

Empresas estatales: ¿por qué son ineficientes?

por Ramón Díaz

El tema de la eficiencia de las empresas públicas suele confundirse con el de sus resultados económicos. Pierden dinero, suele decirse, o presumirse, porque son ineficientes. Las pérdidas vendrían a ser una prueba, y una medida, de su ineficiencia.

Este enfoque no es correcto. Una empresa podría perder dinero siendo eficiente; por ejemplo, si una autoridad externa les controlase los precios, y se los fijase demasiado bajos; o podría ganar, si tuviese poder monopólico, y lo explotase en el grado requerido.

Los resultados económicos podrían constituirse en una prueba adecuada de la eficiencia de una empresa pública con dos condiciones: que ella opere en un entorno competitivo y se le asignase el objetivo de optimizar sus resultados. En una próxima ocasión nos preguntaremos si tales condiciones pueden configurar la solución correcta para las empresas que se desee mantener en la órbita estatal.

Antes de entrar propiamente en tema, debemos abordar otras dos cuestiones preliminares. En primer término, necesitamos recordarnos de la razón por la cual la eficiencia de las empresas estatales nos interesa. En segundo lugar, debemos inquirir si estamos seguros de que las empresas estatales son realmente ineficientes, de lo contrario el título podría encerrar una petición de principio.

■ Ineficiencia = despilfarro

La eficiencia es una propiedad de ciertas relaciones de insumo-producto. Si un camión consume la mitad de combusti-

ble que otro para transportar una determinada carga por la misma trayectoria en el mismo tiempo, es inequívocamente el doble de eficiente que el segundo en el aspecto indicado. El dueño del segundo camión debería preocuparse por la ineficiencia de su vehículo por la obvia razón que él está despilfarrando sus recursos.

Naturalmente, si ese fletorio gozara de un monopolio en determinados transportes, podría trasladar a sus clientes el costo del combustible despilfarrado. Entonces los preocupados por el despilfarro deberían ser ellos.

Si el despilfarro es incurrido por una empresa pública no hay manera en que la sociedad pueda dejar de soportar la carga consiguiente. O la soporta al pagar los precios que cobran las empresas públicas, o cuando paga los impuestos, o cuando soporta la inflación.

La ineficiencia de las empresas públicas puede inquietarnos aún por otras razones. Si la empresa estatal recupera el

costo de sus despilfarros en el precio que cobra a sus usuarios, esta distorsión puede generar una segunda ola de ineficiencias. El hecho de que el Estado se reserva frecuentemente las industrias que se consideran estratégicas, como las que suministran energía, otorga a este aspecto considerable importancia, más que el despilfarro mismo.

Otras veces el despilfarro es financiado mediante la impresión de billetes. Entonces hay una tercera razón para inquietarse. Precisamente, además, es el caso en el Uruguay hoy en día.

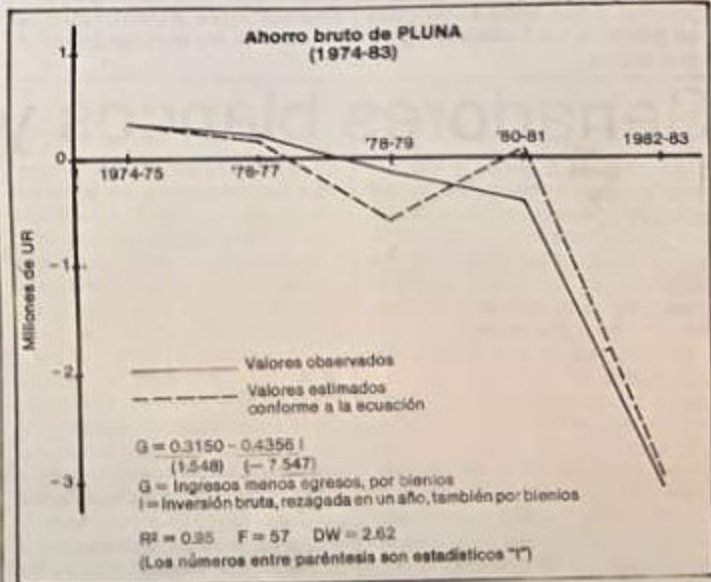
Pero la razón específica por la cual la ineficiencia importa es por el mal aprovechamiento de los recursos escasos con que el país cuenta. Las empresas industriales del Estado emplean entre el 5 y 6% de la fuerza de trabajo, y bastante mayor proporción del capital, tal vez en el orden del 15%. Si la mitad de esos recursos están despilfarrados, y es sumamente improbable que no lo estén, ahí

hay fácilmente implícito un gravamen del orden del IVA, que soporta la comunidad.

