

# Un enfoque institucional de la empresa pública

*Carlos A. Zárate\**

## **Introducción**

Este trabajo tiene como objeto establecer, en una perspectiva institucional, un marco analítico para explicar el comportamiento de la empresa pública (EP) mexicana a partir de la fase de reforma estructural del modelo de intervención gubernamental en la economía. La década de los ochenta se inicia con un profundo movimiento de desregulación gubernamental de las actividades económicas, en el caso de los mecanismos de gasto fiscal y EP, ocurre un radical proceso de cancelación y limitación de las funciones económicas gubernamentales. Se opta porque los procesos de asignación y uso de los recursos sean determinados exclusivamente por señales de mercado, amputando la mano visible del Estado, particularmente por el lado de la oferta de bienes públicos.

Con las reformas, la intervención directa del Estado en la economía es limitada, al pasar de mil doscientas a poco más de una decena de empresas paraestatales. No obstante la intensidad de este proceso, es importante señalar que la gravitación de la EP continúa siendo cuantitativamente significativa; la reforma implicó una caída de poco menos de dos puntos porcentuales de PIB. La profundidad de la reestructuración se expresó en su aspecto cualitativo: se desmonta una estructura tecnoeconómica y organizacional estatal insertada en sectores económicos claves. Asuntos todos que demandan una explicación sistemática.

No pretendo la apología de esta faz de la EP mexicana, comparto, aunque por otras razones, la crítica neoclásica (World Bank, 1996) acerca de la crisis es-

---

\* Profesor-Investigador del Departamento de Administración de la UAM-Azcapotzalco.

tructural. El trabajo pretende desarrollar un marco analítico que permita explicar que la causalidad central de la debacle de la EP subyace fundamentalmente, en la esfera organizacional y no exclusivamente en la tecnológica. Esto es, que por naturaleza, el comportamiento de la EP no puede constreñirse únicamente a los procesos de asignación eficiente de sus recursos sin una especificación de rentabilidad social.

El trabajo se presenta en cuatro partes, en la primera se plantea la importancia de las transacciones en la estructura y dinámica de este tipo de empresa. En la segunda se explica que la organización es un resultado *ex post* de la necesidad de minimización de los costos de transacción. En la tercera se denotan los aspectos de soporte social y los atributos de comportamiento individual de los actores. En el último apartado se hace una reflexión acerca de la privatización. Finalmente, se entregan conclusiones útiles para propósitos de política económica.

## **1. Las transacciones en la EP**

El análisis institucional de la empresa necesariamente lleva a la teoría de los costos económicos de transacción de Coase (1937), esto es, el núcleo de la explicación económico institucional. En este sentido, *La naturaleza de la empresa*,<sup>1</sup> su obra principal, es una referencia obligada. De donde se puede colegir que la EP como cualquier empresa privada, no es una forma de organización de la actividad económica preexistente y sobredeterminada por factores exclusivamente tecnológicos. Estos organismos económicos constituyen procesos sociales particulares que deben entenderse como dos formas alternativas de producción asociada a beneficios monetarios y/o sociales.

Entonces, la asignación de una actividad económica específica a la empresa privada, a la EP o al mercado, no es un proceso exclusivamente tecnológico, es un resultado socioeconómico institucional evolutivo, que debe ser derivado teóricamente. En un contexto de mercados incompletos o rezago de la institucionalidad económica, si la empresa privada nacional no pudiera producir un bien, particularmente de carácter básico o social, el Estado debe decidir: si mediante la EP produce directamente ese bien, si lo importa para distribuirlo o lo deja totalmente al mercado internacional. En estos dos últimos aspectos, el gobierno, puede subsidiar o no a los consumidores. Según la experiencia, en las fases iniciales del desarrollo, el

---

<sup>1</sup> 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 precio en términos de costo marginal y plantea que debe ser discriminante para ajustarse a los costos totales para no descuidar la inversión en la empresa.

sector privado de las economías con severo atraso empresarial no asume la producción de ese tipo de bienes.

