

www.pekea.org



UN ENFOQUE INSTITUCIONAL SINCRETICO DE LA EMPRESA PÚBLICA

Carlos A. Zárate

Resumen

Se expone un análisis institucional de la empresa pública (EP) en una perspectiva sincrética que esencialmente asocia los enfoques contractual y evolutivo. Este ejercicio es discordante con la visión convencional, al postular que la EP es esencialmente un fenómeno organizacional dinámico que subordina la esfera tecnoeconómica, contrariamente al punto de vista estático de los neoclásicos. Específicamente, se examina el carácter de las relaciones micro analíticas existentes: transacciones, jerarquías, incentivos, propiedad y control; conceptos que son relativizados al introducir los factores de riesgo e incertidumbre políticos y de mercado; asimismo, se exalta el carácter determinante del ambiente macroinstitucional público y privado en la EP. Este ejercicio posibilita una explicación interesante de los fenómenos de gobernación, control, eficiencia, burocracia, privatización en la EP, entre otros, particularmente en referencia a una economía subdesarrollada como la mexicana.

INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es establecer un conjunto ordenado de notas analíticas que ulteriormente, permitan describir y elucidar la naturaleza y el comportamiento institucional y evolutivo de la EP, particularmente en las economías subdesarrolladas como la mexicana. Se postula que la causalidad central de la problemática de la EP subyace más en el ámbito organizacional que en la esfera tecnoeconómica. La búsqueda de la eficiencia en la asignación de sus recursos en sí, no posibilita el óptimo social y/o monetario de la EP. Este resultado fundamental no ocurre en el vacío, requiere inevitablemente, la concurrencia de factores institucionales de orden microanalítico y macro analítico organizadores de ese proceso tecnoeconómico.

Este trabajo es importante porque el fenómeno de la EP es inevitablemente un actor sustantivo, cuanto mayor es el grado de industrialización alcanzado por un país subdesarrollado. Así, aún en situaciones extremas de privatización, las bondades y limitaciones de estos entes, son factores explicativos significativos del comportamiento de las nacientes organizaciones económicas sustitutivas de la EP. Entonces, en este ejercicio, se postula que el origen, la existencia y la evolución de la EP, incluyendo sus procesos de reforma, se explican esencialmente en términos organizacionales. Asimismo, la EP es una organización económica gubernamental, cuya actividad tecnoeconómica es fundamental, pero en última instancia, ella resulta de procesos institucionales complejos.

Estas notas se presentan en cuatro apartados, en el primero, se plantea un esbozo general de los aspectos micro analíticos claves de la EP; se asume que este ente gubernamental es un fenómeno organizacional sui generis, demanda un cuerpo microanalítico definido en términos de transacciones, jerarquías, contratos y propiedad pública. En el segundo apartado, el análisis insiste en la incidencia de los factores de riesgo e incertidumbre en las transacciones como en la estructura de gobernación corporativa de la EP. En el siguiente, se trata el aspecto de la racionalidad subyacente en las transacciones o contratos. En el último

apartado, se expone la relación analítica existente entre los niveles micro y macroanalítico o macroinstitucional, particularmente en referencia a la EP en un país subdesarrollado como México.

Esta presentación prescinde de la revisión de la literatura sobre el tratamiento analítico de la EP en sus diferentes corrientes, ella esta contenida en el apartado de un proyecto de investigación más amplio sobre la EP. Aquello obedece a la pretensión de bosquejar un cuadro conceptual básico, que permita alcanzar cierto consenso de los especialistas, ulteriormente, posibilite orientar el trabajo empírico. Finalmente, se entrega un balance de conclusiones útiles para propósitos de análisis de la política pública en cuestión.

I

A efectos de establecer un esbozo general de los aspectos microanalíticos claves de la EP, se postula que ésta es una respuesta institucional al dilema político, tecnoeconómico y organizacional de: producción pública o privada de bienes y servicios estratégicos ante una situación de brecha organizacional del sector privado. La EP es un fenómeno institucional complejo que demanda un cuerpo microanalítico en términos de transacciones, costos de transacción, jerarquías y contratos; conceptos vertebrados por el principio de gobernación corporativa de alineación discriminante de los costos de transacción a jerarquías, que conduce a una noción interesante de eficiencia institucional vs. eficiencia tecnoeconómica.