¿Le gustaría dejar de pagar IVA? Pues intérese por resolver el problema de la ineficiencia de las empresas estatales.

■ Son ineficientes

Por lo general, los uruguayos aceptan que sus empresas públicas son ineficientes. Algunos piensan que esa ineficiencia es contingente, y otros que es inevitable. Esa suele ser la impresión (página 21)



Cuadro 1
Evolución de la productividad del trabajo en varias empresas públicas

	1975	76	77	78	79	80	81	82	83
AFE:									
Miles de tons/km. por empleado	32.3	33.3	34.7	30.6	31.4	26.8	22.3	18.2	22.9
Miles de tons/km. pasajeros/km.	38.6	40.9	42.1	52.5	51.4	44.5	34.8	26.1	32.3
ANP:									
Tons. despachadas por empleado	328	445	s/i	425	359	286	308	213	268
ANCAP:									
Refinación de petróleo:									
Miles de m ³ por empleado	213	235	255	287	294	303	303	304	235
Producción de cemento:									
Miles de tons. por empleado	33.6	42.2	48.1	50.9	53.2	61.0	56.7	52.3	34.2

Fuente: OP y P Ahorro, Inversión y Financiamiento del Sector Público, 1982 y '83.

Empresas estatales: ¿por qué son ineficientes?

(viene de pág. 2)
 principal diferencia. Pero vale la pena suministrar algunos ejemplos.

No puede haber pruebas terminantes de ineficiencia, fuera de las que resultan de un entorno competitivo. Menos aún puede haberlas a propósito de empresas sobre las cuales la información es deficiente, casi nula. Sin embargo, la ineficiencia de algunas empresas uruguayas es realmente flagrante.

El Cuadro 1 contiene algunos datos muy globales —únicos obtenibles— sobre productividad laboral. Lo que muestran de significativo es la muy grande dispersión de las cifras. En prácticamente todos los casos el máximo es aproximadamente doble del mínimo. Además en todos ha experimentado caídas importantes, que en los de AFE y ANP antedatan por varios años la contracción que comienza en 1981.

¿Cuál podría ser la expresión de la ineficiencia por antonomasia? Probablemente ninguna mejor que la obtención de un valor agregado negativo. Las ventas no alcanzan para cubrir las compras a otras empresas. Por lo tanto los factores propios de la empresa, el capital que tiene invertido y el personal que emplea, en vez de agregar valor a los mismos, detraen del valor de éstos. Es como si una empresa comprase harina y la convirtiese en trigo. Según las cifras sobre ingresos y egresos devengados publicados por la OP y P para el trienio 1981-83 (ex SEPLACODI) el valor agregado de AFE y PLUNA son consistentemente negativos. (Implican deducir de la venta los egresos corrientes distintos de los salarios, impuestos y contribuciones e intereses pagados).

Otra posible expresión de la ineficiencia arquetípica podría consistir en el caso de una empresa que cuanto más produjera más perdiera, o cuanto más invirtiera más perdiera. Pues precisamente éste es el caso de PLUNA. El gráfico adjunto da detalles sobre la correlación negativa muy elevada que existe en el período indicado entre inversión por una parte y por la otra ingresos menos egresos corrientes (ahorro bruto). Una regresión del ahorro bruto sobre la producción (pasajeros-kilómetros transportados) también muestra una correlación negativa importante.

■ Por qué acontece

Las discusiones que se oyen en nuestro medio sobre este tema suelen consistir en una confrontación entre dos paradigmas: el de empresa privada, dirigida por un empresario interesado en maximizar sus ganancias, y el de empresa pública, dirigida por el Estado, menos, o nada, interesado por ganar dinero, por ello menos eficiente, pero más humano, más propenso a contemplar el interés público. Además si bien en el pasado el Estado se ha mostrado menos buen administrador, ello no tiene por fuerza que ser así.

