que la carga tributaria no conlleve a su descapitalización. Es recomendable dar a la empresa un trato fiscal más competitivo, en condiciones similares a las que enfrentan las empresas petroleras que operan en el mundo. Esto le permitiría financiar con recursos propios sus programas de expansión, en una perspectiva de largo plazo, y estar atento a las fluctuaciones del mercado.

¹¹⁸ En algunos casos (como el de la Compañía Petrolera Nigeriana), la regulación corresponde al Ministerio de Energía y Minas y los objetivos de la compañía petrolera estatal son producir petróleo y maximizar beneficios. La empresa está sujeta a un régimen impositivo normal. Además, con el fin de aislarla de las interferencias políticas y de crear una autonomía administrativa para las diversas operaciones especializadas de la compañía, se hace uso de leyes corporativas.

Conclusiones

Una de las políticas más comunes en las agendas gubernamentales, tanto de países industrializados como países en vías de desarrollo, durante los últimos años ha sido la privatización de empresas públicas. El auge que cobró este fenómeno en la década de los ochenta explica la abundancia de literatura que existe sobre el tema y la cantidad de enfoques y significados que se le han dado. Existen definiciones muy generales que categorizan a la privatización como una serie de políticas que limitan y disminuyen las funciones e influencia del sector público. Este tipo de definiciones equiparan privatización a desregulación y liberalización. Para fines de este trabajo la privatización se definió como la transferencia de la propiedad y el control de la empresa pública al sector privado.

Al igual que las múltiples definiciones, la privatización ha tenido causas y resultados muy diversos según los países en los que se ha puesto en práctica. México no ha sido la excepción. De hecho, el proceso de privatización de empresas públicas ejecutado en este país ha destacado sobre los que se han llevado a cabo en otros países latinoamericanos y exsocialistas europeos. 40 por ciento del promedio de las privatizaciones que se han realizado en 31 países en desarrollo (según las ventas totales de empresas públicas) en el periodo 1988-1992 se llevaron a cabo en México. En un periodo de 11 años (1982-1993) los gobiernos de Miguel de la Madrid y Carlos Salinas desincorporaron 942 entidades paraestatales.

Sin embargo, en los países en vías de desarrollo, la privatización no siempre ha tenido los resultados deseados, y más aún, en ocasiones ha incurrido en costos que no sólo no fueron previstos, sino que superaron los beneficios. Curiosamente la racionalidad de la génesis y desarrollo de la empresa pública sugiere simultáneamente algunas de las

dificultades que los programas privatizadores han enfrentado y continuarán enfrentando en estos países.

Una de las causas que da origen a la empresa pública es el conjunto de fallas del mercado, las cuales son más frecuentes y de mayor magnitud en los países en vías de desarrollo que en los países industrializados. Los mercados de capital en los primeros tienden a ser débiles y el sector privado adverso al riesgo. Generalmente la inversión gubernamental es el único medio de realizar o promover actividades en sectores estratégicos o prioritarios que aseguren el crecimiento y desarrollo económico (industria pesada e infraestructura). Debido a que la capacidad de ahorro en los países en vías de desarrollo suele ser muy baja, la empresa pública se convierte en una fuente generadora de excedente con posibilidad de inversión. En estos países, la creación de monopolios fiscales mediante la creación de empresas públicas es un medio común de asegurar una base de recaudación confiable para el gobierno. Los objetivos redistributivos tales como la creación de empleo, subsidios a grupos de la población con escasos recursos y la construcción de infraestructura en áreas remotas se han realizado vía empresas públicas.

Dos son los argumentos económicos más comunes en contra de la empresa pública. El primero es el del problema del “agente-principal” que señala que los directivos de una empresa pública, al no ser los propietarios, no pondrán el cuidado necesario, ni buscarán el desempeño eficiente de la empresa como lo harían los dueños. El problema surge cuando el principal (el público) es incapaz de monitorear debidamente al agente (directivo o gerente) debido a las asimetrías de la información (el gerente de la empresa es por definición el experto). Sin embargo, una serie de contrargumentos pueden mencionarse. Las empresas privadas no siempre son dirigidas por sus propietarios. En

general, las grandes corporaciones tienden a padecer también el problema del “agente-principal”. Asimismo, los “principales” (accionistas) suelen tener un problema de acción colectiva: ningún accionista por sí solo tendrá incentivos para reunir información y monitorear a los directivos o gerentes (lo cual representa costos que tendrían que ser asumidos por él solo) cuando los resultados representan un beneficio colectivo, que se reparte entre todos los accionistas. Finalmente, asumir que sólo los directivos de empresas públicas son “buscadores de rentas”, no necesariamente es exacto.