El estudio de la empresa pública (EP) en una perspectiva institucional conduce a esa corriente de la literatura económica (Coase, 1937; Williamson, 1985; 1995; North, 1993, entre otros), que concibe la empresa como una estructura esencialmente organizacional. Así, la EP es un espacio organizacional *suigeneris*, justificado por la ausencia y/o incapacidad del mercado o el agente privado de asumir la producción de ciertos bienes y servicios básicos, en tanto que la empresa privada es una organización económica cuyos costos de transacción son inferiores a los incurridos por el mercado en un mismo bien o servicio.

Así, en las fases iniciales de la industrialización o de subdesarrollo, el sector privado no asume la producción de bienes o servicios estratégicos por enfrentar graves insuficiencias de capacidad empresarial. En una economía cerrada con ausencia de producción privada, mercados incompletos y de atraso institucional en la producción de bienes o servicios esenciales, el Estado asume directamente la responsabilidad de organizar la producción.

Siguiendo a Coase (1937), se puede afirmar que la EP es fundamentalmente un locus organizacional de carácter *sui generis*. Porque la naturaleza y el propósito de sus transacciones, contratos, jerarquías, incentivos son distintos a los prevalecientes en el mercado o en la empresa privada. Esto debido a la preponderancia del componente interés público en su misión y objetivos, por tanto, en toda la estructura orgánica y funcional de la EP. Este atributo microinstitucional constituye el aspecto endógeno y dinámico fundamental de la EP. Esta adopta una faz tecnoeconómica (asignación eficiente de los recursos) si *ex ante*, su institucionalidad está adecuadamente definida. Su derivación tecnoeconómica, implica un proceso productivo *suigeneris* de organización jerarquizada de las transacciones con arreglo a normas e incentivos. Esto significa ofertar un bien o servicio esencial, asociado a fines económico-políticos, valuados fundamentalmente en términos de beneficios sociales y eventualmente monetarios. Así, es una obligada referencia para el estudio organizacional de cualquier tipo de empresa, entre ellas la EP, la aportación de Coase (1937; 1945; 1946; 1960) y la de sus continuadores. [\(1\)](#)

En este sentido, la presencia o la actuación de la EP en las actividades económicas estratégicas no obedece a una justificación exclusivamente tecnoeconómica, esencialmente es la resultante de un proceso económico e institucional específico. Donde el factor organizacional es una respuesta ante dilemas económicos y sociales fundamentales: incapacidad del mercado o de la empresa privada de producir bienes y servicios estratégicos. Esto implica *ex ante* el arranque de la EP, la justificación de su existencia, delimitación de sus fronteras respecto del mercado, definición precisa de su organización interna (estructura micro analítica) y su ventaja para maximizar beneficios sociales. La EP comporta normas, reglas, transacciones, contratos, jerarquías e

incentivos que suponen criterios de racionalidad económica y política, arraigada en la estructura de la economía, sociedad y cultura.

Si se justificara la producción de bienes públicos, la decisión cardinal no es sólo de cómo asignar eficientemente los recursos al interior de la firma (Turvey, R. 1968), sino de cómo organizar, con fines públicos, ese proceso tecnoeconómico *suigeneris*. A nivel microanalítico, implica resolver sin perder la relación dinámica entre la parte y el todo: qué transacciones realizar; dónde y cómo minimizar los costos de transacción; cómo diseñar y operar una estructura jerárquica donde los agentes productivos establecen transacciones - contratos y finalmente, cómo alinear una estructura peculiar de gobernación a normas e incentivos económicos y de política pública. Las respuestas a estas interrogantes, constituye el cuerpo microanalítico o microinstitucional de la EP.

Así, uno de los aspectos microanalíticos básicos de la EP es la transacción, esto es, el conjunto de actividades de coordinación relacionadas con el intercambio entre los agentes productivos; mismos que se expresan en las formas de acuerdos, arreglos, convenios o contratos. Esta dinámica, implica gastos de coordinación y administración de los intercambios, categorizados como costos de transacción (CT), que deben minimizarse dentro de una estructura de gobernación corporativa *ad hoc*. Así, retomando a Commons (1932), la esfera tecnoeconómica y política de la EP, requiere *ex ante*, de un espacio de negociación y cooperación, es decir: una jerarquía organizacional, que posibilite alcanzar el orden y la estabilidad *ex post* entre los actores participantes. Este es un proceso institucional evolutivo y complejo que incide en la naturaleza, el comportamiento y la eficiencia social de este tipo de organizaciones económicas.

