

# RELACIONES DEL GOBIERNO CON LAS EMPRESAS PUBLICAS: DIRECTORIO POLITICO Y GERENCIA EMPRESARIAL \*

Por JUAN IGNACIO JIMENEZ NIETO

*Sumario:* I. CRISIS CONCEPTUAL DE LA EMPRESA PÚBLICA: 1. Quiebra de la distinción público-privada. 2. Disolución del concepto de empresa.—II. REVISIÓN DEL CONCEPTO: INSTITUCIONES ESPECÍFICAMENTE GOBERNADAS: 1. Instituciones personificadas. 2. Gobierno como condicionamiento. 3. Condicionamiento genérico y específico. III. FUNCIÓN PRODUCTIVA Y SISTEMAS ADMINISTRATIVOS: 1. Administración de personal. 2. Administración de los abastecimientos. 3. Administración financiera. 4. Presupuesto. 5. Contabilidad. 6. Control.—IV. ORGANIZACIÓN DE LA FUNCIÓN PRODUCTIVA: 1. Descentralización. 2. Directorio. 3. Condicionamiento específico como desconcentración gubernamental. 4. El control político y administrativo de la empresa.—V. BIBLIOGRAFÍA.

## I. Crisis conceptual de la empresa pública

**N**ADA más dañino al discurso administrativo que anteponer la estructura a la función, predefinir la primera como categoría primaria del análisis especulativo y tratar de acomodar la segunda en ella a como dé lugar, y si es preciso, a empujones.

---

\* Ponencia presentada en el Seminario que sobre este tema general celebró el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en Caracas, del 25 al 29 de noviembre de 1974.

Esto ha ocurrido con el concepto de lo público por un lado y con el de empresa por otro. El saldo final es un concepto de empresa pública doblemente distorsionado, que importa revisar.

#### 1. QUIEBRA DE LA DISTINCIÓN PÚBLICO-PRIVADA

La distinción público-privada está en crisis, como categoría estructural, desde que el continuo funcionar del interés público la hizo inservible. La actividad social institucionalizada (de la que la actividad empresarial es sólo un subtipo fragmentario) se escalona, por razones de interés público, entre los extremos utópicos y antitéticos de la acción de interés exclusivamente individual sin ápice de valor social y la íntegramente social o pública sin posibilidad de identificación de valores individuales. La determinación y salvaguardia de la alícuota de interés público potencialmente detectable en toda acción institucional (desde ahora, y para nuestros efectos, empresarial, por lo que valga el término) es atributo esencial —y más aún razón de ser— de la función de gobierno, estructurada esta última en la única e irrepetible institución que unos llaman Estado en sentido estricto; otros, Gobierno central, y nosotros, Gobierno nacional, para dejar libre juego a lo que luego se dirá sobre la (des) centralización por un lado y sobre el Estado por otro. Frente a las definiciones ética, moral, filosófica, iusnaturalista o sociológica de lo que pueda ser el interés público (acotables en el ámbito de esos respectivos sistemas axiológicos), en teoría administrativa sólo es interés público el expresamente declarado como tal por el poder soberano, en términos de juicio fáctico político, instrumentado coactiva y autoritariamente por el derecho positivo.

En la empresa como sistema social interactúan primaria y directamente los mismos elementos interdisciplinarios que en toda otra institución administrativa: insumos (recursos humanos, materiales y financieros) y productos, organización formal y conductas aleatorias, decisiones informadas y estratégicas y normas extra e intrainstitucionales. Cada uno de esos elementos y aun cualquiera de sus componentes o subelementos es procesable a lo largo del continuo interés público-privado, reconociéndose cierto grado de interés público (grupal, social o colectivo, que

son aquí términos intercambiables) en la administración de personal y de bienes y servicios, en las operaciones financieras, en el producto generado, en el rol estatuido, en el comportamiento espontáneo, en el uso de la información, en la generación de decisiones o en el ejercicio de la capacidad discrecional de gestores y clientela. El sumatorio ponderado de todos esos variabilísimos grados de interés público detectados política y jurídicamente por el poder soberano representaría un valor agregado, coyuntural, móvil y diferente para cada acción empresarial tomada en su conjunto, lo que significaría que sólo después de realizada tan penosa como arbitraria operación de avalúo estaríamos en condiciones de decir que una empresa educativa es de mayor o menor interés público que una empresa petrolera o que un casino de juego. El suponer apriorísticamente que la primera es portadora de una mayor dosis de interés público que la última es quedarse en el umbral del análisis institucional, atribuyendo valor social salvaguardable a tan sólo el producto empresarial; porque el valor social del producto es sólo uno, y no necesariamente el más importante, de los valores sociales en juego. A la hora de sumar el valor social de los componentes, el casino puede dar un mayor valor agregado (por razón del interés público de sus insumos, organización formal, conductas, decisiones y normas) que el colegio.

Si el interés público global de la acción empresarial es definible funcionalmente como un continuo o más bien como un sumatorio de continuos, pierde todo sentido el intento de encajarlo en las estructuras categóricas y discontinuas de la organización pública y privada. Aun suponiendo la posibilidad de construir racionalmente esos valores, expresados en magnitudes extensivas o intensivas, resultaría incogruente el embutir en un estereotipo de organización pública todas las acciones empresariales cuyo valor social global excediese de un determinado valor intermedio y en otro de organización privada a todo el resto de valores inferiores, imponiendo una camisa de fuerza a la fluidez de la gestión.

Frente a esta imposibilidad se debaten todavía como pueden las ciencias sociales básicas. Para el economista es pública la función de producción de bienes y servicios de demanda indivi-

sible o preferente; el politicólogo tendrá por tal la estructura en que encarna el poder soberano; a mitad de camino entre ambos, el hacendista verá como públicas las instituciones sujetas al régimen financiero del Fisco; el jurista llamará Derecho administrativo al régimen exorbitante de derecho común que privilegia las estructuras, funciones y procesos gubernamentales; el psicólogo social identificará organización pública con burocracia, tratando de descubrir los comportamientos intra y extra-institucionales del servidor público y de anotar sus diferencias con el resto de la fuerza de trabajo y sus cotejos con la clientela.

Pero no se llega lejos con ese instrumental epistemológico. El criterio de la indivisibilidad de los fines no sirve para llamar o hacer públicas a todas las estructuras cuyo producto no tiene demanda divisible, y menos aún para negar la producción pública de bienes y servicios divisibles, lanzando a los economistas a la búsqueda de criterios complementarios de afiliación para justificar o explicar la acción pública, tales como las ventajas de las economías de escala, el monopolio técnico, la superación de los costes decrecientes o la inexistencia del principio de exclusión\*. Al encontrarlos insuficientes (porque cualquiera de esos productos se puede obtener, y de hecho se obtiene en régimen de economía privada), dan un paso más allá, entrando a hacer jugar el concepto de costo y beneficio social (Pigou, 1920; Kapp, 1933), que no es sino el reconocimiento paladino de que la economía no está preparada para trazar con su propio instrumental metodológico la frontera público-privada y la llamada de socorro a las demás ciencias sociales para ayudar a definirla.

Por lo que hace a la ciencia política, no se ha puesto aún de acuerdo sobre si el objeto de su estudio es la institucionalidad

---

\* Dice textualmente BATOR (1962) que «el economista llama pública la producción de actividades cuyo costo adicional de uso es cero. Un bien o servicio se define como público si el consumo que de él hace X no sustrae nada de lo que de ese bien queda disponible para los consumidores Y y Z. Los programas de radio, el rayo de luz de un faro marítimo y la seguridad brindada por la defensa nacional tienen todos un costo adicional de cero» (p. 128). Agreguemos ahora, para tenerlo bien presente en lo que luego diremos, que el costo marginal de gobernar a un ciudadano más es también cero, con lo que resultaría que, según este criterio, tan pública es para la economía la función de gobierno como la producción de programas de radio y televisión, y que, a *sensu contrario*, la producción de servicios educativos, escolarizados, de atenciones sanitarias o de viviendas de interés social no podría ser pública nunca, pues en todos ellos se da el principio de exclusión.

del Gobierno o la funcionalidad del poder. Mientras tradicionalmente fue lo primero \*, la distinción público-privada fue tautológica, y la acción política fue toda ella política pública. Pero abierta en su objeto la inmensa brecha por la que hoy penetra la teoría del poder \*\* con todos sus elementos componentes y afines (coerción, autoridad, liderazgo, obediencia, sanción, etc.), la distinción público-privada pierde toda relevancia, pues el fenómeno del poder es el mismo en ambos términos (Holt y Turner, 1966).