Si el Estado asumiera la decisión de producir, el problema primario no sería sólo el cómo asignar eficientemente los recursos al interior de la firma, a la manera como lo conciben los neoclásicos (Turvey, 1968), sino saber qué transacciones realizar, dónde y cómo. Esto significa que la EP es una estructura de dirección alineada a normas e incentivos de política, produciendo al mínimo costo de transacción un bien público.

Entonces, la unidad analítica básica de la EP es su actividad de transacción, de convenio y contrato de negocios. Dado que la *raison de etre* de la EP es maximizar ganancias sociales y/o monetarias, debe minimizar sus costos económicos de transacción (CET) vía una dirección o jerarquía *ex post*. Mecanismo que administra el conflicto potencial o real derivado de los contratos, posibilitando el orden o la estabilidad (Williamson, 1991) del negocio público y la optimización de los beneficios, en un contexto de cooperación intra e inter firma.

En esta arquitectura institucional de la EP, la minimización de sus CET se sujeta a la hipótesis de alineación discriminante: los CET, de acuerdo a la naturaleza cualitativa de las transacciones, se alinean a estructuras de comando-dirección con atribuciones y costos diferentes. Se establece una coherencia orgánica de las jerarquías con las normas e incentivos para posibilitar la minimización de los CET. De ahí que sólo dentro del enfoque institucional es factible comprender fenómenos como la burocratización y los rendimientos decrecientes del *staff*; dentro de la diversidad de problemas de agencia en la EP.

En este análisis, la hipótesis de alineación discriminante es un avance importante al permitir describir y explicar las transacciones y su respectiva minimización con las jerarquías. En este sentido, interesa especificar en la EP: cuáles son los atributos claves de los contratos; cuáles son las características de sus estructuras de comando-dirección; cuáles son sus objetivos estratégicos (misión) como una organización empresarial pública y, particularmente, cómo y dónde se realizan específicamente las actividades de minimización de CET.

Como puede verse, el núcleo de explicación de la firma gravita en la minimización de sus CET, donde la EP como cualquier empresa, se reconoce fundamentalmente en términos de transacciones. Puede redondearse esta aseveración con el lúcido aforismo de Commons (1932), uno de los fundadores del institucionalismo económico: la última unidad de actividad de la firma siempre es una transacción, determinada por los principios de conflictuabilidad, mutualidad y estabilidad. Por ende, el atributo central de la EP es la transacción y su correspondiente minimización dentro de una jerarquía específica.

La minimización de los CET de la EP tiene relación con la mitigación de los riesgos implícitos en los contratos que son incompletos por circunstancias limitantes que atañen a los individuos, agentes como el ambiente político y cultural endógeno y exógeno a la firma. Esto ocurre en las fases de gestación de la empresa (proyecto), en la operación corriente o normal de la misma y en la etapa de cambio tecnológico (de proceso, producto u organizacional). En todas estas situaciones, la EP enfrenta la necesidad de construir, reestructurar, sustituir o deshacerse de rutinas organizacionales, y operar dentro de una estrategia de minimización de los factores contingentes implícitos en los contratos.

Los riesgos provienen principalmente de tres fuentes de problemas (potenciales) de transacción: falibilidad de los contratos debido a la racionalidad limitada de los individuos y actores (Simons, 1985); restricciones de agencia derivados del oportunismo de los individuos y agentes; así como los conflictos de intereses de los contratantes por la especificidad de los activos. Resolver estos problemas es el *quid pro quo* existencial de la EP, lo cual se facilita con la aplicación del principio de mutualidad-cooperación entre los contratantes.

Entonces, en este cometido de producir bienes públicos o privados, la minimización de los CET no sólo es una tarea individual. Como todo fenómeno social, es un proceso institucional: por la interacción cooperativa de actores y agentes colectivos contratantes (proveedores, sindicato, staff, accionistas gubernamentales o privados). Este planteamiento se justifica porque, en general, la empresa enfrenta el reto de adaptación autónoma bajo el principio de mutualidad, en tanto que la libre adaptación del mercado es sin cooperación.

Este proceso en la EP resulta acotado, dado el alto contenido político de sus decisiones estratégicas. Las diferencias estructurales de estas modalidades organizacionales están determinadas por divergencias cualitativas en los incentivos, la gestión-control y los regímenes legales de contratación.