Siguiendo a North (1993), las transacciones en la EP se sujetan a la hipótesis de alineación discriminante, esto es, que los componentes cualitativos básicos de CT, determinan en última instancia, la naturaleza y el comportamiento de sus jerarquías corporativas, no a la inversa. Este supuesto explica el tipo y grado de alineamiento de su estructura de gobernación o de comando con los CT. Específicamente, el proceso de jerarquización determinado por CT, establece una estructura funcional jerarquizada de niveles diversos, donde cada ámbito jerárquico posee atribuciones y transacciones diferentes, cuya funcionalidad corporativa pública se ajusta en último término, al principio de minimización de CT. Este enlace analítico posibilita una comprensión en una perspectiva institucional, de fenómenos organizacionales importantes, como burocratización, eficiencia o rendimientos decrecientes, el oportunismo (de los directivos, administradores, funcionarios, trabajadores, sindicatos, etc), los traslapes funcionales, la falta de identificación organizacional, dependencia funcional, ineficiencia del directorio, entre otros.

Aquí, en lugar de las causas tecnoeconómicas, se relevan los factores organizacionales del proceso social de producción. Este enfoque de eficiencia institucional de la EP, se asienta en la naturaleza de la correspondencia de los costos de transacción (comprende normas, incentivos y contratos) con las jerarquías e incentivos; en lugar de los parámetros tecnoeconómicos y financieros. Por consiguiente, la justificación funcional de la estructura de gobernación corporativa de la EP, se fundamenta en su capacidad de minimizar CT para maximizar sus beneficios sociales y/o monetarios. Entonces, la pauta de eficiencia organizacional de la EP, depende del tipo e intensidad del alineamiento de las transacciones, normas, incentivos con sus correspondientes jerarquías corporativas. En el proceso, las transacciones son dilemas tendientes a negociaciones contractuales de cooperación y estabilidad entre los agentes productivos. Esto explica la propensión de los actores (sindicato o trabajadores, funcionarios, directivos, representantes gubernamentales, etc.) para alcanzar entre ellos, relaciones contractuales de equilibrio. Propósito posible, pero no automático, dado el ambiente de incertidumbre y riesgo en el que se realizan las transacciones. Particularmente en la EP, al concurrir factores contingentes de tipo político, además del mercado, por consiguiente, su actividad productiva, aparte de ser un proceso tecnoeconómico, es también un espacio organizacional *sui generis* de relaciones económicas y políticas más complejas respecto de la empresa privada.

II

Continuando con la reflexión anterior, se trata de dinamizar el esquema microanalítico propuesto con el propósito de explicar en circunstancias de riesgo e incertidumbre políticos y de mercado, la incidencia de las transacciones en la estructura de gobernación corporativa de la EP. Sus transacciones o decisiones estratégicas están sujetas inevitablemente a imponderables, cualitativamente más complejos que los afrontados por la empresa privada. En ambos organismos, los factores contingentes pueden mitigarse, mas no eliminarse mediante acuerdos y negociaciones entre los agentes. Sin embargo, estos arreglos expresados en los contratos, son incompletos por circunstancias restrictivas, atribuibles a la racionalidad limitada de los agentes intra EP, como de aquellos procedentes del ambiente de sus negocios (entes privados y agencias gubernamentales de normatividad, supervisión y control).

De acuerdo al supuesto de alineación discriminante, la minimización de los CT entraña esfuerzos organizados de reducción de los riesgos implícitos de contratación. La viabilidad de la EP, en cualquier fase de su evolución dependerá en gran medida de la naturaleza de sus costos de transacción contingentes como de su respectiva estrategia de minimización. Esto último, implica reestructuración, sustitución o eliminación de aquellas rutinas, procedimientos y prácticas organizacionales más riesgosas. Para la EP, los riesgos proceden de tres fuentes principales: **1.** falibilidad de sus contratos o acuerdos debido a causales de racionalidad limitada (Simons, H.: 1985) de los actores participantes; **2.** limitaciones de agencia, resultantes del oportunismo de los individuos o agentes contratantes y **3.** conflictos de intereses diversos, provenientes de la especificidad de los activos involucrados. Administrar estas contingencias, ajustándose al principio de alineación de transacciones a normas y jerarquías, es el *quid pro quo* existencial y de viabilidad de toda organización económica.

Considerando que las decisiones estratégicas de la EP son intensivas en contenido político, su proceso de aprendizaje y adaptación cooperativa (Arrow, 1974:37-9) asociada a sus transacciones, resulta acotado respecto de la empresa privada. En aquella, sus tratos, negociaciones, acuerdos o contratos, están determinadas principalmente por factores de política pública corporativa y/o de Estado. En tanto que en la empresa privada, rige fundamentalmente la racionalidad de mercado. Consecuentemente, la EP enfrenta contingencias políticas, además de los riesgos de mercado; mientras que en la empresa privada, los riesgos comerciales definen esencialmente sus transacciones.