Desgraciadamente, la conceptualización funcionalista y dinámica de lo público como un continuo choca irremediabilmente con el inmovilismo de la estructura orgánica y formal. Por ágil que pretenda ser, la norma jurídica es siempre un estereotipo en el que viaja la acción social, y todo vehículo es ante todo un recipiente de dimensiones prefijadas. Nada es tan discreto como la estructura, anclada en el mar de la acción social general. El Derecho administrativo rechaza así, por necesidad epistemológica, las categorías polares utópicas y la versatilidad de las posiciones intermedias; tiene que trabajar con órganos, personas, niveles de responsabilidad, individualización de competencias y singularización de instancias. Lo público tiene que ser siempre para el derecho un terreno, valor o campo aislable, acotable y manejable como un todo homogéneo, frente a la antítesis de lo privado. El derecho positivo es codificación, sincrónica uniformidad de lo normativo, jerarquía piramidal, entrabada de estratos vinculantes, por más que la sociología jurídica y la filosofía del derecho pugnen por romper la camisa de fuerza de la estructuración. El derecho opera, como decía Ihering (1852-65) con sujetos, objetos, contenidos, efectos y acciones referidos a individualidades lógicas (que él llamaba incluso «cuerpos» jurídicos),

---

\* Cfr., por todos, CARRO MARTÍNEZ (1957). Incluso algunas de las más destacadas doctrinas funcionalistas sobre el objeto de la ciencia política son reconducibles a teoría del Estado. MORGENTHAU (1955) opina que el enfoque de EASTON (1953), al centrarse en la asignación autoritaria de valores para una comunidad acotada en el tiempo y en el espacio, viene a desembocar, sin proponérselo, en una teoría del Estado. De igual modo LASSWELL, después de haber sido uno de los pioneros del enfoque funcionalista del poder, vuelve a apegarse (1963) al institucionalismo estatal.

\*\* Lo que tampoco es nada nuevo. La originalidad de este enfoque se remonta probablemente a CATLIN (1930) y a MERRIAM (1934), y sigue con MORGENTHAU (1948) y LASSWELL y KAPLAN (1950), con lo que la ciencia política lleva casi medio siglo de lucha entre institucionalistas y funcionalistas en la búsqueda de su objeto.

susceptibles de clasificación y agrupación discontinua, es decir, estratificables. El *Corpus Juris Civilis* es ante todo un «cuerpo», es decir, un esfuerzo por trazar un límite y acotar un campo de trabajo, y en idéntico sentido lo es el Derecho administrativo. Por lo que hace a nuestro tema de ahora, no sabemos, a la luz del Derecho, qué cosa son (y en seguida volveremos sobre la idea de «cosa») las personas jurídicas públicas o privadas, pese a ser ésa la distinción fundamental del Derecho administrativo, y nos quedamos con la desconsoladora conclusión de Vitta (1962) de que el término «persona jurídica pública ha sido reducido a un nombre vano, sin contenido específico» (I, 152). En su misma línea remarca Musgrave (1959) que «la distinción entre necesidades privadas y sociales no tiene carácter absoluto y la diferencia es esencialmente de grado», y Waldo (1974) acaba de decirnos que «la distinción entre organizaciones públicas y privadas no tendrá ningún sentido para muchas de las organizaciones del futuro».

Así lo creemos también. Sólo tendrá sentido llamar públicas a las instituciones gobernantes puras, con lo que las entidades personificadas no son, en consecuencia, ni categóricamente públicas ni privadas, con la única excepción del Gobierno nacional y por extensión de los gobiernos locales, que son congénitamente públicos. Sólo el Gobierno institucionalizado es público en su función y en su estructura, y aun ello sólo cuando limita su acción a la actividad estrictamente gubernamental que llamamos condicionamiento. Cualesquiera otras entidades son híbridos de confluentes intereses públicos y privados, y los primeros le son determinados, detectados e instrumentados «desde fuera». La acción empresarial carece, pues, de sexo, y su estructura no ha de ser pública ni privada, porque no es esa una distinción aplicable ni operativa en un contexto microadministrativo. Lo que puede ser público, privado o mixto, como en seguida diremos, es su directorio; pero el directorio está ya por fuera o por encima de la microadministración gerencial y es distinto de ella, aunque interconectado a ella; si desmembramos el conjunto directorio-gerencia, la «empresa», como quehacer económico, se va íntegramente detrás del segundo miembro, dejando al directorio reducido a mero órgano de gobierno, sin misión ca-

racterística sobre el proceso tecnológico de transformación, que es la médula misma de la gestión empresarial. Pero sobre este tema central volveremos más adelante.

## 2. DISOLUCIÓN DEL CONCEPTO DE EMPRESA

El concepto de «empresa» está no menos maltratado que el de lo «público» por la acción centrífuga de las ciencias sociales y por la inadecuación entre función y estructura consecuente.

Italia es todavía la cuna del Derecho, y su Código Civil, un arquetipo de precisión jurídica. Su artículo 2.082 define la actividad empresarial como «el ejercicio profesional de una actividad económica organizada».

Abundante y contradictoria doctrina y jurisprudencia se empeñan en desentrañar el sentido de esos dos atributos: la profesionalidad del sujeto y la economicidad de la acción. Para unos la profesionalidad implica el ánimo de lucro (Ferri, 1960) y otros se conforman con el sentido de habitualidad, secuencia o permanencia del ejercicio (Arena, 1942); quieren unos limitar lo económico a las actividades de producción agrícola y comercial (Valeri, 1945) y extenderlo otros a todo proceso de producción y cambio (S. Lessona, 1970). Unos exigen la presencia o intencionalidad de un beneficio como elemento inseparable del ánimo de lucro y otros se conforman con la cobertura del costo de producción (V. Ottaviano, 1965). De modo que la exégesis de un texto legal aparentemente tan preciso y rotundo acaba por vaciarlo de toda precisión y soltarlo en el magma de las polivalencias.

Y no puede ser de otra manera. Los conceptos de profesionalidad, economicidad y organización son, aparte de extrajurídicos, confusos y aun contradictorios. La economía clásica y neoclásica entendió la función del empresario como el cuarto factor de producción encargado de contratar y remunerar insumos humanos, materiales y financieros, coordinar su acción productiva (Say, 1803) (1) y asumir el riesgo y la incertidumbre de la pro-

(1) Quizá importe recordar, para lo que luego se dirá sobre el capitalismo y la propiedad de la empresa, que hace ya más de siglo y medio que SAY separó claramente la remuneración del capitalista de la del empresario, confundida por ADAM SMITH.

ducción a cambio del excedente o beneficio (Knight, 1921). Knight hace uso constante de conceptos psicológicos para caracterizar la personalidad empresarial (cap. IX), dejándonos la idea de que el ser empresario es «una manera de ser» o, cuando menos, una profesión permanente. Pero unos años antes, Schumpeter—1934 (2)—acuñó su teoría de la innovación, que da al traste con la idea de profesionalidad y permanencia: si empresario—a diferencia de gerente o responsable del proceso productivo repetitivo y circular—es sólo el innovador y promotor de cambios tecnológicos o mercológicos, resulta que la función empresarial es acción discontinua, brillo fugaz, chispa de genio o golpe de suerte que se da sin sentido repetitivo, porque justamente cuando se repite deja ya de ser innovación para entrar en la circularidad del estancamiento. Si a largo plazo el equilibrio de la producción elimina el beneficio extraordinario que retribuye el riesgo de la innovación, «el empresario simplemente no existe» (p. 76), porque «no se puede confundir, como hace Marshall, empresario con gerente» (p. 77). La retribución del factor empresarial (que es el aspecto que interesa a la economía) resulta así desvinculada de la idea de organización, porque ésta es sinónimo de estructura formal, continuidad y permanencia. Si estamos a la teoría schumpeteriana, el gerente es cabeza de esa organización permanente, que, por serlo, ya no es empresa. A largo plazo sólo hay beneficio normal, que remunera la dirección del proceso circular, y sólo la innovación permite el beneficio extraordinario que retribuye la incertidumbre consecuente; pero en cuanto la innovación es aceptada estamos en presencia de un nuevo proceso circular, estancable a mayor nivel de eficiencia y rentabilidad que el anterior y al que la ley de la concurrencia se encargará de quitar a largo plazo ese beneficio extraordinario. La teoría de la distribución está así en un callejón sin salida (Prados, 1972, cap. XVI) y su consecuencia en el campo de la administración es vaciar el concepto de empresa de todo sentido estructural.