El segundo es el de la disciplina del mercado. El argumento central es que no existe una manera efectiva de castigar el mal desempeño de la empresa pública (generalmente monopolios en donde los consumidores no tienen la opción de la salida), contrario a las empresas privadas quienes están sujetas a las amenazas de quiebra o bancarrota. Sin embargo, es importante decir que en estricto sentido las empresas públicas sí pueden caer en “bancarrota” bajo la forma de liquidación. Asimismo, la propiedad privada *per se* no garantiza la opción de la salida: pueden existir monopolios privados y más aún a algunas empresas privadas no se les permite caer en bancarrota cuando éstas son proveedoras de servicios esenciales para el gobierno. Además los endebles mercados de capital característicos de los países en vías de desarrollo no siempre representan la amenaza de quiebra.

Un tercer argumento que comúnmente se esgrime para criticar el deficiente desempeño de la empresa pública es que éstas están sujetas a la intervención política por parte del gobierno en detrimento de su eficiencia. Aunque a lo largo de este trabajo se vio que esta es una de las causas más importantes de los malos resultados que han tenido las empresas públicas, también se demostró que no hay una razón *a priori* que impida la

existencia de una sana distancia entre autoridades gubernamentales y directivos y gerentes de las empresas públicas. "El factor clave en la consecución de un desempeño eficiente de una empresa no es la propiedad, sea pública o privada, sino la gestión. En teoría es posible crear el tipo de incentivos que maximicen la eficiencia bajo cualquier régimen de propiedad".¹¹⁹

Esta investigación concluye que los argumentos teóricos en contra de la empresa pública no son del todo convincentes, especialmente cuando se trata de países en vías de desarrollo. El mero hecho de quién es dueño de la empresa no necesariamente determina su desempeño.

La evidencia empírica sugiere que en promedio las empresas públicas han tenido un desempeño deficiente, pero que existen casos individuales sorprendentemente eficientes. De acuerdo con lo anterior, es posible deducir que al no ser la privatización de empresas necesariamente la solución a los problemas de desempeño y gestión ineficiente de la empresa pública por un lado, y a la necesidad de que ésta continúe existiendo en ciertas áreas por motivos estratégicos (áreas medulares para el desarrollo), políticas, técnicas (incapacidad de vender la compañía por su tamaño, por la falta de comprador, etc.), e incluso económicas (monopolios públicos que pasarían a ser privados, sin ningún otro cambio adicional), es fundamental buscar alternativas de acción: una de ellas es la reforma. El caso de México es claro: diversos funcionarios de Ejecutivo Federal, incluido el Presidente desde principios de sexenio han reiterado que existen empresas públicas que por su carácter estratégico no van a desincorporarse, tal es el caso de Pemex y CFE. Sin embargo, también es claro que para que éstas sobrevivan es necesario no sólo que

¹¹⁹*World Development Report*, Washington, D.C., World Bank, 1983, p. 50.

cumplan con sus objetivos, sino que lo hagan eficientemente. Es necesario que la empresa pública se conciba y se convierta realmente en una empresa que genere ingresos y utilidades propias, que tenga la autonomía necesaria para operar, que se evalúe y remunere con base en los resultados que obtiene y cuyo mal desempeño se penalice.

Ahora bien, la reforma de la empresa pública no es algo nuevo. Varios han sido los intentos de muchos gobiernos para mejorar el desempeño de sus empresas. Sin embargo, debido a la euforia e inercia de los procesos privatizadores muchas reformas se quedaron truncadas en el camino.

La reforma que se propone en este trabajo plantea cambios en diversos ámbitos. Al reconocer que la empresa pública no es un ente ajeno a la administración pública y al mercado en el que se mueve se proponen reformas de índole macroeconómica que fundamentalmente promuevan la competencia y la desregulación económica con el fin de que las empresas queden inscritas en mercados competitivos. Sin embargo, la propuesta nodal del trabajo es aquella que se refiere a los cambios internos que pueden generar la mejor gestión de la empresa pública. Partiendo de la experiencia de las reformas exitosas instrumentadas en Corea del Sur, Chile y Pakistán y haciendo referencia especial al caso de una empresa paraestatal mexicana, los cambios propuestos se dividen en: cambios en la legislación; cambios institucionales; cambios administrativos y de gestión; y cambios en la cultura de la organización.