## **2. Los costos de transacción**

La EP, como la empresa privada, en el proceso de minimización de los CET asume, con anterioridad, que los contratos son incompletos y poseen el atributo de la previsión en función de expectativas y riesgos (actuales y futuros acerca del mercado y de los accionistas o propietarios). Esta actividad es tangible sólo dentro de una estructura de comando-dirección que mitigue las contingencias de las transacciones y sus efectos. En la EP los riesgos son políticos y de mercado, situación que dificulta más la minimización de sus CET, particularmente en el caso de oligopolios

públicos<sup>2</sup> con estrategias de diversificación-diferenciación, en un marco de alta inestabilidad política.

Los riesgos provienen de una gama amplia de negociaciones relacionadas con la actividad de la empresa. Particularmente en la EP, como toda empresa, los riesgos de especificidad e indivisibilidad de los activos (contigüidad espacial, tecnología altamente especializada y ventas idiosincráticas), son cruciales y definen el costo básico de las transacciones (Joskow, 1988). No obstante, otras fuentes de riesgos no menos importantes provienen de aspectos de orden: laboral, capital y beneficios, estructura y dirección corporativa, integración empresarial, debilidad del esquema patrimonial, errores de valuación, inselectividad de objetivos, no reacción en tiempo real, abuso de estrategias y débil probidad.

Por otra parte, en un contexto propiamente exógeno, se encuentran las contingencias derivadas de las relaciones con entes multinacionales y agencias del resto del sector público. Finalmente, otras causas de incertidumbre se originan de las políticas de regulación-desregulación gubernamental y del rezago del ambiente institucional (Williamson, 1991).

El conjunto de los riesgos de transacción arriba indicados justifica el principio de minimización de los CET de la empresa, de modo que se pueda justificar la existencia y viabilidad del negocio (público o privado), en un contexto de incertidumbre. En este sentido, se plantean en la literatura (Williamson, 1991), cuatro formas esenciales de contrarrestar, mas no eliminar, los riesgos de las transacciones o contratos en la empresa.

La primera forma de enfrentar las contingencias de transacciones (hasta “eliminarlas”) es establecer la EP en una economía sin problemas de racionalidad limitada ni oportunismo de los agentes. Esto corresponde a un mundo ideal, se presenta generalmente en situaciones de crisis institucional y organizacional: cuando la EP se encuentra en una situación de incapacidad para modificar sus rutinas estratégicas ante cambios estructurales del ambiente institucional donde opera.

Así, si el nivel de sueldos y salarios en la EP no se modifica frente a incrementos sustantivos en el resto de la economía, los trabajadores generan inevitablemente problemas de agencia, propagándose los problemas de erosión progresiva del patrimonio de la EP (consumo de materias primas, fraude, en general todo tipo de “beneficios inesperados” de los trabajadores).

Por otro lado, el supuesto de racionalidad o eficiencia de Pareto tampoco corresponde al mundo real. No existe en la economía, menos en la EP, actor racio-

---

<sup>2</sup> Caso de las EP en los sectores siderúrgico (AHMSA), automotriz (DINA), etc. hasta la década de los ochentas en México.

nal absoluto; ni los individuos, ni los agentes son racionales por naturaleza. Esta actitud, asociada a la conducta eficiente, es privativa de ciertas culturas, no es un atributo generalizado a cualquier sociedad. No obstante, sí es un componente omnisciente en los intercambios, entre sí y con el resto, de la cultura dominante. Por ende, es un comportamiento exigido y en difusión, particularmente, entre los agentes económicos que establecen relaciones de negocios con los polos dinámicos de las economías nacionales e internacionales.