Se trata de un enfoque totalmente descaminado, y mientras no lo cambiemos es poco lo que podremos avanzar en este terreno. Conviendría comenzar reconociendo algunos hechos indiscutibles, que integran los datos importantes del problema.

Lo primero es advertir que la ineficiencia no es patrimonio exclusivo de la empresa pública. Hay fuerzas que encaminan a las empresas públicas y privadas hacia la ineficiencia, y otras que las impulsan en sentido contrario.

En seguida hay que tener presente que el Estado nunca dirigió ni puede dirigir ninguna empresa. Ni tampoco ninguna fue dirigida por el arquetipo de empresario privado. Todas las empresas son dirigidas por seres humanos, individuos de carne y hueso, con sus intereses personales, sus nociones so-

bre el papel social de su función, y su bagaje de conocimientos y habilidades. Cuando actúan lo hacen dentro de un medio que presenta para ellos una gran variedad de incentivos y desincentivos.

Finalmente, en algún sentido, todos los dirigentes de empresas están sujetos a alguna forma de control. Este figura subjetivamente dentro del sistema de incentivos y disuasivos, pero posee además realidad objetiva, en cuanto hay determinadas conductas y determinados resultados cuya concreción hace perder al dirigente su condición de tal.

■ La ineficiencia en la empresa privada

En la empresa privada hay ineficiencias, en muy distintos grados. Desde la publicación de la obra clásica de Berle y Means (La compañía moderna y la propiedad privada), en 1932, la disociación entre la propiedad de la gran empresa, que pertenece a los accionistas, y la gerencia, ejercida por administradores profesionales que a lo más poseen una pequeña fracción de las acciones, ha atraído mucha atención. Nadie duda de que a los accionistas les interesa la eficiencia, pero el interés de los gerentes en tal sentido es menos nítido.

Prácticamente no hay empresas privadas que no busquen interesar a sus dirigentes en los beneficios, pero éstos no son más que uno entre una variedad de otros estímulos.

Si los administradores profesionales perciben que sus sueldos son una función creciente del tamaño de la empresa, es probable que estén interesados en lograr su crecimiento más bien que en maximizar sus ganancias.

En ese caso es probable también que la mayoría de sus actos se dirija a lograr el objetivo que les concierne más personalmente, que aquél que concierne a sus mandantes, los accionistas, a quienes deben lealtad. Esto no implica tanto un juicio adverso sobre la integridad moral de los dirigentes de empresas, sino una opinión sobre la gran influencia que los intereses personales suelen ejercer a la larga en la conducta de una persona puesta en situaciones complejas, dentro de las cuales, los diversos objetivos que solicitan su atención y su voluntad no se muestran por lo general en oposición frontal, sino en lo que, al menos con un leve esfuerzo del subconsciente, puede percibirse como una relación de armonía.

En otras palabras, no se trata de que los dirigentes de empresas sean cínicos, sino de que los seres humanos tienen una gran propensión a convencerse de que su deber consiste en hacer aquello que les conviene.

Otro aspecto en el cual los administradores profesionales tienen tendencia a apartarse de la norma de la eficiencia radica en el uso de los recursos de la empresa para fines públicos, a lo que suele aludirse al hablar de las funciones sociales de la empresa.

Adam Smith sostenía que los empresarios rara vez incurrían en la afectación de pretender que trabajaban para el bien común, pero si eso era cierto en su tiempo, ha dejado de serlo desde hace ya mucho tiempo.

Los dirigentes de las grandes empresas suelen ser sensibles a la aprobación de sus pares y a la fama de desprendidos que sus obras sociales pueden reportarles. Cuando usan los recursos de sus compañías con esa clase de finalidades lo hacen a costa de sacrificios pecuniarios propios por lo general débiles, ya que los accionistas deben soportar la mayor parte de la carga.

El nepotismo y las satisfacciones derivadas del lujo de las oficinas y de los medios de transporte disponibles para los ejecutivos se cuentan entre las

muchas otras fuerzas que actúan en la misma dirección.

El sistema posee, sin embargo, sus mecanismos de control. Aunque con frecuencia el número de accionistas es muy grande, y son pocos entre ellos los que pueden encontrar provechoso seguir de cerca el funcionamiento de las compañías en que tienen acciones, la bolsa se encarga diariamente de formular a través de sus cotizaciones un juicio simple de captar sobre el comportamiento de los gerentes.