En lo que se refiere a la legislación es necesario contar con leyes que favorezcan sistemas de gestión y control eficientes, estructuras de poder desconcentradas, procesos de decisión descentralizados, sistemas de incentivos que fomentan la competitividad y responsabilidad (*accountability*) de los directivos de las empresas. En el caso de México,

puede decirse que la Ley Federal de Entidades Paraestatales provee un marco general que posibilita la capacidad de gestión autónoma de la empresa pública. Sin embargo, el papel que desempeñan los directivos es fundamental en el aprovechamiento y ejercicio de esa autonomía.

Los cambios institucionales que la Ley debe promover se resumen en una clara distribución de quién debe ejercer las tres funciones básicas de la empresa pública: propiedad, regulación y gestión.

Aunque en teoría los propietarios de la empresa pública son los “ciudadanos”, en la realidad es difícil pensar que estos puedan ejercer esta función (establecimiento de los objetivos de la empresa, selección de directivos, evaluación de resultados, coordinación). ¿Quién ejerce entonces esta función? En la práctica ha prevalecido la existencia de una sola entidad gubernamental que realiza tanto la función de propiedad como la de regulación. Sin embargo, la experiencia en algunos países (Corea) muestra como mejor alternativa que una dependencia distinta realice cada función. De esa manera se establecen contrapesos que fomentan la vigilancia mutua y tiende a evitarse una regulación parcial que pudiera afectar o favorecer intereses particulares.

En cuanto a la función de gestión, el consenso parece ser que los asuntos internos de la empresa deben corresponder a los directivos con la excepción de decisiones que pudieran tener un fuerte impacto económico.

Los cambios administrativos y de gestión que se proponen tocan temas tales como definición clara de objetivos; un balance entre el control gubernamental y la autonomía de gestión de la empresa; órganos de gobierno profesionales, con experiencia administrativa y en el ramo de la empresa, considerando la posibilidad de incorporar a profesionistas

independientes o académicos en dichos órganos; estabilidad y profesionalización de cuadros, un sistema de evaluación e incentivos, puesto en práctica por una agencia gubernamental compuesta por miembros del gabinete y profesionistas con experiencia en el ramo (como en el caso coreano) . Es importante recalcar que todas estas reformas pretenden mejorar la gestión de las empresas, pero que en muchos casos es necesario que se lleven a cabo reformas adicionales en los ámbitos financieros o tecnológicos.

Por último, como señala Michel Crozier “ni las organizaciones ni los individuos cambian por decreto”. Esto demuestra la importancia de los cambios de la cultura organizacional. Es necesario inducir una cultura emprendedora, flexible, proactiva, orientada a resultados tanto en los directivos como en los empleados de las empresas públicas.

El caso de PMI Comercio Internacional muestra que gran parte de los cambios propuestos no son ajenos a la experiencia mexicana, ya que han sido puestos en práctica en esta empresa con gran éxito.

BIBLIOGRAFIA

- Acle A. y J. M. Vega, *La empresa pública desde dentro, desde fuera*. México, Limusa, 1986.
- Adam C., Cavendish W., Mistry P., *Adjusting Privatization, Case Studies from Developing Countries*. Londres, Ian Randle, 1992.
- Aharoni Yahir, "Managerial Discretion", in *State Owned Enterprises in the Western Economies*, ed. Vernon R. and Aharoni Y., New York, St. Martin's Press, 1981.
- Aharoni Yahir, "Performance evaluation of state-owned enterprises: A process perspective", *Management Science*, 27(1981).
- Anuario Estadístico*, 1994. México, Petróleos Mexicanos, 1995.
- Arancibia Armando y Wilson Peres, "La polémica en torno a las empresas públicas en América Latina", *Economía de América Latina*, núm. 3, 1979.
- Aspe Armella Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Aylen J., "Privatisation in Developing Countries", *Lloyd's Bank Review*, Núm. 163, 1987.
- Ayub Mahmood y Sven Hegsted, *Public Industrial Enterprises: Determinants of Performance*. Industry and Finance Paper 17, Washington, D.C. World Bank, 1986.
- Baldwin J., *The Regulatory Agency and the Public Corporation: The Canadian Air Transport Industry*, Cambridge, Ballinger, 1975.
- Barenstein Jorge, *Algunas cuestiones relevantes para la gestión de las empresas públicas en*
- Barenstein Jorge, *La gestión de las empresas públicas en México*, México, D.F., CIDE, 1983.
- Barro Robert J., *Macroeconomics*. New York, John Wiley and Sons, 1987.
- Benveniste Guy, *Professionalizing the Organization. Reducing Bureaucracy to Enhance Effectiveness*. San Francisco, Cal., Jossey-Bass Inc., Publishers, 1987.
- Boccaro Paul, *Capital Monopolista de Estado*. México, Grijalbo, 1970.
- Cabrero Mendoza Enrique, "Procesos decisivos y estructuras de poder en la empresa pública. Un reto a la Ley Federal de Entidades Paraestatales". *Empresa Pública: problemas y desarrollo*, núm. 2, 1988.