La referencia a la dimensión conductista de la empresa nos traslada al campo de la psicología social. No es la empresa en

---

(2) Según el prólogo del libro, la teoría schumpeteriana estaba ya elaborada en 1911.

sí categoría que se acomode al ámbito material y formal de esta ciencia, dedicada a escrutinizar el comportamiento humano dentro de unas tipologías grupales que, o bien se predicen por igual de todo tipo de actividades empresariales y no empresariales —grandes y pequeños grupos, organizaciones formales e informales— o bien subsumen lo que normalmente entendemos por empresa dentro de categorías más amplias, que sólo nos brindan parámetros sociológicos genéricos, como pueden ser los «grupos secundarios» de Cooley (1909) o el «Gesellschaft» de Tönnies (1887). Sin embargo, una de las teorías psicológicas que ha causado mayor impacto sobre la ciencia administrativa es probablemente la de Katz y Kahn (1966), y en ella sí encontramos un concepto específico de empresa, al que se hace jugar un papel central en toda la teoría institucional.

Katz y Kahn distinguen en cualquier institución cuatro funciones «genotípicas», que luego trasladan al ámbito social general para tipificar a las instituciones según esos mismos parámetros. Distinguen así, en toda institución, una función productiva, una de mantenimiento, una adaptativa y una política, dentro todo ello de la más rigurosa —y para nosotros utilizable— teoría sistémica. A continuación clasifican a cada posible entidad administrativa como *productiva* («entidades económicas dedicadas a crear riqueza, manufacturar bienes y proveer servicios»), de *mantenimiento* de la estructura comunitaria (educación, salud, seguridad social), *adaptativas* al cambio (universidades y centros de investigación y desarrollo), y *políticos* (coordinación y control de la vida social). Las empresas caen, por tanto, dentro del primer grupo y son definidas como «organizaciones productivas dedicadas directamente a la producción de riquezas mediante extracción de materias primas, transformaciones de mercancías o suministro de servicios conexos» (p. 112).

Consideran, por tanto, estos autores que el desarrollar una función productiva —en los términos por ellos definidos— es un elemento diferenciador primario del comportamiento institucional, y a partir de esta clasificación genotípica primaria establecen otros subtipos de análisis complementario, tales como la diferencia entre pertenecer a una entidad gratificadora (universidad, club) o enajenante (planta de montaje en cadena) o la

diferencia entre depender o no, para su vida, del mercado. De su análisis se desprende que el comportamiento institucional de la empresa—lo que la tipifica como tal a los ojos de la psicología—obedece al doble factor de manipular objetos en lugar de personas y de depender de las fuerzas de mercado.

Pero estas distinciones no nos parecen categóricas. En primer lugar existen multitud de funciones, de las que esos autores llaman de mantenimiento y adaptativas, que «manipulan personas» por un precio de mercado—desde los institutos de idiomas hasta los laboratorios clínicos—lo mismo que cualquier empresa; de modo que esta reificación de alumnos, pacientes o asegurados viene a extender los confines de la función productiva a la segunda y tercera de las categorías genotípicas comentadas, siendo las tres, a su vez, distinguibles de la cuarta, que es la única en que se manipulan (gobiernan) personas fuera del régimen de mercado, con lo que venimos a parar en nuestro binomio productivo-normativo. Pero además, y más importante aún para nuestros efectos, el intervencionismo contemporáneo significa el progresivo entorpecimiento del régimen de mercado por la vía de las operaciones de transferencia activas y pasivas del Fisco (impuestos progresivos *versus* subvenciones y subsidios en dinero y en especie) como mecanismo de redistribución del ingreso y de alteración del equilibrio de la producción y del consumo; y así, tanto las empresas públicas como las privadas resultan vendiendo sus productos a precios artificialmente alterados por la acción fiscal, con lo que podríamos decir que dependen tanto de ésta como de las «fuerzas del mercado». Con todo ello, el concepto de empresa que nos trae la psicología social viene a dar en el mismo concepto amplísimo por nosotros mantenido: es empresa toda institución destinada a producir cualquier tipo de bienes y servicios divisibles o indivisibles, materiales e inmateriales (en el amplísimo sentido de Maslow, 1954) que no sean el condicionamiento, único producto político químicamente puro.

«La empresa pública—dice Benzo Mestre (1973)—es un concepto extrajurídico y difuso; los múltiples intentos de definición se pierden en matizaciones que imposibilitan la aprehensión de

sus diversos caracteres y aspectos.» Y con tinta todavía fresca opina Martínez Nogueira (1974) que «la temática de las empresas públicas ha sido tratada desde perspectivas e intereses tan distintos, que su consideración como entidad de análisis es cuestionable».

Así lo entendemos también nosotros. Al abolir la vigencia de la distinción público-privada y la catalogación de la empresa como subtipo del género «institución que no gobierna», nos quedamos con el género amplísimo de unas instituciones productivas que no son en sí ni públicas ni privadas, sino gestionadas por el Gobierno. Podemos, ahora sí, seguirlas llamando empresas públicas por razones de simplificación del lenguaje; pero preferimos configurarlas, como a continuación diremos, como «entidades específicamente condicionadas».

## II. Revisión del concepto: Instituciones específicamente gobernadas

Al abolir el concepto convencional de empresa pública por insuficiencia de ambos términos y proponer su reemplazo por el de «institución específicamente condicionada» es preciso desarrollar sucesivamente tres conceptos: a) el de institución personificada; b) el de gobierno como condicionamiento, y c) la distinción entre condicionamiento genérico y específico.

### 1. INSTITUCIONES PERSONIFICADAS

Nuestro punto de partida es la institución administrativa, definida como toda «persona jurídica organizada formal y establemente con individuos que asumen misiones definidas, interrelacionadas y orientadas a la transformación discrecional de medios en fines según pautas condicionables de optimización gerencial». Esta definición sincrética entiende a la institución como un sistema abierto, configurado por la interacción primaria de cinco elementos o factores ya mencionados, los cuatro primeros de los cuales nos interesan, en breve reseña, para poner el quinto en perspectiva.

a) El económico, propio de todo proceso tecnológico de transformación de insumos en productos, dando a estos términos la amplísima cobertura material y formal de manipulación racional de medios y de fines e incluyendo, por tanto, como un subtipo nada más, el carácter comercial, divisible, mercológico o mercantil de los insumos y productos que se conocen como «empresariales».

b) El elemento estructural de la organización formal, entendida como interacción de órganos y roles predefinidos racionalmente por el ordenamiento jurídico-positivo extra e intra-institucional, para configurar el receptáculo, continente e instrumentación de la función institucional.

c) Las categorías psicológicas del comportamiento real y observado en la institución, en interacción dinámica con los correspondientes roles personales asignados.

d) La personería jurídica de la institución, que la convierte en institución-persona (Hauriou, 1925), haciéndole de ella un verdadero sujeto del derecho, en pie de igualdad con las personas naturales investidas de esa condición jurídica de titularidad de derechos subjetivos y centro de imputación de intereses. Con ello las instituciones personificadas dejan de ser «cosas» objeto de apropiación para no pertenecerse sino a sí mismas; contratan insumos humanos, materiales y financieros; pagan por ellos y son dueñas de su excedente económico. El destino que ellas mismas pueden dar a ese excedente queda supeditado al condicionamiento genérico o específico que las sujete.

e) El condicionamiento en cuestión, como afectación (restrictiva o enriquecedora) de la decisión discrecional (gerencial) por el sistema jurídico-positivo, en salvaguardia del interés público,

Con estos cinco elementos (insumos y productos, organización formal, conductas reales, personería jurídica y toma de decisiones), la institución, que ya no es ni pública ni privada, queda enmarcada sincréticamente por la economía, la psicología, el derecho y la teoría política. Este último hilo (el de la decisión política) es el que nos interesa de inmediato.