Debido a la imposibilidad de cancelar la incertidumbre en los negocios públicos o privados, las transacciones se sujetan al supuesto de contratos incompletos; asimismo, derivada de la intrusión en la EP de riesgos políticos y sociales, su actividad contractual experimenta este tipo de contingencia adicional, escenario que torna más intrincada su estructura y comportamiento organizacional. Particularmente ostensible y dificultoso, en el caso de oligopolios públicos (2) con estrategias de diversificación- diferenciación, donde a las contingencias de la competencia oligopólica, se agregan los riesgos políticos y sociales. A manera de ilustración, los factores de riesgo emanados de sus diferentes esferas micro y macroanalíticas (su ambiente) son: proceso productivo; laboral; capital y beneficios; jerarquía corporativa; integración tecnoeconómica y organizacional; derechos de propiedad; valuación de activos; planeación estratégica; decisión estratégica en tiempo real; relaciones de agencia; negocios con multinacionales o agencias del sector público; políticas de regulación-desregulación gubernamental y del rezago del entorno institucional (Williamson, O. 1991), entre otros. Finalmente, la introducción del factor riesgo e incertidumbre al esquema microanalítico, posibilita un esquema comprensivo más realista de la EP. Sin embargo, el análisis aún carece de algo fundamental: la racionalidad de los agentes en el proceso de intercambio dentro y fuera de la empresa, aspecto que se estudia en seguida.

III

En la explicación de la racionalidad de los agentes en los procesos contractuales de la EP, las nociones de racionalidad limitada y racionalidad procesal permiten recusar la visión convencional de que el agente dispone de una razón absoluta: posee de toda la información y conoce perfectamente todas las opciones posibles para alcanzar el óptimo paretiano. Estos dos tipos alternativos de racionalidad posibilitan reconocer: múltiples situaciones de optimización, la existencia de información insuficiente y asimétrica, contratos incompletos y la tendencia de los agentes a establecer transacciones cooperativas. En este sentido, la EP se ajusta más a la racionalidad limitada por operar dentro de un proceso contingente, donde el componente político es más explícito y determinante que en la empresa privada. Por consiguiente, la incertidumbre equivale al desconocimiento de una porción de la realidad. Al efecto, la literatura organizacional (Williamson, O. 1991), señala diversas formas de contrarrestar mas no prescindir los riesgos contractuales de la empresa, particularmente, uno de ellos es la racionalización intensiva en un contexto de racionalidad limitada.

La postura walrasiana de racionalidad económica absoluta corresponde a una economía ficcional de información completa, por el agente económico al operar en un contexto de incertidumbre, no puede conocer ni acceder a toda la información- habitualmente asimétrica- y su conocimiento es una aproximación parcial de una realidad (Hodgson, G. 1989) compleja y continuamente cambiante; por tanto, su poder de realización es relativo. Así, en las economías subdesarrolladas, las organizaciones económicas son entes débilmente estructurados, de acusada inestabilidad y expectativas imprecisas y falibles; situación que es más precaria en la EP debido a la doble racionalidad (económica y política) de sus transacciones: lo racional no siempre converge con lo socialmente óptimo. (3)

Dado que el agente es un legítimo seguidor de reglas, se obliga a seguir, en cada situación, alguna norma de decisión específica (Vanberg, 1986). Por consiguiente, su comportamiento no es único (máxima ganancia), es la solución posible de acuerdo a su grado de racionalización y capacidad de operar su ambiente en cada circunstancia. Esto evidencia la brecha existente entre realidad y conocimiento: el margen de error del comportamiento de la EP. Esto implica la necesidad de una mayor racionalización acerca del proceso para identificar las problemáticas y aplicar la pauta institucional que permita el manejo adecuado de las transacciones. Al respecto, importa identificar tres tipos de problemas de racionalidad limitada o procesal: contingencias de rendimientos decrecientes de la capacidad de los administradores o directivos; inseguridades derivadas del alto grado de discrecionalidad de los funcionarios; finalmente, eventualidades de información asimétrica asociadas al oportunismo de los agentes, entre otros.