Si las acciones de una empresa bajan consistentemente, y los accionistas son reuentes en tomar medidas, hay operadores que se especializan en comprar el control de la compañía y, naturalmente, sustituir su plana gerencial. Los integrantes de ésta saben, pues, perfectamente, que no pueden desinteresarse de los resultados, y por lo tanto de la eficiencia de la compañía. Y si no se muestran suficientemente sensibles a ese requerimiento, sencillamente son reemplazados.

La empresa pequeña posee sus propias fuerzas antagonistas a la eficiencia. En este caso la gerencia y la propiedad suelen estar confundidas. Una de sus principales debilidades proviene de este hecho y del hecho de que el talento empresarial y la sensatez ni suelen perdurar muchas generaciones a través de las vicisitudes genéticas, ni la educación de los hijos de millonarios es con frecuencia conducente a su durabilidad.

Con todo el sistema en todos los casos posee un mecanismo de control muy fuerte contra la ineficiencia grave y duradera. El consiste en la ley de quiebras, que dispone que los administradores que dejan a sus empresas caer en la insolvencia son desapoderados de sus activos, y éstos son reasignados a otras empresas a través de una subasta pública.

La amenaza más grave para la eficiencia radica en el monopolio, de manera muy particular cuando éste está protegido por el gobierno.

Por definición, la situación monopolística implica la dificultad de otras empresas para entrar en el mismo mercado y desplazar en definitiva a la ineficiente a través de la compra de sus activos o de su remate dentro de un procedimiento de quiebra. Por lo tanto, el mecanismo de control suele atascarse.

Al mismo tiempo, la empresa monopolista suele hallarse impedida de procurar todas las ganancias compatibles con su potencial, en virtud de que, o bien se halla sujeta a control de precios, o bien éste se volvería inminente apenas la empresa mostrase balances que diesen testimonio de una rentabilidad conspicuamente diferencial.

Por tanto, la empresa monopolística tiende a dejar las manos libres a sus gerentes para que satisfagan sus objetivos individuales. Estos suelen incluir la vanidad, el nepotismo y la sensualidad. La teoría hace prever que las empresas monopolísticas tendrán oficinas más lujosas, secretarías más atractivas, autos y aviones mayores y más potentes para sus ejecutivos, y mejores reputaciones en materia de conciencia social. Al mismo tiempo, hace esperar que su personal sea menos competente y menos creativo que el de las empresas competitivas.

Esto es, como decíamos, lo que la teoría predice. Lo que nos parece digno de destaque es que en EE.UU. varios economistas se han lanzado a buscar pruebas empíricas de tales proposiciones. Ellas no parecen fáciles de probar, sin embargo varios de esos intentos, el de Gary Becker y de Alchian y Kessel, obtienen resultados sumamente elocuentes. Si la habilidad profesional es-

tá débil o nulamente relacionada con el origen racial de las personas, y en cambio obedecen a factores aleatorios, deberíamos encontrar que las minorías étnicas estuviesen parejamente representadas en todas las industrias. Pero si los gerentes prefiriesen trabajar con menos integrantes de minorías —en EE.UU. ello quiere decir con más "WASP's" (biancos, anglosajones y protestantes)— por razones de gustos, podrían hacerlo con un costo menor si la eficiencia les importase menos. Esto debería ocurrir en las industrias con mayor componente monopolístico. Esto dice la teoría, y esto es lo que la investigación empírica ha demostrado: Becker muestra que los negros, y Alchian y Kessel que los judíos, integran el personal de las industrias con fuerte composición monopolística en menor proporción que las competitivas, y que la diferencia es de alta significación estadística.

■ La ineficiencia en la empresa pública

Lo que debemos evitar es una dicotomía drástica. No necesitamos una teoría separada de la eficiencia y la ineficiencia en las empresas estatales. Necesitamos ponernos de acuerdo en una teoría de la eficiencia de validez general, y aplicarla a las empresas públicas y a las privadas a la vez.

Para obtener eficiencia. La eficiencia es importante para el nivel de vida de la gente. Para el crecimiento económico.