## 2. GOBIERNO COMO CONDICIONAMIENTO

Definimos la función de gobierno como el condicionamiento de la acción microadministrativa de los gobernados en salvaguardia del interés social, detectado en el ámbito del Estado sistémico. El condicionamiento es un continuo del ejercicio del poder, retroalimentado por el continuo compensador de la participación del gobernado; instrumentable política y jurídicamente con toda la panoplia del arsenal intervencionista contemporáneo, cuyo ejercicio está atribuido, como sujeto activo, a la institución que aquí llamamos Gobierno nacional—y por extensión contingente, Gobierno local—, cuya última diferencia con las demás instituciones gobernadas es la indivisibilidad ontológica de ese su producto, que es precisamente gobernar o condicionar a los demás, sin hacer él por sí mismo ninguna otra cosa. El Gobierno nacional es así la institución, ente, persona o empresa en el más lato sentido, cuyo fin es producir motivaciones—normas, incentivos, sanciones, recomendaciones, proposiciones—para alterar, por razones de interés social, decisiones ajenas.

Gobernar es hacer política de fines últimos en el ámbito estatal (*politics*) e instrumentarla mediante políticas sectoriales (*policies*) en todos y cada uno de los compartimientos en que holísticamente se segmenta, sin que ello abarque la producción de ningún otro bien o servicio que no sea el condicionamiento; la política educativa no incluye gestionar ningún proceso académico, sino condicionar, en cuanto sea de interés social, todos los que se llevan a cabo en el ámbito nacional; ni la política sanitaria incluye el mantenimiento de hospitales; ni la política de seguridad social implica la administración de los seguros; ni gobernar las comunicaciones significa asumir la gestión del correo; ni administrar ferrocarriles es parte componente de una política de transporte; ni hacer política agraria supone administrar reservas forestales; ni gobernar la industria requiere gestionar fábricas alguna; ni el gobierno del sector turístico exige mantener una cadena hotelera. Fabricar, alojar, vender, alumbrar, sanear, educar, asegurar, cultivar, roturar o construir no es gobernar, sino producir bienes y servicios más o menos divi-

sibles con criterios de optimización institucional. Gobernar es tan sólo intentar (y gobernar eficazmente es conseguir) que en esa producción de bienes y servicios que llevan a cabo las entidades institucionalizadas queden a salvo las alícuotas de interés social que las respectivas políticas educativa, sanitaria, laboral, agrícola, industrial, comercial, de transporte o de turismo hayan definido como tales.

Frente a esta distinción, para nosotros radical, entre función gubernamental, normativa o reguladora de una parte y función productiva o extragubernamental de la otra, la experiencia comparada muestra la más inextricable mezcla de funciones y estructuras normativas y productivas; ora aparecen los correos, ferrocarriles o escuelas consolidados en órganos ministeriales, ora se les descentraliza nominalmente, sujetándolos a los mismos procesos de administración de insumos que a los órganos centralizados, ora se sostiene que la función productora es en sí una extensión, componente o fragmento inseparable de la función de gobierno (3). Se ha definido al Estado «estricto y *latu sensu*» como globalizador de unas u otras de esas estructuras y funciones llamadas públicas (no de interés público, que es algo bien distinto) y se ha dado en llamar sector público a ese repertorio coyuntural y errático de entidades yuxtapuestas, unas productoras, otras normativas, y la mayor parte de ellas, una mezcla de las dos, para tratar a ese deforme conglomerado como un todo homogéneo; porque lo importante en todo ese esfuerzo es trazar claramente la frontera entre ese leviatán y el resto de la estructura social, sin parar mientes en que la administración de personal, la de abastecimientos, la financiera, la presupuestaria, la contable y la del control tienen que ser necesariamente distintas cuando se aplican a la actividad gubernamental y a la actividad productiva; porque aplicadas a la primera el parámetro político de la eficacia del condicionamiento supone unos regímenes propios y característicos de la institución gubernamental, y aplicadas a la segunda, el parámetro económico de la eficiencia microadministrativa impone las mismas características básicas de las administraciones privadas. Sólo sustituyendo la

---

(3) Véase un esfuerzo de sistematización del caos operativo de estas categorías, en cuanto a forma jurídica y a mecanismos de control, en BREWER-CARIAS (1987).

desorbitada distinción público-privada por la dicotomía normativo-productiva adquieren las estructuras y las funciones gubernamentales su adecuada perspectiva.

### 3. CONDICIONAMIENTO GENÉRICO Y ESPECÍFICO

La pauta de acción gubernamental es así la eficacia del condicionamiento o grado de aproximación de los resultados obtenidos a escala nacional por las instituciones gobernadas, con los objetivos perseguidos por la política de fines últimos y sus componentes sectoriales.

La eficacia de la función de gobierno depende, pues de tres posibles parámetros: *a)* de la dimensión del espectro intervencionista, siendo más eficaz el gobierno liberal que detecta un mínimo residual de elementos de interés público en el ámbito comunitario que el gobierno intervencionista contemporáneo, proclive a extender progresivamente la relevancia de los intereses colectivos; *b)* del grado de retroalimentación participatoria de la población (democracia) en la determinación y salvaguardia de ese rango de intereses públicos, suponiéndose más proclives a aceptar las medidas de gobierno las colectividades educadas en regímenes políticos poliárquicos que en los jerárquicos (Dahl y Lindblom, 1953); *c)* de la amplitud, finura, variedad y adecuación del arsenal disponible en la panoplia intervencionista para utilizar en cada caso el instrumento técnico adecuado a la salvaguardia de los intereses públicos en juego; porque va en desmedro de la eficacia el uso indiscriminado de la ley formal como instrumento estandarizado de gobierno. Como dice Villar Palasí (1964), «el factor ley es un factor de coste que globalmente se transforma en un factor de beneficio. Por eso, igual que en economía, hay un *break even point*, por debajo del cual es inoportuna y perjudicial la normación» (p. 9).

Cuando por cualquiera de las tres razones apuntadas —o por acumulación de todas ellas— las medidas de gobierno no logran inducir en los gobernados el comportamiento deseado —la alteración de sus procesos de equilibrio microadministrativo por razones de interés público—, tenemos a la función condicionamiento por inelástica o, lo que es lo mismo, al gobierno por

ineficaz; ni los colegios educan, ni los hospitales atienden, ni las fábricas producen, ni los constructores edifican, ni los bancos operan, ni los comerciantes venden, de acuerdo a las respectivas políticas sectoriales genéricas, sino de acuerdo a los estrictos requerimientos endógenos de su equilibrio microadministrativo. Las instituciones gobernadas se convierten así en sistemas administrativos cerrados, por impermeabilización de sus fronteras frente a los valores políticos de su entorno. Un gobierno que no gobierna es entonces una estructura sin función, y el ámbito estatal (que aquí definimos como el sistema macroinstitucional de ámbito nacional, en cuyo seno interactúan, como elementos primarios, las instituciones gobernantes y las gobernadas (Jiménez, 1974) cae en la anarquía, que es la disolución del ámbito suprainstitucional (Kropotkin, 1903).

Frente a la ineficacia gubernamental existen varios remedios. El que aquí nos interesa es la sustitución del condicionamiento por la producción directa de esos bienes y servicios, cuya salvaguardia la función de gobierno no puede garantizar. Pero esas funciones productivas no se convierten por ello en función de gobierno ni pueden confundirse a efecto alguno con ella; la distinción analítica entre microadministrar «desde dentro» cualquier acción institucional e influir «desde fuera» en uno u otro aspecto de ese proceso de transformación de insumos en productos sigue siendo igualmente válida (microadministrar es acción reflexiva—se administra uno a sí mismo—, y gobernar, acción transitiva—se gobierna a los demás—), cualquiera que sea la naturaleza de la organización que lleva a cabo tal función productiva. El que un Gobierno, nacional o local, se haga cargo de una gestión empresarial cualquiera significa, a escala positiva, que está desempeñando dos funciones diferenciables: la de gobierno, que le es propia y consustancial, y la de empresario, que le es aleatoria y circunstancial, y a escala apologética, que debe separar cuidadosamente ambos tipos de función y diseñar estructuras acordes con cada una, porque hay una organización que es propia de la función de gobierno y otra que es propia de la función productiva o empresarial.