El óptimo racional absoluto no puede realizarse en economías subdesarrolladas con fuerte inestabilidad institucional de la empresa o del ambiente global, donde las situaciones de mercados incompletos y competencia imperfecta, se agudizan. En este escenario, los agentes privados procesan sus decisiones vulnerando el supuesto clave de competencia perfecta, en tanto las decisiones de la EP se alejan drásticamente de toda señal de mercado. Por consiguiente, en la EP no existe actor racional absoluto. No obstante, los agentes establecen transacciones que facilitan una diversidad de soluciones óptimas de bienestar, es decir, múltiples estados de equilibrio. Asimismo, este comportamiento racional limitado o procesal implica que los agentes persiguen propósitos colectivos, además de los individuales. Este es un proceso recurrente dentro de instituciones que se crean, se sustituyen, evolucionan (Menger, 1985), se estancan o involucionan.

En este proceso, los dilemas de interés general, obligan a los agentes a establecer transacciones: acuerdos, reglas, prácticas de coordinación o cooperación, que posibilite arreglos viables. Este proceso, asegura la estabilidad de largo plazo de los negocios, atributo necesario en situación de riesgo. Específicamente, en la EP la racionalidad limitada o procesal es suigeneris, sus transacciones potencian los fines colectivos sobre los intereses individuales o particulares para resolver o institucionalizar dilemas de interés general (producir bienes y servicios básicos) que los agentes privados - individuales y colectivos - no lo pueden asumir por

limitantes organizacionales o tecnoeconómicas. Aquí suya la justificación institucional de la intervención pública directa en la forma de EP.

Dada la fuerte imbricación de los aspectos organizacionales con los políticos, la politización de las decisiones estratégicas- enraizadas en su estructura y proceso tecnoeconómico y organizacional, provoca la desalineación de las transacciones respecto de las jerarquías. Situación que se expresa en fenómenos de oportunismo, específicamente burocratización y exacción de valor, entre otros. Esta forma anómica de suplantar el interés colectivo por el individual, es cómo se expresa en la EP su racionalidad suigéneris. En suma, ese mundo virtual de actores racionales per se, no tiene lugar en la EP, es incompatible con la compleja realidad institucional gubernamental, particularmente en los países subdesarrollados. Todo lo afirmado hasta aquí, es próxima a la literatura crítica de la teoría convencional de selección óptima (Sen, A.1999).

IV

Revelar la incidencia del ámbito macroinstitucional sobre el nivel microinstitucional de la EP, tiene relación con la racionalidad global. Esto es, analizar aquellas normas e incentivos determinantes del ambiente general de negocios: espacio donde las organizaciones económicas, entre ellas las EP, materializan esos estímulos en función a las reglas de juego planteadas (North,1993). Esta esfera configura el contexto institucional y tecnoeconómico de prácticas, normas, valores éticos y religiosos de aceptación difundida que posibilitan las relaciones comerciales entre los agentes. Este sistema o constructo social general no es universal, posee una especificidad histórica; a cada economía, de acuerdo a su cultura y grado de evolución, le corresponde su macroinstitucionalidad respectiva.

La especificidad del aspecto macroinstitucional permite entender las diferencias existentes en el comportamiento de sistemas económicos disímiles. La existencia de una organización económica o empresa, depende de la presencia del ambiente macroinstitucional respectivo. A cada tipo de éste ámbito, le corresponde una tipología de empresas con una estructura microanalítica particular. Es decir, la empresa es la unidad organizacional básica que se ajusta a factores de racionalidad global determinantes de la naturaleza de los negocios. En contraposición a una economía desarrollada, el ambiente macroinstitucional en una situación de subdesarrollo, establece un contexto microinstitucional débil y asistémico. La empresa carece de apropiadas reglas de juego, internas y externas, particularmente, las de monitoreo. Es decir, no dispone de organismos autónomos de seguimiento, regulación y control del cumplimiento de los objetivos, metas y resultados operativos de la empresa. Las instituciones financieras y agencias no financieras con vocación al monitoreo no lo ejercen, de modo que las empresas críticas, no reciben advertencias e indicaciones acerca de sus potenciales contingencias. En general, esta actividad fundamental de gobernación corporativa no tiene consecuencias en la solución de la problemática, porque el agente de control no es un organismo exógeno ni neutral.

El componente básico de la estructura de gobernación corporativa en las economías industrializadas, el monitoreo, permitió resolver los conflictos derivados de la separación entre gestión y derechos de propiedad; simultáneamente, posibilitó la sustitución del modelo de empresariado familiar por otros paradigmas corporativos, mismos que facilitaron el éxito de la industrialización (Teece,1980:227s). Sin embargo, este crucial cambio institucional de separabilidad, no fue permisible en las economías subdesarrolladas; por ende, aquí yace parte de la explicación de sus problemas estructurales de gobernación corporativa y del subdesarrollo tecnoeconómico y organizacional del sector privado. Por otro lado, dado que la EP surge en ese contexto corporativo privado, propio de una cultura empresarial familiar, moldea la naturaleza y el comportamiento corporativo público. Donde la supervisión es fundamentalmente un dispositivo altamente politizado que desempeña funciones exclusivas de legitimación del directorio de la EP como de las políticas del gobierno central, contradictorias con los propósitos corporativos.

