

¿Empresas estatales?

Director Responsable:
Ramón Díaz

Editor:
Danilo Arbilla

Directorio: Ramón Díaz, Manfredo Cikato, Pablo Fossati, Ramiro Rodríguez Villamil y Danilo Arbilla.

Columnistas: Daniel Gianelli (política) y Jorge Caumont (economía).

Secretario de Redacción: Miguel Arregui.

Información política: Claudio Paolillo (jefe), Gerardo Maronna, Alfonso Lessa, Luis Casal Beck, Alvaro Amoretti, Nelson Fernández.

Información general: Alejandro Nogueira (jefe), Efraín Mannise, Alvaro Giz, Gabriel Recarte, Claudio Romanoff, Mónica Bottero.

Reportajes especiales: César di Candia.

Indicadores económicos: Roberto Paullier (coordinador), Javier de Haedo (columnista), Carlos Mermol, Gustavo Michelín, Julio De Brum, Lorenzo Helguera y Gabriela Inciarte.

Información internacional: Yanina Olivera - Servicios especiales de "The Washington Post", "Los Angeles Times", "The Guardian", DPA, ANSA y AFP.

Cultura y espectáculos: Sergio Lacuesta (coordinador), Rodolfo Fattoruso y Barret Puig (columnistas), Jorge Castro Vega (teatro), Alvaro Sanjurjo Toucon (cine) y Enrique Hetzel (jazz).

Medicina: Jean Richerd. Deportes: Mauricio Fernández Reyes. Columnista: Juan Carlos Paullier (fútbol).

Humor: Kid Gragea, Aldo Cammarota y Leslie. Archivo: Florencia Herrera. Fotografía: Milton Cea.

Diagramación: Nelson García Serra. Corresponsales: Pablo Montaldo (Brasil) y Zelmar Lissardy (Argentina). Administración: Alfredo Bianchi Varela.

Búsqueda es una revista semanal miembro de la Sociedad Interamericana de Prensa. Está inscrita en la Dirección de Industrias con la matrícula N.º 2079. Con domicilio en Av. Uruguay 223, tels: 906435, 906376, 906337 y 905664. Montevideo, Uruguay.

Las opiniones vertidas en los artículos son de exclusiva responsabilidad de los autores. Precio de venta N\$ 400. Impreso en Talleres Gráficos de Impresora Polo Ltda. Paysandú 1179. Tel: 920452-60. D.L. N.º 40.172. Distribución: Paquetito.

por Ramón Díaz

La teoría económica reconoce fundamentos para la intervención del Estado en apreciable número de áreas de la convivencia social. Esa intervención, sin embargo, no tiene por qué traducirse en la formación de empresas de propiedad estatal. Los fundamentos que la teoría económica encuentra legítimos para la intervención gubernamental tienen que ver con ciertas carencias de los mercados, que en ciertos casos se muestran incapaces de captar la totalidad de la demanda por el bien o servicio respectivo, conduciendo a una producción inferior a la socialmente óptima, o desplazan indebidamente los costos fuera del ámbito del mercado, con la consecuencia de que la producción es mayor que la socialmente óptima. La intervención gubernamental debe suplir fallas como éstas de los mercados, pero ello en modo alguno legitima la participación directa en ellos por parte del Estado en carácter de productor.

Veamos un ejemplo. Supongamos que hay una empresa que vierte sus desagües en un curso de agua público, que resulta contaminado. Tratando los desagües antes de su emisión la empresa dejaría de ocasionar ese efecto socialmente nocivo. Pero, naturalmente, al omitir el tratamiento, la empresa ahorra costos y puede cobrar a sus clientes un precio menor. Los consumidores resultan beneficiados, pero el resto de la comunidad carga con costos que se le imponen arbitrariamente. Sin lugar a dudas está indicada la intervención de la autoridad pública.

Ahora bien: supongamos que el gobierno decide expropiar la empresa y ponerse él mismo a producir, ocupándose al hacerlo de que los desagües de la empresa, ahora estatal, sean inofensivos. El objetivo social

se consigue, pero con una asunción innecesaria del papel de empresario por parte del Estado. Este podría reglamentar el uso de los cursos de agua para la versión de efluentes, o aplicar la reglamentación si ella ya existía, o gravar con impuestos la emisión contaminante, cosa de volver rentable el tratamiento de los desagües. El resultado sería el mismo, sin que el Estado saliese de su función esencial.

Es posible argumentar con aparente fuerza que la alternativa de la empresa estatal en el ejemplo sería preferible, porque la empresa privada podría burlar las reglamentaciones o evadir el pago del impuesto, mientras que la empresa estatal cumpliría las normas rigurosamente, pero ese enfoque presupone la incapacidad del Estado para cumplir sus funciones básicas, como aplicar la ley y cobrar impuestos, y si el Estado no pudiera desempeñar aceptablemente su propio papel es fácil imaginar cómo desempeñaría el papel ajeno de productor.