En tal sentido, la EP, como sustituto del empresariado privado, también está involucrada dentro de la búsqueda de racionalidad. Pero en economías con una extensa diversidad cultural (Sen, 1997), con un alto grado de etnicidad y rezago institucional, como la mexicana, los agentes económicos también suelen adoptar comportamientos no racionales. La politización de las decisiones estratégicas provoca el desalineamiento de la estructura de incentivos con las jerarquías, expresándose en burocratización; esto es una problemática de irracionalidad de la EP. Por ende, ese mundo de actores racionales, por sí mismos, es un supuesto paretiano difícil de conciliar con la realidad, afirmación que puede validarse en la literatura crítica de la teoría convencional de selección óptima (Sen, 1999).

La segunda forma de contrarrestar los riesgos de las transacciones o contratos es concentrar los esfuerzos de la EP en las estrategias de diseño, negociación, seguimiento y evaluación sistemática. Fundado en el principio de que la magnitud de los riesgos ésta determinada por los atributos particulares de las transacciones, la minimización de los CET implica un reconocimiento preciso de su naturaleza específica y dinámica.

Esta pesquisa *ex ante*, al permitir identificar las normas e incentivos de las transacciones-contratos, posibilita el adecuado alineamiento *ex post* de las jerarquías de comando y dirección. Además de alcanzar la óptima funcionalidad de la organización, es un medio para evitar los riesgos de la burocratización derivada de la disociación de las estructuras orgánicas, respecto de las peculiaridades de las transacciones, por ende del desarreglo de normas e incentivos, como de los problemas de oportunismo y racionalidad limitada de los agentes. Situación que en la EP se agudiza con las crisis del marco institucional gubernamental y el deterioro de la capacidad negociación política y de mercado de la EP.

El nexo funcional y orgánico entre transacciones y jerarquías constituye el tercer mecanismo de mitigación de los riesgos en el proceso de minimización de CET. Sin embargo, este proceso de alineación de estructuras de comando vs transacciones, no es suficiente por sí solo, requiere del principio de los contratos (implícitos y explícitos) incompletos. Es decir, que no obstante la propiedad de previsión de los tratos de negocios, no es posible anticipar todos los eventos futuros. Se opera

en un margen de incertidumbre respecto de los resultados previstos. De aquí la importancia de estimar el grado de riesgo de las transacciones, a efectos de establecer los contratos más adecuados para mitigar contingencias.

Esta reflexión institucional de empresa, en términos de minimización de CET, riesgos, normas, incentivos y jerarquías, constituye un paso analítico importante, en oposición a la visión tecnológica y convencional de función de producción: espacio de asignación eficiente de recursos. Este enfoque prevalece en la EP, no obstante su carácter patrimonial particular y la incorporación de las teorías de selección pública (Sen, 1979). Se justifica esta construcción tecnológica, inclusive como monopolio público, debido a deficiencias de los mercados. Pero ignorando su aspecto esencial: *constructo* social donde rutinas e incentivos derivados de transacciones se alinean en una jerarquía-organización empresarial o gubernamental, buscando minimizar los CET para generar bienes públicos que maximicen beneficios sociales.

### 3. El soporte social y el comportamiento individual

El enfoque institucional de EP está más cerca del análisis económico, pero sería incompleto si se omitieran los aspectos de soporte social y los atributos de comportamiento individual de los actores. El primero tiene relación con el ambiente macroinstitucional (contexto societal de hábitos, costumbres, normas, valores ético-religiosos) donde opera la EP; el segundo tiene relación con el ámbito microinstitucional, particularmente el comportamiento individual de los agentes.

El *constructo* macroinstitucional de la EP es diverso: a cada cultura-sociedad corresponde un marco societal distinto. Este determina la especificidad de las transacciones económicas, por lógica, también de los contratos, normas, incentivos y jerarquías de las organizaciones económicas. Así, los aspectos importantes de la naturaleza y comportamiento de la EP mexicana son únicos, no pueden ser los mismos que otras, porque es un contexto cultural distinto; las especificidades de sus prácticas de transacción difieren en la forma y en el contenido. Así, puede afirmarse que en el primero, los contratos se sujetan (en el óptimo) a criterios de probidad, fundados en valores judeo-cristianos en tanto que, por ejemplo, los agentes en una EP coreana se ajustan a creencias confuciano-budistas.