Enunciemos ahora la tesis central de este trabajo: cuando las instituciones gobernadas no responden al condicionamiento ge-

nérico que emana de las políticas sectoriales (impermeabilidad fronteriza al factor exógeno gubernamental), el Gobierno puede verse obligado a sustituir o complementar por sí mismo esos procesos institucionales (4); pero como tal reemplazo o complemento supone ya de por sí el hacer algo que no es «gobierno», la alternativa más racional es mantener todas esas funciones productivas incorporadas a instituciones distintas del Gobierno mismo, en forma tal que nunca puedan inducir a confusión y que pueda mantenerse la función de gobierno químicamente pura en el seno de una organización gubernamental igualmente depurada. Para ello basta con descentralizar esas funciones en entidades dotadas de su propia personería jurídica, con capacidad de obligarse y obligar, propia y distinta de la del Gobierno nacional o local, que asume su gestión.

Hasta aquí la solución es bien conocida. Donde nuestra hipótesis se aparta de la doctrina y praxis tradicional es al concebir la labor de Gobierno sobre ese tipo de entidades, no como una función gerencial o microadministrativa, de optimización productiva, sino como una función político-administrativa de condicionamiento específico de las decisiones gerenciales. De esta manera el Gobierno complementa, subsana o refuerza la ineficacia relativa del condicionamiento genérico con un condicionamiento específico, residual y globalizante del conjunto de la acción microadministrativa, sin caer por ello en una confusión de funciones gubernativas y productivas. El engranaje que permite este enlace de la política gubernamental con la microadministración institucional es precisamente el Directorio u órgano supremo de la entidad en cuestión, al cual, en nuestro modelo, no consideramos tanto como parte de la entidad dirigida cuanto como órgano desconcentrado del Gobierno mismo.

Ese órgano ocupará en seguida el centro de nuestra atención. Pero antes será preciso aclarar las implicaciones administrativas

---

(4) Lo que no significa reverdecir el principio de subsidiariedad (TAMAMES, 1974), a menos que se entienda ésta en el sentido amplísimo aquí adoptado, en el cual caben las trece razones que el propio TAMAMES señala (pp. 432-433) para justificar la constitución de empresas públicas; porque todas ellas son sustitutos o complementos de actividades productivas que, en teoría, podrían realizarse por entidades privadas. El suponer que el condicionamiento no es eficaz sobre ellas es juicio de valor contingente.

de la distinción normativo-productiva para justificar el distinto tratamiento de unas y otras funciones administrativas.

Nos encontramos, como punto de partida, ante una extraña situación: un Gobierno que, al no lograr ser eficaz como tal, se ve obligado a hacer cosas que no son «gobierno», esto es, una estructura llamada a cumplir funciones que no corresponden a su «manera de ser». Decimos que si hace esas cosas, que no son «gobierno», con la organización propia del gobierno hará probablemente mal ambas. El Gobierno tiene entonces que estructurar separadamente esas funciones no gubernamentales en organizaciones cónsonas con la función productiva. Esta es la razón de ser de la descentralización, porque en las entidades descentralizadas el Gobierno ya no gobierna, sino que produce; usa entonces en ellas los instrumentos propios de la función productiva.

El papel del Directorio es precisamente el de dar ese difícil salto entre ambos tipos de estructuras y de funciones: permitirle al Gobierno cumplir funciones no gubernamentales sin dejar de ser Gobierno.

Examinemos, de inmediato, en qué se distingue la administración de las funciones gubernamentales o normativas de las no gubernamentales o productivas.

### III. Función productiva y sistemas administrativos

Toda función productiva encierra un proceso tecnológico propio y característico que preconditiona su organización formal: el comportamiento esperado de sus miembros y clientelas, los mecanismos de selección, capacitación, asignación al cargo, remuneración, bienestar y retiro de su fuerza de trabajo, los de adquisición, almacenamiento, distribución y control de sus abastecimientos, su régimen financiero, sus especialidades presupuestarias y contables y sus pautas de control. Cada entidad pública o privada es ella en sí misma y clama por su propia identidad microadministrativa. La doctrina científica, en cuanto abandona el terreno firme de la abstracción conceptual para asirse al empirismo de la fenomenología administrativa, se ve obligada a

construir toda suerte de tipologías para clasificar, separar, individualizar, identificar y concretar un mosaico institucional en el que, en última instancia, no existen dos entidades idénticas.

Ello no ha impedido, sin embargo, construir toda una teoría empírica de la llamada «administración de negocios». Los libros dan y los gerentes aplican pautas de administración de la producción, de relaciones industriales, de almacenamiento, de financiamiento, de presupuesto o de contabilidad, tan válidas a escala del conjunto como válida es también su readaptación a cada institución específica. Pero lo verdaderamente urgido de subrayar, porque es lo más negligido en nuestro tema, es que todo ese acervo de instrumentación operativa, siendo común a todas las entidades productivas, públicas y privadas, es justamente distinto del que corresponde aplicar a la administración interna de esas extrañas entidades, instituciones o personas jurídicas que son los Gobiernos nacionales o locales. Conviene, pues, apuntar las grandes líneas de separación que existen entre la administración de las entidades de gobierno y la de las de producción de bienes y servicios, limitando el examen a seis de los que consideramos como sistemas administrativos institucionales (o sistemas microadministrativos): personal, abastecimientos, tesorería, presupuesto, contabilidad y control (5).

## 1. ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL

La función de condicionamiento supone, desde que se articula establemente en el pasado siglo, un servicio de carrera administrativa cerrada, restringida, reclutable, vocacional, de promoción interna, con clasificación de cargos, remuneración estándar, despolitización (6), permanencia, disciplina pública y jubilación forzosa; se acuña bajo un patrón liberal, en el que el

(5) No hay lugar aquí para desarrollar nuestra teoría de sistemas administrativos, integrados por tres sistemas de insumos o apoyo (personal, abastecimientos y finanzas) y seis sistemas de equilibrio cuatripartito entre los tres insumos y el producto (información, planeamiento, presupuesto, contabilidad, racionalización y control), algunos de los cuales tienen solamente dimensión microadministrativa y otros operan en la doble vertiente macro y micro. Los sistemas aquí revisados son todos de ámbito institucional, como referidos a sistemas microadministrativos propios de cualquier empresa y comparables a sus paralelos congéneres de apoyo y equilibrio gubernamental «hacia adentro» (microadministración de las entidades de gobierno).

(6) Cfr. sobre el tema de la despolitización burocrática CALDEN, 1971, cap. 4.

Estado se defiende de un hostil contorno social, encerrándose en el caparazón de una burocracia o estructura especial de servicio sin parangón en la actividad privada. La función productiva, en cambio, opera históricamente con toda la flexibilidad gerencial que le permiten las inicialmente escasas restricciones legales: carrera abierta, versatilidad, libre contratación y despido, reclutamiento coyuntural y oportunista, remuneración negociada, libre nombramiento, promoción por mérito o apreciación subjetiva y —a medida que las conquistas sociales se afianzan— sindicación y negociación colectiva.

Pero el paso de la gendarmería al intervencionismo se da sin solución de continuidad: paulatinamente ha ido entrando, con prisa y sin pausa, la actividad empresarial en el ámbito gubernamental. Al así hacerlo se tiñe de «pública» su fuerza de trabajo a todos los niveles, en desmedro de su primigenia dimensión productiva. Asimilable todavía, en mayor o menor grado, a los burócratas, se administra hoy un abigarrado ejército de profesionales y obreros bajo unas pautas que, en la medida en que se aproximan al modelo del servicio civil, nada tienen que ver con la naturaleza de la función empresarial.

Frente a esta constatación es necesario reafirmar que los mecanismos de reclutamiento, selección, promoción, retribución, capacitación y separación de los trabajadores de la empresa no pueden ser los mismos que los de los empleados gubernamentales, sino, en principio, los mismos que los de las demás empresas privadas: de libre determinación gerencial, sujeta a las restricciones exógenas del condicionamiento gubernamental. Señalaba en su día Bagehot (1867) que «una burocracia debidamente entrenada en el ejercicio de sus funciones es incompatible con el arte de gestionar negocios. Este arte no ha sido todavía incorporado a unas normas». Aunque un siglo más tarde no parece ya oportuno catalogar la administración de negocios como arte, sí sigue siendo cierto que las técnicas de una y otra administración difieren en su esencia.