Nadie puede decir que Suiza conquistó su nivel de vida gracias a la riqueza de sus yacimientos minerales, ni la feracidad de sus praderas, ni al oro negro o amarillo que guardaba su subsuelo. Y otro tanto puede decirse de Japón. En realidad, el secreto de los países de esta clase, que han logrado evidenciables niveles de vida con gran parquedad de recursos materiales, se resume íntegramente en la palabra eficiencia.

Nosotros le hemos dado la espalda a ese valor. Aparentemente consideramos vulgar, inhumano, o materialista, dedicarle mucha atención. Por ese error estamos pagando como colectividad un precio exorbitante. Particularmente en los estratos menos pudientes.

Obsérvese lo que hemos hecho con la empresa privada a través del tiempo. Entre 1971 y 1974 tuvimos implantado un control de importaciones que dificultaba enormemente la entrada de nuevas empresas a la gran mayoría de los mercados.

Hasta hoy continuamos con aranceles prohibitivos para gran número de bienes, lo cual, dado el tamaño de los mercados domésticos, significa o monopolio u oligopolio. Hemos tenido durante la mayor parte del tiempo desde la Segunda Guerra Mundial sistemas de control de precios que han desinteresado a las empresas de lo que acontecía con sus costos. Hemos tenido la entrada restringida a numerosos sectores de actividad. Los bancos, los frigoríficos, las empresas de transporte colectivo, las farmacias, y las carnicerías, se cuentan entre los establecimientos que han estado, o están sujetos a licencia gubernamental. En ciertos sectores —notablemente la banca— hemos excluido la aplicabilidad de la ley de quiebras, y últimamente hemos extendido notablemente la consiguiente franquicia.

¿Alguien podría esperar que nuestra empresa privada descolgara por su eficiencia?

Pero esto no es nada comparado con lo que hacemos con la empresa pública. Todo, absolutamente todo, opera en el sentido de promover la ineficiencia. Enumeremos los principales factores.

1. El monopolio. Todas las empresas públicas que cono-

mos trabajan en régimen de monopolio. Aun aquellas que compiten con empresas privadas en determinadas áreas de actividad (v. gr. ANCAP, BSE) poseen a la vez áreas monopolizadas que les permiten establecer un sistema de subsidios cruzados, y con ello colocar a las zonas competitivas a cubierto de dificultades.

2. Control de precios. Ello coloca los resultados de cada empresa fuera de la responsabilidad de sus dirigentes. El último ejemplo de la "Memoria balance" publicado por ANCAP (1983) atribuye al Poder Ejecutivo y su política tarifaria, por lo menos en tres lugares distintos, la responsabilidad por la pérdida que muestra, que en el balance ajustado por inflación supera los US\$ 70 millones. No es nuestro propósito discutir esta explicación, sino sólo mostrar que automáticamente ello libera al Directorio de toda responsabilidad, y —presuntamente al menos— de gran parte de su preocupación, por los resultados.

3. Fines. Toda la literatura nacional sobre la materia, incluso los mensajes del Ejecutivo proponiendo los proyectos de ley para constituir las empresas públicas, y las respectivas discusiones parlamentarias, afirman enfáticamente que el Estado carece de propósito de lucro, y sus empresas no buscan las ganancias. Con eso sólo basta para eliminar toda posible evaluación de la eficacia de la dirección de las empresas públicas. A veces los fines de las empresas incluyen la proposición de los precios de los insumos que compra. (v. gr. ANCAP respecto de los cultivos alcohólicos). ¿Cómo podría juzgarse la gestión de un gerente de adquisiciones si su meta debe ser obtener la suba de los precios de los bienes que compra habitualmente? En el ejemplar de Balance y Memoria de ANCAP recién citado se lee: "... en la mayoría de aquellos productos que vendemos en competencia, logramos incrementar la fracción del mercado". Esto al anunciar pérdidas por casi US\$ 80 millones.

Es evidente que una empresa puede aumentar su participación en el mercado a costa de incrementar sus pérdidas. No es posible saber si el objetivo sobre resultados está o no asociado con el de participación en el mercado, ni de qué manera podría estarlo. La impresión que se recoge es de que el incremento de participación compensa en parte las pérdidas aunque contribuya a generar éstas. La dinámica de esa concepción conduce a un incremento explosivo de las pérdidas.