En general, la forma organizacional de la EP está determinada por su entorno macroinstitucional donde opera. A su vez, si el organismo dispone de capacidad para modificar positivamente sus rutinas de comportamiento estratégico, puede cambiar el ambiente institucional. Existe una relación biunívoca entre EP y marco societal-institucional, sin embargo, pueden establecerse, entre estas dos esferas, correspondencias funcionales o disfuncionales.

Esto último lleva a la pregunta: ¿cuáles son las causas macroinstitucionales por las cuales la contribución al desarrollo económico de la EP mexicana no reporta el exitoso resultado alcanzado por la EP coreana, por ejemplo? Asimismo, ¿las diferencias en las escalas de valores ético-morales subyacentes, en las EP de ambientes macroinstitucionales diversos, son altamente determinantes de la calidad y el volumen de sus transacciones?

Estas cuestiones resultan interesantes como hipótesis de trabajo ulterior de la EP. Sin embargo, es pertinente señalar que el análisis de la EP no puede omitir el ámbito *microinstitucional*, particularmente el comportamiento individual de los agentes. Esto permite relevar los aspectos de hábitos, costumbres, aprendizaje, decisión-selección individual: todo un cúmulo de capacidades diferenciales que implican diversidad de objetivos personales y colectivos, que deben coordinarse y alinearse en una organización económica gubernamental. Es decir, en un espacio social de especialización, cooperación y jerarquías que posibiliten la minimización de los CET, para así, alcanzar en un contexto de incertidumbre beneficios sociales y/o monetarios.

Entonces, debe destacarse en el análisis no sólo las cuestiones de jerarquías, transacciones, ambiente y rutinas; también es fundamental el problema heurístico. Es decir, el proceso cognitivo individual de rutinas tecnológicas u organizacionales, usurpadas por grupos, secciones y departamentos, hasta constituirse en patrimonio de la empresa, si existe capacidad de coordinación y organización. Este dimensionamiento del aprendizaje individual lleva a realzar la importancia de la heurística de los actores.

#### **4. La privatización de la EP**

En sentido evolutivo, potencialmente la EP es también un agente en proceso de aprendizaje y cambio continuo de rutinas de sobrevivencia, crecimiento y desarrollo. En México, la crisis y extinción de las EP, se puede explicar en el desconocimiento de esta característica, propia de todo proceso social en desarrollo, cuyo resultado es la ausencia de normas e incentivos sistemáticos de aprendizaje. Mismo que se refleja en la adopción de un comportamiento parasitario: reportando beneficios sociales negativos, al no poder modificar y/o sustituir sus rutinas tecnológicas y organizacionales estratégicas.

La consecuente privatización aparentemente fue una solución satisfactoria, sin embargo, existen fuertes evidencias de que el cambio de la estructura patrimonial, además de incompleto, no fue suficiente. Los problemas organizacionales así como los tecnológicos continúan presentes en buena parte de las empresas privatizadas (bancos comerciales, azucareras, siderúrgicas, automotrices, carreteras,

etc.), ¿cuál es la explicación del fracaso de esta política económica? Se avanza como respuesta global que la problemática institucional estuvo ausente.

Las dificultades en la privatización de EP también tienen, como se ha indicado anteriormente, una problema de fondo: el predominio del enfoque neoclásico de la EP. Esto implicó un diagnóstico y una política (SHCP, 1995; y SPP, 1989) centrada en la problemática tecnológica; privilegiando el factor de restricción presupuestal: enarbolando el gastado argumento de que los ingresos gubernamentales no eran suficientes para cubrir el recurrente déficit de la EP. Estos se constituyeron, entonces, en factores distorsionantes del funcionamiento óptimo de los mercados, por lo cual se optó por subastarlas al sector privado.

Esta visión convencional sesgada en la transferencia de propiedad a los agentes privados, como solución a la problemática tecnológica de la EP, omite aspectos fundamentales del análisis económico, mismos que pueden recuperarse dentro de una visión institucional. Al relevar los aspectos de rutinas, incentivos, transacciones y sus correspondientes alineamientos jerárquicos, la EP adquiere una dimensión más próxima a la realidad.