## 2. ADMINISTRACIÓN DE LOS ABASTECIMIENTOS Y RECURSOS NO PERSONALES

La misma argumentación vale para los abastecimientos. La función de condicionamiento utiliza, en cantidades masivas, un número reducido y codificable de bienes y servicios, desde papel hasta edificios, pasando por luz eléctrica, teléfonos y automóviles. Es posible y oportuno confeccionar entonces listas de abastecimientos y de proveedores, comprar al por mayor, licitar o concursar precios y someter todo el proceso de adquisición, almacenamiento y distribución a las pautas cerradas de un trámite administrativo uniforme. Pero algo muy distinto ha de ser la compra de tractores, motoniveladoras, rayos X, plantas de laminación, equipos de perforación petrolera o libros de investigación, porque entonces ocurre lo mismo que con los empleados encargados de utilizarlos: que no pueden asimilarse sin más a los patrones cerrados de una carrera administrativa ni de un sistema de suministros gubernamentales, sino configurarse bajo las pautas genéricas de la administración de negocios; sujetos una vez más, como los privados, a las regulaciones exógenas que imponga desde fuera el catalizador del interés público y librados, a partir de ahí, a la libre iniciativa de sus gerencias institucionales.

## 3. ADMINISTRACIÓN FINANCIERA

El subsistema financiero propio de la función de condicionamiento se separa tan radicalmente del de la función productiva como el de esta última es común y extensible a las entidades públicas y privadas. A la diferencia en la función típica (administración tributaria y del crédito público *versus* ingresos por ventas y negociación de títulos; asignación legal de egresos *versus* oportunidad y flexibilidad del gasto) han de corresponder notables diferencias estructurales y procedimentales, de modo que la organización y funciones de tesorería de las entidades productivas no tienen por qué sentirse mimetizadas, atraídas o estereotipadas por las del Fisco. Mucho menos aún, y esto por razón ontológica, puede desaparecer su tesoro propio para sub-

sumirse en el del Gobierno nacional o local como mera desconcentración geográfica o funcional de éstos; porque si estas entidades son verdaderas instituciones personificadas, la primerísima condición para ser sujetos de derechos y obligaciones es tener su propio tesoro, tan distinto del Gobierno nacional como del de cualquier otra persona, natural o jurídica y pública o privada. El tesoro de cualquiera de estas entidades entra en relación con el Fisco mediante transferencias activas o pasivas, sin que tenga sentido teórico ni pragmático alguno operar consolidaciones a nivel del sector público, como si las transferencias del Gobierno a las empresas públicas fuesen «transacciones intra-sistema». Al reestructurar la función gubernamental en los órganos centralizados del Gobierno nacional y descentralizar la función productiva en esas otras instituciones, el Fisco es todo y sólo el Tesoro del Gobierno nacional, percibe la integridad de la masa tributaria (incluyendo los impuestos a que puedan quedar sujetos los demás entes públicos), realiza pagos a sus acreedores directos (proveedores de insumos para su función de condicionamiento) y subsidia o subvencionada, por razones de interés público, cualesquiera procesos de producción, consumo o cambio, públicos o privados. Las entidades productivas, por el contrario, perciben la integridad de sus ingresos por ventas de bienes y servicios, usan gerencialmente de su capacidad de endeudamiento (el aval gubernamental puede otorgarse indistintamente en favor de prestatarios públicos o privados), perciben subvenciones gubernamentales, consolidan sus ingresos y hacen frente con ellos a la masa institucional de acreencias. De manera que no sólo por exigencia consustancial a su personificación han de contar con un tesoro propio e independiente del Fisco, sino que, por razón de la naturaleza misma de sus actividades, la organización, funciones y procesos de esas tesorerías han de ser diferentes de los del Gobierno nacional.

#### 4. PRESUPUESTO

a) El presupuesto del Gobierno central es, al igual que los presupuestos de todas las demás instituciones públicas y privadas, un instrumento de equilibrio microadministrativo entre in-

sumos y productos; significa un compromiso formal de aplicar medios específicos a fines preestablecidos en la unidad de tiempo.

El presupuesto del Gobierno central y municipal debe ajustarse a un proceso acorde con la naturaleza de sus insumos y sus productos. Los programas presupuestarios, que son las células primarias de la acción institucional, tienen una meta inconmensurable en términos cuantitativos, que es el condicionamiento, lo que anula todo intento de medición de resultados y, por ende, toda referencia a la eficiencia del programa en términos de costo-beneficio. La distribución formal de las unidades de apropiación en pliegos, programas y subprogramas sigue —si la racionalización adecuó previamente estructuras a funciones— las líneas de homogeneidad progresiva en la desconsolidación de las políticas sectoriales, a partir de los Ministerios titulares y órganos supremos correspondientes. El presupuesto de resultados o metas se limita a establecer los alcances del fragmento de política correspondiente al radio de acción de su unidad ejecutora, especificando los instrumentos de condicionamiento que se proponen para llevarla a cabo (información, promoción, regulación, sanción, etc.). El presupuesto de personal incluirá la relación de la burocracia a cargo del programa; el presupuesto de recursos materiales, los bienes muebles e inmuebles que requiera la instrumentación de esa política. El presupuesto financiero se integrará, por objeto del gasto, con los pagos de caja o desembolsos efectivos previstos para: pagos directos (remuneraciones personales y compra de bienes y servicios) y con los indirectos que se deriven de las transferencias activas que instrumenten el condicionamiento, y por origen del ingreso, con la tipología tributaria, crediticia y de las demás transferencias recibidas, según la clasificación que resulte más operativa para la ejecución y el control administrativos. El presupuesto se aprobará por pliegos, programas o subprogramas, dependiendo de la estructura que se dé a las unidades de asignación, y la aprobación significará formalmente el compromiso de alcanzar las metas políticas programadas con los recursos asignados; pero tal compromiso formal resulta vacío de sentido económico por la intangibilidad del resultado político. Los resultados de la acción gubernamental se evaluarán por el supersistema político

(poderes, partidos, grupos de presión) en términos de eficacia política y nunca en los de eficiencia económica (Wildavski, 1964). La ejecución presupuestaria se rutiniza en los lentos trámites del desembolso por duodécimos, de la preauditoría del gasto, del registro de compromisos y demás medidas típicas destinadas a garantizar la legalidad—en desmedro de la oportunidad—del gasto público.

b) El presupuesto de las entidades públicas descentralizadas apenas debería guardar analogía alguna con el gubernamental. La escasa similitud está orientada a cumplir, en su caso, el compromiso formal de la aprobación parlamentaria. Por lo demás, el contenido, estructura y procesos presupuestarios es idéntico al de las instituciones privadas. La apertura de programas se establece en términos de la homogeneidad relativa del producto (una empresa petrolera, pública o privada, pueda tener programas de exploración, explotación, refinó y comercialización, amén de los programas propios de las funciones directivas y de soporte administrativo). La formulación exige la anticipación de resultados cuantificables que permitan la obtención del dato, estratégico e insustituible, de los costos unitarios. Al mismo fin contribuye la exigencia de que el presupuesto financiero incluya las partidas de depreciación\*.

Nada resulta más distorsionador de la política, de la economía y de la administración que el diseñar un modelo presupuestario uniforme para el llamado sector público, donde tal uniformidad ha de ir necesariamente en perjuicio de las distintas necesidades de un presupuesto de condicionamiento político y de un presupuesto de funciones productivas.