En el fondo ese argumento estaría afirmando, sencillamente, la superioridad intrínseca de la empresa pública sobre la empresa privada. La empresa estatal es cumplidora de la ley, cuidadosa de los intereses de los consumidores, previsora frente a la comunidad, generosa respecto de sus empleados, pagadora puntual de los impuestos. La empresa privada padece una propensión, que le viene de su afán de lucro, a violar la ley, a defraudar a sus consumidores, a depredar y contaminar los recursos públicos, a tratar a los trabajadores con cicatería, si no con rapacidad y a evadir y defraudar los tributos. Si uno piensa así, obviamente cualquier argumento para estatizar una industria o es-

tablecer una empresa gubernamental tiene que servirle. En realidad no necesita ningún argumento, todo lo más un pretexto.

Salta a la vista que las proposiciones que acabo de poner en boca de los estadistas respecto de la empresa pública y sus méritos universales no se avienen nada bien con nuestra experiencia histórica. Pero este enfoque no consigue preocupar a los partidarios de la empresa pública. Ellos no se refieren a las empresas públicas como las contingencias del devenir histórico nos van poniendo por delante, sino a la empresa pública paradigmática, cuyas características pueden inferirse de su esencial carencia de fin de lucro. Si la empresa estatal no se motiva por el afán adquisitivo, razonan sus partidarios, debe motivarse por el deseo de servir a la comunidad. Y si tal vez el servicio a la comunidad no ha resplandecido aún en la trayectoria de las empresas estatales que nos ha sido dado conocer, es porque el paradigma aguarda aún que el mayor acierto de los gobernantes lo haga encarnar en la realidad histórica. Esa es la verdadera empresa estatal; las que nos rodean aquí y ahora son meros remedos, carentes de representatividad. Ante sus faltas procede actuar para superarlas, para lograr que los especímenes existentes vayan acercándose al paradigma, para que se purguen de los accidentes históricos que nublan su verdadera esencia; en modo alguno preferir la empresa éticamente inferior, motivada por bajos apetitos, a la unidad productora ideal, movida por fuerzas altruistas.

Por su parte, los antiestadistas suelen argumentar que la empresa estatal es intrínsecamente ineficiente e invocar en

tal sentido la experiencia que el país ha recogido a su respecto. El Estado, suelen afirmar, es un mal administrador, un pésimo empresario.

En mi opinión, ambos enfoques están equivocados. Ambos presuponen que las empresas estatales no están dirigidas por seres humanos comunes y corrientes, semejantes en su humana naturaleza a los que dirigen las empresas privadas, así como a los que trabajan en unas y otras, y a los funcionarios, y a los políticos. Y esos hombres y mujeres, los que dirigen unas empresas y las otras, como los que les secundan en ellas, y los que les nombraron, y todos los demás, se mueven por razones sobremanera parecidas. La diferencia suele estar en las circunstancias, que hacen que unas motivaciones pesen más que otras, que las oportunidades de alcanzar determinadas satisfacciones sean las más influyentes. Si vemos que nuestras empresas estatales son ineficientes, la hipótesis que debemos investigar no es si el Estado posee ciertas características paradigmáticas que lo descalifican como administrador o como empresario, sino otra muy distinta: si las reglas bajo las cuales hacemos que nuestras empresas públicas funcionen no estarán sesgadas en el sentido de hacer que funcionen con baja eficiencia. En otras palabras, digo que si saco a los empresarios públicos de los entes autónomos y pongo en su lugar a empresarios privados, y dejo las mismas reglas rigiendo su operación, básicamente tendré los mismos resultados que antes.

Naturalmente que habrá ciertas diferencias de formación y experiencia previa que podrán resultar significativas, debido a

la distinta forma en que unos y otros se seleccionan, pero en lo fundamental estimo que si lleváramos los mejores empresarios posibles a los entes autónomos, al cabo de poco tiempo no se notaría la diferencia.

Un contraargumento de los estadistas, cuando enfrentan el argumento de la ineficiencia consiste en sostener que ésta no es patrimonio exclusivo de las empresas estatales, sino que con frecuencia caracteriza también a las empresas privadas. Yo me apresuro a darles la razón en este aspecto, pero asimismo a señalarles que las empresas privadas no operan en el Uruguay bajo las reglas que la teoría indica para promover la eficiencia. Una regla básica dice que si una empresa es ineficiente debe forzarse su salida del mercado, y el Uruguay ha organizado un sistema, que alguien ha llamado capitalismo sin lágrimas, en que ninguna empresa debe desaparecer. Si no desaparecen, es probable, diría uno, que sigan siendo ineficientes. Sobre todo porque la ineficiencia tiene también su atractivo para los empresarios, como en uno de los próximos artículos me detendré a demostrar.

Por el momento ruego a los lectores que tomen nota de la idea de que la eficiencia es más que nada una cuestión de reglas, lo cual es un pensamiento optimista, porque las reglas son más fáciles de cambiar que la cultura de una población o sus características genéticas. De ella se desprende asimismo esta otra: que las empresas estatales no tienen por qué ser tan ineficientes como las que conocemos, pero de ello no se sigue, como también se verá que —salvo muy contados casos— tengan verdadera razón de existir.