- Casar, María Amparo y Wilson Peres: *El estado empresario en México: ¿agotamiento o renovación?* México, Siglo XXI, 1988.
- Cook, Paul y Colin Kirkpatrick: *Privatisation in Less Developed Countries*. Brighton, Wheatsheaf, 1988.
- Chang Ha-Joon y A. Singh, "Public Enterprises in Developing Countries and Economic Efficiency" UNCTAD Discussion Paper, núm. 48, 1992.
- De la Madrid Hurtado, Miguel "Mensaje de toma de posesión, 1º de diciembre de 1982", México, Secretaría de Gobernación, 1982.
- De Luna Martínez, José *La privatización de empresas públicas en México: el caso de Teléfonos de México*. Tesis. México, El Colegio de México, 1993.
- Demsetz, Harold "Toward a Theory of Property Rights", *American Economic Review*, no. 57.
- Finchman, Robin y P. S. Rhodes, *The Individual, Work and Organization. Behavioural Studies for Business Management*. Weidenfeld and Nicolson, Londres, 1992.
- Galal Ahmed, *A Theory of Capital Utilisation in Public Enterprises, with an Application to Egypt*, Ph.D. Dissertation, Boston University, Boston, 1986.
- Galal, Ahmed "Institutional Framework for Efficient and Sustainable Restructuring of State-Owned Enterprises", *Public Enterprise*, 9(1989).
- Galal, Ahmed *Public Enterprise Reform, A Challenge for the World Bank*, Washington, DC, 1989.
- García Pérez, Benjamín *Modernización del Estado y empresa pública. El caso de Petróleos Mexicanos*. México, INAP, 1994.
- García Ramírez, Sergio: *Derecho social y económico y la empresa pública en México*. México, INAP, 1982.
- Haas Pedro, "Petróleo mexicano y comercio internacional", *Interés*, 1991.
- Heald David, "How Much Privatisation Should There be in Developing Countries", *Annals of Public and Cooperative Economics*, 63 (1992).
- Hemming R. y A. M. Mansoor, *Privatization and Public Enterprises*. International Monetary Fund, Occasional Paper 56, Washington, DC, IMF, 1988.
- Hennestad Bjorn W., "The symbolic impact of double bind leadership: double bind and the dynamics of organizational culture", *Journal of Management Studies*, 27(1990).

- Inducción a PMI, Grupo PMI, 1994, p. 13, (documento interno).
- Islam Nasir, "Public Enterprise Reform: Managerial Autonomy, Accountability and Performance Contracts", *Public Administration and Development*, 13(1993).
- Jones Leroy, *Efficiency of Public Manufacturing Enterprise in Pakistan*. Islamabad, Ministry of Production, 1981.
- Kay J.A. y D. J. Thompson "Privatisation: A Policy in Search of a Rationale", *Economic Journal*, 96(1986).
- Landau Martin y Stout Russell, "To Manage Is Not To Control: Or the Folly Of Type II Errors", *Public Administration Review*, ()1979.
- Levy B., "A Theory of public Enterprise Behaviour", *Journal of Economic Behaviour and Organization*, 8(1987).
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, México, Porrúa, 21ª edición, 1993.
- Liebenstein Harvey, "Allocative Efficiency vs. 'X-Efficiency'", *American Economic Review*, 56(1966).
- Lustig Nora, *México. Hacia la reconstrucción de una economía*. México, D.F., El Colegio de México y Fondo de Cultura Económica, 1994.
- Memoria de Labores*, 1990. México, Petróleos Mexicanos, 1991.
- Memoria de Labores*, 1993. México, Petróleos Mexicanos, 1994.
- Mendez Lugo, Bernardo "Privatizaciones: ¿Éxito o fracaso?" *El Financiero*, 3 de mayo de 1994, (Zona Abierta).
- Mintzberg, Henry, "Who should control the corporation", in Quinn, J. B. et al (eds.), *The Strategy Process*. Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall, 1988.
- Morgan, Gareth *Images of Organization*. Londres, Sage, 1989.
- Nellis, J. y S. Kikeri "Public Enterprise Reform: Privatization and the World Bank", *World Development*, 17(1989).
- Nellis, John *Contract Plans and Public Enterprise Performance*. World Bank Discussion Paper, núm.48, 1989.
- Niskanen, W. *Bureacracy and Representative Government*, Chicago, Aldine-Atherton, 1971.