## 5. CONTABILIDAD

Pero tal vez sea en el sistema contable, propio de uno y otro tipo de función, donde se hace más patente la diferencia.

a) La contabilidad del gobierno central debe ser, ante todo, simple contabilidad financiera. Esto, que parece una perogrullada en la concepción clásica de la contabilidad, no lo es en absoluto

\* Véase un modelo operativo de presupuesto de empresas públicas en BURKHEAD, 1959, cap. 16, especialmente pp. 418-423.

en nuestra teoría institucional, porque en toda institución personificada el sistema contable es, igual que el presupuestario, un sistema de equilibrio microadministrativo destinado a establecer relaciones primarias entre los cuatro elementos endógenos del proceso productivo (los tres insumos y el producto) y, por ende, no sólo a mantener los tradicionales registros financieros, sino también los registros de recursos humanos y materiales realmente utilizados (independientemente de que se pague o no por ellos) y los registros de las metas logradas, y a correlacionar los cuatro registros en un sistema contable integrado. Esta es una de las condiciones generales de eficiencia del sistema institucional entendido como proceso productivo en el sentido amplísimo que hacemos nuestro. Pero, como acabamos de decir, el Gobierno central no es una institución en busca de eficiencia, sino de eficacia política, y los registros cuatripartitos nada tienen que ver con ésta. El principal objetivo que la contabilidad persigue aquí es el control de legalidad del gasto y del ingreso y sólo subsidiariamente los objetivos generales del sistema (programación de la acción, información para la decisión, seguimiento del proceso productivo, control de oportunidad, etc.). Por eso, no solamente basta aquí con la pura contabilidad financiera, sino que, para satisfacer ese elemental requisito del control de legalidad, basta también con una simple contabilidad de caja que registre compromisos y pagos a efectos de auditoría previa y posterior y de cierre del ejercicio contable. Esto es lo que ha venido siendo la contabilidad pública tradicional y lo que aún sigue siendo en innumerables países, por más que las modernas y sofisticadas leyes orgánicas sobre la materia exijan otras cosas, que suelen quedar en letra muerta por su falta de sentido respecto de las operaciones gubernamentales. Y ello ha sido así porque, con o sin percepción cabal del fenómeno bajo estudio (la distinción normativo-productiva), el sistema liberal se aferró al ya comentado aislamiento social de la fenomenología gubernamental y diseñó para ella un modelo contable elemental y suficiente para permitir el control legal. Después, y como también hemos dicho, el incrementalismo intervencionista siguió procesando como gubernamental el cada vez más creciente proceso productivo público, que corrió parejo con el incrementa-

lismo del condicionamiento. Y así, envueltos y revueltos condicionamiento y producción pública en un modelo uniforme, se extendió esta elementalidad suficiente de la contabilidad de caja o legalista a la producción pública de bienes y servicios, con lo que se originó la quiebra del sistema institucional. Porque tal contabilidad no solamente carece de interés para el proceso productivo, sino que directa e inexorablemente lo distorsiona o inutiliza como tal, convirtiendo a la empresa pública que con tal contabilidad se satisfaga en nave sin timón, flotando impune en el magma del sistema social general y tropezando, ora con la nave gubernamental, ora con las demás entidades privadas que, por la cuenta que les tiene, han adoptado un sistema contable diametralmente diferente.

b) La contabilidad de las entidades productivas ha de regirse, pues, por los principios establecidos en la contabilidad de negocios. La trilogía de los fines contables (planeamiento, seguimiento y control de la acción institucional) exige una contabilidad cuatripartita en interacción primaria, esto es, un verdadero sistema administrativo acotado por una frontera que lo aísla y comunica a la vez con los demás sistemas de equilibrio, cuyos elementos primarios son los registros de los tres insumos y del producto y cuya interacción primaria se manifiesta en los estados de reconciliación entre todos ellos. De los registros propios del sistema de personal categorizado debe tomar el sistema contable la información referente al número de horas-hombre realmente insumidos por el programa, incluyendo, sin distinción alguna, el personal asalariado y el que presta servicios gratuitos, porque nada tiene que ver el hecho financiero de que la mano de obra cueste mucho, poco o nada con el hecho real de que el programa insume trabajo humano, y que es este trabajo y no el dinero pagado el insumo de último orden del proceso productivo o eslabón de engarce entre insumos y productos en términos reales. Lo contrario ocurrirá con el funcionario de nómina que se ausenta por enfermedad: en el registro financiero seguirá apareciendo como un costo del programa, pero no en los términos reales que conciernen al registro del personal.

Lo mismo ocurre con los recursos materiales. El sistema contable registra la utilización real de horas-tractor, espacio-año o

enseres-mes de los bienes de consumo duradero y las toneladas utilizadas de bienes de consumo instantáneo, independientemente de que se haya pagado por ellos durante el ejercicio fiscal, de que estuvieran en existencia ya pagada de ejercicios anteriores o de que hayan sido donados \*. Todo esto es tan antiguo como el reconocimiento de que una economía de trueque es tan economía como la monetaria; simplemente, parece estarse olvidando.

Por su parte, el sistema de tesorería mantiene sus registros de ingresos y pagos efectivos a efectos de control de la legalidad financiera, pero esto es sólo el punto de partida de lo que debe ser un verdadero sistema de contabilidad financiera. Los estados de utilización real de insumos humanos y materiales incluyen en una cuenta de reconciliación los compromisos y pagos necesarios para financiar la porción de esos servicios que han de ser pagados durante el período fiscal, con lo que el registro de personal y el de materiales, sin dejar de ser tales, permiten saltar de inmediato a la consideración del elemento financiero. Queda así éste reducido a sus justos límites y liberado de la tradicional hipertrofia que hace de él el motor de la cadena secuencial y asistémica—el producto depende unilateralmente de los insumos de último orden y éstos del insumo financiero—que tan gravemente distorsiona la teoría y práctica administrativas. Puede entonces programarse la acción institucional en forma integral, detectar los recursos escasos y fijar y revisar las metas programadas en función de éstos, que pueden perfectamente no ser los financieros. Un presupuesto puramente financiero, apoyado en una contabilidad y control de igual rango, carece de sentido en un país subdesarrollado donde el verdadero factor limitativo puede ser la cantidad y calidad del personal disponible y no los cuantiosos recursos fiscales que pueden percibir, como hoy día ocurre, por un desbordamiento de la producción y precios de alguna materia prima.

El cuarto registro, que es el de las metas cuantificables, pone

---

\* De ahí la recomendación de NACIONES UNIDAS (1958) para que las empresas públicas imputen, como partidas que no son de caja, pero que tienen que entrar, junto con la depreciación, en el cálculo de los costos, el valor de los servicios gratuitos prestados y recibidos y el uso gratuito de capital propio (cap. VII, especialmente pp. 84, 85 y 89).

ya en funcionamiento el sistema de contabilidad integrada. Pueden establecerse correlaciones binarias entre los tres insumos y el producto, poniendo a la gerencia institucional en condiciones de tomar decisiones estratégicas y rutinarias sobre la copiosa gama de informaciones que de ellas se deriva.

La contabilidad integrada o cuatripartita es, por tanto, esencial al proceso productivo. Pero resulta desorbitado ejercicio aplicarla al económicamente simplicísimo proceso de gobierno.

## 6. SISTEMA DE CONTROL

Por el mismo camino llegamos a una separación tajante entre el control político y el administrativo, tradicionalmente confundidos en el hecho formal de la aprobación parlamentaria de las cuentas públicas que somete el ejecutivo como corolario de la separación de poderes.

El tema del control está encerrado en el mismo *impasse* del presupuesto y de la contabilidad como consecuencia, por un lado, de la confusión normativo-productiva y, por otro, de la hipertrofia del sistema financiero. Burkhead escapa del segundo peligro, pero sigue preso del primero cuando, después de considerar las limitaciones del control financiero, nos dice que «la postauditoría puede ser también sustantiva, dedicándose a examinar la eficacia de la administración en su conjunto, su eficiencia y su oportunidad en relación con los programas que la agencia controlada debe cumplir. Los resultados de esta auditoría pueden comunicarse a las autoridades del Ejecutivo o al Congreso» (p. 363). Siguen confundidas, por tanto, eficacia y eficiencia en el empeñoso objetivo de conservar a todo trance la unidad de la administración pública en su conjunto.