El año anterior (1982), cuando ANCAP perdió unos US\$ 50 millones, el Directorio expresaba: "Esta pérdida de patrimonio es el costo, a cargo de la empresa, de su contribución a la comunidad". Por tanto, si las pérdidas son una contribución a la comunidad, representan algo deseable. ¿Por qué ocuparse de la eficiencia?

4. Dirección colegiada. Desde 1967 nos hemos visto libres del Ejecutivo colegiado nacional y municipal, pero él perdura en los entes autónomos. La empresa privada no es dirigida de esa manera. Tampoco lo es la empresa pública en la mayor parte del mundo. En la URSS, por ejemplo, la dirección de las empresas es unipersonal, como en los EE.UU. En casi todas partes el directorio es un órgano de planificación y control, nunca un órgano ejecutivo. La dirección colegiada de nuestra empresa pública diluye aún más la responsabilidad, le quita expeditividad a la gestión directriz, contribuye a burocratizar la empresa.

5. Dirección desinteresada del resultado. Ni los directores ni el personal, ni siquiera el superior, tienen el menor interés personal en los resultados. Se parte de una hipótesis so-

bre las motivaciones de los individuos que se halla abiertamente contradicha por los hechos. La forma en que se controla a los directorios demuestra la misma clase de ceguera. Se trata de un control jurídico-contable, que no tiene nada que ver con la economía de la empresa. Se controla, por ejemplo, que el directorio compre el mismo X a través de una licitación pública formalmente correcta. Pero nadie se hace cuestión de que si hubiese sustituido X por otros insumos, como Y o Z, el resultado hubiera sido preferible. Es un control (ineficaz, dicho sea de paso) contra el administrador corrupto, pero que nunca descubrirá al inepto, ni al distraído, ni al indiferente a la meta de eficiencia que la empresa debería asumir.

6. Falta de información. De la mayor parte de las empresas la opinión pública carece de toda información. ANCAP es una excepción, en cierto sentido, pero aun en su caso la información financiera que se publica en la prensa es totalmente inadecuada. Las memorias y balances aludidos proporcionan abundante información, pero ella no se halla certificada por auditores independientes.

Los uruguayos poseen activos por valor de miles de millones de dólares en sus empresas públicas, pero carecen prácticamente de toda información sobre la manera en que ellos son administrados.

7. Directorios políticos. Sin posibilidad de poder construir sus reputaciones en base a los resultados de su gestión (por tratarse de empresas monopolistas, con precios controlados, con metas múltiples e incoherentes, y sobre cuyos estados financieros la opinión pública nunca llega a saber nada) es natural que los dirigentes busquen optimizar sus objetivos personales. Ya vimos que esto ocurre en la empresa privada donde el cuadro de incentivos y disuasivos es mucho menos conducente a ello. Pero, encima de ello, nosotros ponemos a políticos, en lugar de dirigentes profesionales, a administrar nuestras empresas públicas. Lo natural y obvio es que los políticos procuren maximizar su influencia y la capacidad de sus partidos para ganar la próxima elección, su popularidad y su poder, cultivando clientelas electorales dentro de las empresas.

Ello no tiene nada de particular. Ocurriría en cualquier país del mundo. Sólo si se seleccionasen exclusivamente santos y sabios para ocupar los directorios podría evitarse tal cosa. Y aun así, uno no comprende de qué podrían ocuparse provechosamente los directores en ese caso. De todas maneras, el camino a la eficiencia estaría bloqueado.

No puede sorprender que a la inflación de los cuadros de funcionarios se agregue la complejidad de los sistemas de remuneración. Horacio Boneo, un técnico contratado por las NN.UU. para asesorar a la Oficina de Servicio Civil, comprobó en 1973 que "en los niveles superiores los sueldos básicos suelen representar menos del 50% de la remuneración total y, en algunos casos apenas el 25%". Luego de aclarar que las compensaciones especiales se dan a todos los niveles, Boneo agregaba: "En PLUNA pueden contarse 34 compensaciones especiales, mientras que en AFE llegan a 37, incluyendo algunas tan insólitas como una de \$ 103 para los funcionarios que hayan participado en simulacros de incendio".

Cada una de esas innumerables compensaciones especiales tiene su historia, sus promotores, sus auspiciadores, su sanción parlamentaria, por lo general en un texto incomprensible, inserto en una Rendición de Cuentas.

¿Qué otra cosa se podía pretender? Y, para el futuro, ¿qué podemos esperar?