Es interesante sugerir cómo la ausencia de monitoreo o supervisión empresarial determina parte de las vicisitudes de las empresas, particularmente las EP privatizadas. Antes y después de la privatización, la principal preocupación de las agencias gubernamentales de gasto es resistir las crecientes presiones colusivas de los grupos corporativos de interés. Entre estos, los empresarios buscadores de renta, son los más sistemáticos para que el Estado continúe fungiendo como su importante proveedor exógeno de recursos financieros fiscales. Cuando estos fondos se tornan determinantes en los balances de las empresas rentistas, el mecanismo de rescate gubernamental se convierte en un factor estructural del desenvolvimiento de una porción importante del sector privado. Este proceso de salvamento corporativo ocurre cuando el Estado sustrae del mercado a las empresas rentistas, les entrega recursos fiscales en forma discrecional y al margen de toda relación contractual precisa en términos de resultados monetarios y/o sociales. Aquí, una suerte de politización de los instrumentos de política (e.g. los incentivos fiscales) que contribuye a consolidar una estructura de gobernación corporativa familiar. Donde dos de sus rasgos más aviesos son el oportunismo en la relación gobierno-empresa y diversas formas de rentismo corporativo. En los países subdesarrollados, esta pauta emblemática de comportamiento empresarial familiar, se potencializa ante la incapacidad o la ausencia de instituciones privadas y públicas de supervisión y monitoreo empresarial. En caso inverso, esas organizaciones pudieran anticipar y corregir situaciones perversas en el uso de los recursos públicos asignados a las empresas privadas.

En las economías de industrialización tardía como la mexicana, las políticas corporativas, particularmente las de rescate gubernamental (incluyendo las empresas privatizadas), son decisiones públicas funcionales a la naturaleza del patrón de gobernación corporativa familiar. Donde la ausencia de una estrategia contractual en el manejo de los incentivos públicos, condiciona la discrecionalidad en la asignación-uso de los recursos fiscales a las empresas privadas, permeando la relación Estado-mercado y el nexo EP-empresa privada. Este proceso refleja las limitaciones del ambiente macroinstitucional gubernamental y privado, particularmente la ausencia de monitoreo de las transferencias gubernamentales al sector privado. Problema que se agudiza con el menoscabo de la autonomía relativa del Estado y el consecuente deterioro de la precaria e incipiente capacidad contractual de las agencias gubernamentales de gasto.

El sector público está permeado por la macroinstitucionalidad privada, propia de un patrón corporativo familiar. Caracterizado por la ausencia de una cultura contractual de largo plazo, proclividad al oportunismo, carencia de mecanismos cooperativos, debilidad del tejido productivo y la ausencia de monitoreo en su estructura de gobernación corporativa, entre otros, condiciona el surgimiento de variados conflictos interinstitucionales: agencias gubernamentales vs. empresa y banca, los bancos entre sí y éstos con las empresas. En este último caso, se resalta la ausencia y/o la depauperación de la relación acreditado - banco, provocando el predominio de transacciones especulativas y prácticas oportunistas entre acreedores y deudores.

En una economía de mercado subdesarrollada, la insuficiencia del arreglo macro institucional privado, particularmente el monitoreo, obedece, entre otras causas, a la brecha organizacional prevaleciente en su sistema financiero, principalmente bancos. Estos agentes al ser parte del modelo de empresariado familiar, sus relaciones comerciales tienden a la especulación, transacciones de corto plazo y ausencia de cooperación intra e Interfirmas. Estos rasgos favorecen el aislacionismo-individualismo, la fragmentación corporativa, consecuentemente, el predominio del oportunismo y/o los arreglos de suma cero entre los agentes; factores contradictorios con cualquier estructura corporativa moderna. Al caso, antes y después de la privatización de las EP, la ausencia de seguimiento es embarazosa, dada la precariedad e inexistencia de una estructura de monitoreo por parte de la banca, imposibilita anticipar y detectar las dificultades críticas de sus clientes preferentes, las empresas privatizadas o potencialmente transferibles.