- Olave Sarmiento, Manuel: "*Management Control Systems for Public Enterprises: A Theoretical Framework*", *Public Enterprise*, 8(1988).
- Peters T.J. and R.H. Waterman Jr., *In search of Excellence*. New York, Warner Books, 1982.
- Pichardo Pagaza Ignacio, *El proceso de desincorporación de entidades paraestatales, El caso de México*. México, Secretaría de la Contraloría Federal General de la Federación, 1988. (Conferencia pronunciada el 14 de julio de 1988).
- Programa Nacional para la Modernización de la Empresa Pública 1990-1994*. México, Secretaría de la Contraloría Federal General de la Federación, 1992.
- Rogozinski, Jacques *La privatización de empresas paraestatales*, México, Fondo de Cultura Económica, 1993.
- Rojas Gutiérrez, Francisco *La empresa pública, Factor de crecimiento*, México, Secretaría de la Contraloría General de Federación, 1986.
- Ruiz Massieu, José Francisco *La empresa pública. Un estudio de derecho administrativo sobre la experiencia mexicana*. México, INAP, 1980.
- Salinas de Gortari, Carlos "Reformando al Estado", *Nexos*, abril 1990.
- Schneider Ben Ross, "La política de privatización en Brasil y México", *Foro Internacional*, 31(1990).
- Shirley Mary y John Nellis, *Public Enterprise Reform. Lessons from Experience*. Washington, D.C., World Bank, 1991.
- Shirley, Mary M. *Improving Public Enterprise Performance. Lessons from South Korea*. Washington, D. C., World Bank, 1992.
- Song, Dae Hee "A New Performance Evaluation System of Korean Enterprises: Policies and Experiences", *Public Enterprise*, 8 (1988).
- Spulber, Daniel F. *Regulation and markets*. Cambridge, Mass., Massachusetts Institute of Technology Press, 1989.
- Starr, Paul: "*The Meaning of Privatization*", en Sheila B. Kamerman and Alfred J. Kahn (eds.), *Privatization and the Welfare State*. Princeton, Princeton University Press, 1989.
- Torres Marcela y Juan Recabarren, "El control de gestión y su vinculación con el proceso de evaluación en las empresas públicas", *Empresa Pública*, 1 (1986).
- Vernon, Raymond "Linking managers with ministers", *Journal of Policy Analysis and Management*, 4(1984).

Vernon-Wortzel Heidi y Lawrence H. Wortzel, "Privatization: Not the Only Answer", *World Development*, (17)1989.

Vickers John y Vincent Wright, "The Politics of Industrial Privatization in Western Europe: An Overview", en John Vickers y Vincent Wright (eds.), *The Politics of Privatization in Western Europe*. Londres, Frank Cass, 1989.

Villarreal, René: *Mitos y realidades de la empresa pública*. México, Diana, 1988.

Weimer David L. y Aidan R. Vining, *Policy Analysis Concepts and Practice*. Englewoods Cliffs, N.J., Prentice Hall, 1989.

Woolf Charles, "A Theory of Non-Market Failures", *Journal of Law and Economics*, 1979. *World Development Report*, Washington, D.C., World Bank, 1983.

Artículos de periódico

"Ni Pemex ni CFE están en venta: SE", *La Jornada*, México, D.F., 22 de enero de 1995.

"Zedillo: México no planteó un rescate político a EU", *La Jornada*, México, D.F., 9 de enero de 1995.

"Recibió el Senado la iniciativa sobre ferrocarriles y satélites", *La Jornada*, México, D.F., 19 de enero de 1995.

"Propone Zedillo que participe la IP local y foránea en el manejo del gas", *La Jornada*, México, D.F., 22 de abril de 1995.

"No se harán compromisos que vulneren la soberanía: Zedillo", *La Jornada*, México D.F. 25 de enero de 1995.

David Shields, "La Comisión Reguladora de Energía será la autoridad para Pemex y CFE", *El Economista*, México, D.F., 9 de mayo de 1995.