La empresa es un fenómeno organizacional tanto o más complejo que su dimensión tecnológica. Así, la institucionalidad de la propiedad tiene relación con la determinación de un esquema de derechos de propiedad sobre el uso y disfrute de los activos. Aquél arreglo eficiente de propiedad alineada a resultados dependerá del grado de complementariedad, capacidad sinérgica y sensibilidad al incentivos de los activos.

Por ende, el límite inferior en las negociación de venta de una EP, está determinado por una adecuada estructura de derechos patrimoniales, que posibilita el *trade off* entre los incentivos del vendedor (Estado) y el potencial comprador (los particulares). Sin embargo, en las economías de mayor atraso institucional, el tratamiento del aspecto patrimonial de la EP no es sistemático. Al efecto, en México abundan los vacíos e indefiniciones políticas, organizacionales y jurídicas, que han causado serios problemas de agencia, de falta de autonomía y alto grado de politización de las decisiones estratégicas. Como es el caso de un proceso de venta de importantes áreas del patrimonio nacional, con errores y severos cuestionamientos no resueltos, ni en las esferas de la política, ni en las de la academia.

## Conclusiones

Esta reflexión sobre la EP pretendió *relevar* la importancia del análisis institucional en contraste al enfoque convencional prevaleciente, en este sentido, la EP es un fenómeno social, tecnoeconómico y organizacional de propiedad y fines públicos.

Por tanto, como toda empresa, la EP se sujeta a normas o reglas de juego, incentivos, transacciones determinantes de su estructura de comando y dirección, dentro de un ambiente macroinstitucional público-privado permeado de riesgos e incertidumbre de origen político, social o de mercado.

Este planteamiento tiene implicaciones prácticas, ya que abre caminos analíticos para explicar ordenadamente la contribución de la EP al crecimiento y el desarrollo económico, razonando su viabilidad, las causas de su crisis y las problemáticas de la privatización.

En este sentido, el análisis institucional de la EP mexicana permitiría determinar y explicar las problemáticas estructurales justificantes de liquidación o venta, así como evaluar si el momento de ambas operaciones fue el adecuado.

La EP como fenómeno social, tecnoeconómico y organizacional de propiedad y fines públicos, y dado su carácter de patrimonio nacional con dichos fines estratégicos e implicaciones macroeconómicas, debe sujetarse a un sistema de contratos más allá del simple proceso de transferencia de propiedad.

## Referencias bibliográficas

- Coase, R (1937). “La naturaleza de la empresa” en Williamson, O. y Winter, S. (1996), *La naturaleza de la empresa: orígenes, evolución y desarrollo*, México: FCE.
- \_\_\_\_\_ (1945). “Price and output policy of state enterprises: a comment”, in *Economic Journal*, vol. 5, pp. 112-113.
- \_\_\_\_\_ (1946). “The marginal cost controversy”, in *Economica*, vol. 13, pp. 169-182
- Commons, J.R. (1932). “The problem of correlating law, economics and ethics”, en Hodgson (1998).
- Joskow, P.L. (1988). “Especificidad de los activos y estructura de la relaciones verticales: evidencia empírica” en Williamson, O. y Winter, S. (1996).
- Ramanadham, V. (1959). *Problems of public enterprise*, New York: Quadrangle Books.
- Sen, A. (1979). “Personal utilities and public judgements: or what’s wrong with welfare economics” in *Economic Journal*, 17 (I), pp. 1-45.
- \_\_\_\_\_ (1997). “Liberty, unanimity and rights” en *Choice, welfare an measurement*, Oxford: Harvard University Press.
- \_\_\_\_\_ (1999). “The possibility of social choice”, in *The American Economic Review*, 89 (3), pp. 350-378.

- 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", in *American Political Science Review*, 79 (2), pp. 293-303.
- SHCP (1995). *Plan Nacional de Desarrollo, 1995-2000*, México.
- SPP (1989). *Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994*, México
- Turvey, R. (1968). *Empresa pública*. Madrid: Tecnos.
- Williamson, O. (1991). *Instituciones económicas del capitalismo*, México: FCE.
- World Bank (1996). *World development report: from plan to market*. New York: Oxford University Press.