Sin embargo, suponiendo la viabilidad del crecimiento económico vía el crédito bancario en nuestra economía, la estructura macro institucional pública puede inducir o extender la competencia y/o capacidad

organizacional del sector privado, de manera que permita construir, reconstruir y fortalecer relaciones consistentes de negocios, particularmente, los bancos con las empresas. En este contexto, la política pública de privatización, pudiera acompañarse de una estrategia de reforma y/o construcción de mecanismos de supervisión corporativa privados (bancos) y gubernamentales, seguidas de incentivos a la competencia empresarial. Estos mecanismos pueden limitar el poder de colusión de los grupos de interés e incidir en la drástica disminución o cancelación de las presiones políticas y económicas de los empresarios rentistas. Esto muestra la incidencia de los factores macro institucionales públicos y privados (privatización y monitoreo corporativo) en los niveles de la microeconomía (eficiencia de la empresa) como en la esfera macroeconómica (resultados del modelo de crecimiento económico).

Si complementariamente a la situación anterior, se mantiene una política pública de cero recursos externos a las empresas en quiebra-insolventes o rentistas, el Estado, mediante las agencias gubernamentales de gasto (incluyendo las de regulación-supervisión), pueden retomar y potenciar su legitimidad política. Este resultado es viable, si el propósito institucional estratégico de la privatización es el cambio de la estructura de gobernación corporativa familiar. Si a este objetivo institucional, concurren todas las políticas públicas, ese objetivo de cambio estructural puede asegurarse con los nuevos papeles que asuman las ex EP en una estructura corporativa alternativa.

La temática de cambio estructural del régimen corporativo en el que opera la EP, lleva al dilema: ¿Cuál sería la alternativa institucional de reforma empresarial a optarse?. Pregunta fundamental, porque de acuerdo a las circunstancias históricas específicas de cada economía, existe un número limitado de posibilidades organizacionales. Entonces, para lograr apropiadamente un mismo propósito corporativo, se disponen sólo de algunas formas de organizarlo. Cuestión interesante, cuya respuesta queda fuera de los objetivos de este apartado. Igualmente, no se pretende responder acerca de cuáles son las causas macro y micro institucionales por las que la contribución del empresariado de los países subdesarrollados, como el mexicano, no ha conseguido los resultados logrados por otros países. Al caso, los denominados “tigres asiáticos,” cuya industrialización, si bien tardía, fue coronada exitosamente (e.g. Corea y Taiwan) en menos de cuatro décadas.

Finalmente, lo avanzado en esta sección, es un mero intento de vislumbrar una respuesta provisoria acerca de la incidencia, las características y el grado de evolución del ambiente macro institucional sobre la naturaleza y el comportamiento de la estructura de gobernación corporativa privada y pública. Cuestión esencial en el estudio de la temática empresarial, particularmente de la EP en una situación de atraso institucional o de subdesarrollo.

CONCLUSIONES

Este boceto analítico releva la importancia de la naturaleza institucional de la EP frente a la visión neoclásica de maximización y equilibrio que resalta exclusivamente la dimensión tecnoeconómica (asignación y uso de recursos); en tanto que la alternativa, enfatiza el aspecto organizacional, entendido como la institucionalización de procesos de asignación y uso de los recursos de propiedad y fines públicos. Consecuentemente, produce minimizando costos de transacción dentro de una estructura de gobernación corporativa suigéneris por afrontar riesgos política y social además de los comerciales o de mercado.

Los aspectos micro analíticos o micro institucionales planteados, permiten identificar y explicar la existencia y la evolución de la EP, evaluar institucionalmente sus problemas de eficiencia corporativa, burocratización, rendimientos decrecientes de administración, oportunismo, infidelidad organizacional, politización de las decisiones, exacción de valor, entre otros. No obstante, el planteamiento aséptico institucionalmente de un fenómeno organizacional complejo como es la EP, derivó en los países subdesarrollados en una medida única de política pública: la privatización.

Dado que en las economías subdesarrolladas el tratamiento organizacional de la EP no es sistemático en sus aspectos micro analíticos (derechos de propiedad, transacciones, incentivos y jerarquías, etc.) ni macro analíticos (carencias e indeterminaciones políticas, organizacionales y jurídicas existentes), determina graves obstáculos. Entre ellos, los inconvenientes de la política pública de privatización, que entraña una solución aparentemente óptima, sin embargo, ex post se derivan crecientes problemas organizacionales que realimentan dificultades tecnoeconómicas y financieras cuya causa estriba en la adopción de un enfoque inadecuado que niega los aspectos institucionales de la EP.

Dado que las teorías económica y organizacional acerca de los fenómenos de propiedad pública, es aún incipiente, buena parte de las barreras estructurales de la EP provienen de la incomprensión de los problemas institucionales, entre ellos, la indefinición de derechos de propiedad patrimonial, aspecto fundamental para asegurar la viabilidad de la EP como de una política de privatización más allá del simple proceso mercantil de transacción de activos.

Finalmente, este trabajo tiene implicaciones metodológicas y empíricas, al sugerir senderos analíticos para estudiar la EP de los países subdesarrollados, en una perspectiva institucional y evolutiva, particularmente sus aspectos de existencia, su viabilidad o inviabilidad, su estructura de gobernación corporativa, procesos de dirección estratégica, entre otros.

BIBLIOGRAFIA

- Arrow, K. (1974), *The Limits of Organization*, W. W. Norton: New York.
- Ayala, J. (1996). *Mercado, Elección Pública e Instituciones. Una Revisión de las Teorías Modernas del Estado*. Miguel A. Porrúa-Facultad de Economía –UNAM, México.
- Coase, R (1937). *La Naturaleza de la Empresa* en Williamson, O. y Winter, S. (e), *La Naturaleza de la Empresa: Orígenes, evolución y desarrollo*, 1996, México, FCE.
- Coase, R (1945). "Price and output policy of state enterprises: A comment", *Economic Journal*, vol. 5, pp. 112-113
- Coase, R (1946). "The marginal cost controversy", *Economica*, vol.13, pp. 169-182.
- Commons, J.R.(1932). "The Problem of Correlating Law, Economics and Ethics". op. cit. en Hodgson (1998:166). *Journal of Economic Literature*:vol.X XXVI
- Hanson, A. 1978). *La empresa pública y el desarrollo económico*. Cap. XI. INAP, México.
- Joskow, P. L. (1988). *Especificidad de los Activos y Estructura de la Relaciones Verticales: Evidencia Empírica* en Williamson, O. y Winter, S. (e), *La Naturaleza de la Empresa: Orígenes, evolución y desarrollo*, 1996, México, FCE.
- Menger, C. (1985). *Investigations into the Methods of the Social Sciences*. New York: New York University Press.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, FCE, México, cap. II; III y XII.
- Ramanadham, V. (1959). *Problems of public enterprise*, Quadrangle Books, N.Y.
- Sen, A. (1979). "Personal Utilities and Public Judgements: Or What's Wrong with Welfare Economics". *Economic Journal*, 17(I), pp.1-45.
- Sen, A. (1997). "Liberty, unanimity and Rights en Choice, welfare an mesurement". Oxford:Harvard University Press.
- Sen, A. (1999). "The Possibility of Social Choice". *The American Economic Review*, 89(3), pp. 350-378.
- SHCP (1995). *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*
- Shumpeter, J. (1937). *Teoría del Desenvolvimiento Económico*, FCE, Mexico, cap. II y VI
- Secretaría de Programación y Presupuesto (1989). *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994*
- Shepherd, G. (1965). "Economic Performance under public ownership". Yale University Press.
- Simons, H. (1985). "Human Nature in Politics: The Dialogue of Psychology with Political Science". *American*

Political Science Review, 79(2), pp. 293-303

Teece, D. J. (1980). Economies of Scope and Scope of the Enterprise. Journal of Economic Behavior and Organization 1:223-247

Turvey, R. (1968). Empresa Pública. Tecnos, Madrid, 1972

Vanberg, V. (1986). 'Spontaneous market order and social rules'. Economics and Philosophy:2

Williamson, O. (1991). Instituciones Económicas del Capitalismo, México, FCE.

World Bank (1996). "World development report: From plan to market". N.Y: Oxford University Press.

Notes :

(1) : Es interesante anotar la participación de Coase (1945) en el debate acerca de la fijación de los precios en la EP, donde critica la postura de fijación de precios en términos de costo marginal y opta una política de precios discriminantes para aproximarse al óptimo paretiano. / [Revenir au texte](#)

(2) : Caso de las EP participando en los sectores altamente concentrados (unas cuantas empresas se apropian de todo el mercado) como el siderúrgico (AHMSA), automotriz (DINA), etc. hasta la década de los ochentas en México. / [Revenir au texte](#)

(3) : En México, el elevado subsidio de precios de PEMEX a la gasolina de consumo urbano en las décadas pasadas, tuvo un impacto positivo en el ingreso real pero en contrapartida se reflejó en altos costos sociales: fomento al transporte individual vs. el colectivo, alto grado de contaminación, particularmente en las grandes ciudades. / [Revenir au texte](#)

Last modified
comm/O-4-Zarate.html
11-12-2003 23:Dec