Las Constituciones suelen exigir un acto legislativo de aprobación o de censura formal de las cuentas del ejercicio fiscal, sea en la presentación de la cuenta al Congreso, sea por intermedio de un tribunal examinador independiente (Tribunal de Cuentas, Contraloría General), sea por una combinación de todos ellos. Pero lo que es preciso separar claramente es, de una parte, la exigencia de responsabilidad política, institucionalizada en el contrapeso de los órganos (poderes) gubernamentales y,

de otra, la exigencia de responsabilidad gerencial por el manejo de los recursos públicos en la obtención de productos públicos. Estamos de nuevo frente a la distinción entre eficacia política y eficiencia económica y ello impone dos módulos tan diferentes de control y evaluación de la acción pública como es diferente la acción de condicionamiento de la acción microadministrativa.

a) El control de la gestión centralizada tiene la doble dimensión, política y legal, ya comentada. Los sistemas políticos, organizados según el modelo de la separación de poderes, estatuyen momentos y actos discontinuos y periódicos en los que ejecutivo, legislativo y judicial entran en directa interacción orgánica y funcional para preservar la existencia del sistema. El trámite formal suele estar meticulosamente detallado en las Constituciones e incorporado a la presentación y aprobación de una cuenta que, en cuanto financiera, poco tiene que ver con el juicio de eficacia política. Porque en verdad que el control político no necesita de la presentación jurídica de ninguna cuenta financiera, sino que se ejerce, más o menos permanente y eficazmente, con los instrumentos propios del sistema político sobre el carril de la retroalimentación. La población gobernada, organizada políticamente en partidos, grupos de interés o cualquier otra forma de asociación política formal o informal, utiliza el acto electoral, los medios de difusión, el *lobbyismo*, los clubs o la algarada callejera para controlar en un régimen poliárquico la acción del gobernante o para rebelarse contra la jerarquía. El usar el acto formal de la aprobación de las cuentas anuales como legitimación de la acción gubernamental nos resulta mueca versallesca, desnuda de todo significado político, económico, psicológico y, por ende, administrativo.

Algo completamente diferente es la aprobación a efectos de control de la legalidad del gasto y del ingreso, porque entonces no estamos ya en presencia de un juicio político de eficacia gubernamental en términos de salvaguardia del interés público, sino de un juicio jurídico de responsabilidades individuales por el manejo de los recursos públicos. Ese sí es un juicio financiero, enmarcado en términos tan precisos como legalidad de acotaciones y recaudaciones, depósitos y giros, nóminas y comprobantes

de pago, saldos revertibles, cancelación de créditos vencidos y arqueos de caja. Para esto basta con una simplicísima contabilidad de caja, exenta de vinculaciones con la eficacia económica, con la oportunidad en el uso de recursos de último orden o con la relación costo-beneficio.

b) Lo contrario ocurre con el control del proceso productivo porque lo relevante en él es el control gerencial de la acción institucional en su compleja dimensión de insumos, productos, tecnología, conductas, decisiones y normas. El control del proceso productivo público es funcionalmente idéntico al privado: se trata de comprobar, desde fuera y desde dentro, desde arriba y desde abajo, si la transformación de medios en fines se opera según criterios de optimización institucional.

El control de legalidad alcanza por igual a entidades públicas y privadas como parte o manifestación del condicionamiento exógeno a que están sometidas por el Gobierno nacional. La malversación de fondos es figura delictiva en ambos casos y las sanciones penales alcanzan por igual a los infractores, sin perjuicio de los agravantes o subtipificaciones (peculado) en que pueden incurrir los trabajadores públicos y de la diversidad de los procesos judiciales. Pero lo que caracteriza al proceso productivo público y privado es el control de oportunidad. No se trata aquí ya de sancionar la malversación, sino de evaluar la eficiencia en el desempeño del rol a lo largo de toda la cadena institucional. El órgano de gobierno de la empresa pública exige de la gerencia y, a su través, de todos los estratos decisorios subordinados, una optimización del proceso de transformación en igual forma a como el Consejo de Administración de la empresa privada lo exige del personal a su servicio. Todo el análisis tayloriano tiene cabida aquí, desde el control de tiempos y movimientos al control de las estructuras laborales, en lo que tenga de válido como control del proceso productivo. Y en lo que no lo tenga, no valdrá ni para la empresa pública ni para la privada.

En resumen, y para concluir esta revisión de sistemas micro-administrativos, la confusión normativo-productiva lleva, por la fuerza misma de las cosas, a buscar estructuras híbridas capaces de albergar ambas de la mejor manera posible. Se buscan

soluciones a mitad de camino, ambivalentes: un servicio civil suficientemente flexible como para administrar burócratas y productores, un régimen de tesorería que opere conjuntamente impuestos e ingresos por ventas de bienes y servicios, una contabilidad que valga para el seguimiento de la eficacia y de la eficiencia y un control que recaiga sobre ambas. Lo malo de ello es que, como en el pato de la fábula, ni se vuela como el pájaro, ni se nada como el pez, ni se corre como el gamo: se hace todo mal por querer hacerlo conjuntamente. Un solo ejemplo: un sistema de contabilidad de caja mejorado con imputaciones por depreciación, «se pasa» con relación a la función de condicionamiento, que no requiere depreciar sus activos fijos y se queda corto para la función productiva, que requiere de todas las demás imputaciones. El término medio se convierte aquí en esfuerzo estéril de conjugación de funciones ontológicamente disímiles.

#### IV. Organización de la función productiva

##### 1. DESCENTRALIZACIÓN

La sustitución o complemento del condicionamiento global o multisectorial por el condicionamiento específico de unos cuantos procesos productivos supone la personificación de esos procesos fuera del Gobierno en entidades de gestión gubernamental. Si son de nuevo cuño, habrá creación simple y llana de una nueva persona jurídica; si el Gobierno asume la gestión de un proceso preexistente, hablaremos de nacionalización, estatización o, más propiamente en nuestra terminología, de «gubernamentalización»; si la actividad productiva estaba confundida, funcional y estructuralmente, con la función de gobierno en el seno de un órgano gubernamental, propiciaremos la descentralización.

Descentralización es, por tanto, y en rigor semántico, el acto partenogenético que da a luz una nueva persona jurídica desprendida de su matriz, que es, en este caso, el tronco gubernamental.

La descentralización es mero acto y no situación administrativa; es sólo una manera de nacer. Lo que importa homologar en la vida administrativa de las instituciones no es la forma en que vieron la luz, sino las morfologías en las que discurre su existencia, y de ahí la distorsión a que nos aboca el entender la descentralización como característica situacional predicable de cualquier entidad distinta de la persona jurídica gubernamental. Hablar de descentralización como atributo permanente o señuelo configurador de una estructura administrativa resulta tan extraño como tipificar la vida humana por el apellido de cada cual. Porque las personas, naturales o jurídicas, una vez nacidas son ellas mismas y no parte o prolongación de sus progenitores. Nada tiene por qué haber en ellas que las asimile administrativamente al gobierno del que nacieron: tienen otra función y requieren otra estructura.

Pero demos por bueno el concepto de descentralización en su uso habitual, al menos para recordar el texto del maestro español que introdujo el término de descentralización funcional o por servicios en 1914. Dijo entonces Royo Villanova que el ente descentralizado es el que «no depende del Gobierno, el que, aunque subordinado al poder del Estado, depende principalmente de sí mismo y goza de una libertad que es enteramente suya y vive su vida, la que él sabe crearse, no la que le imponen desde fuera ni el Gobierno ni el municipio» (p. 41). En esta definición, tan acorde con nuestra teoría sistémica institucional y tan iluminadora de sus intersticios (holismo, homeostasis, reacción y adaptación al cambio exógeno, etc.) se percibe, sin embargo, un cierto temor, acusado en la palabra «principalmente»; parecería como si el autor, tentado a afirmar rotundamente que la entidad descentralizada, aunque subordinada al poder del Estado—con lo cual, añadimos nosotros, no se distingue en nada de las demás instituciones privadas—se autoadministra (así hay que entender el que «depende de sí misma»), reflexionase luego sobre la rotundidad de ese aserto y se hubiese sentido obligado a añadir esa limitación adverbial para dejar una puerta de escape en qué apoyar la distinción entre entidades públicas y privadas.

Por la huella que marca este texto podemos seguir discu-

riendo. La entidad productiva de gestión gubernamental no es el Gobierno, sino ella misma. El Gobierno, que siempre «está fuera» de ella, no se injiere en su manejo porque injerencia implica asumir la gerencia, meterse a manejar (7); lo único que hace es «regular» su vida siempre desde fuera, con el condicionamiento genérico y con el específico. Pero salvada esa limitación exógena, a pesar de ella, e incluso por ella, la entidad depende principalmente de sí misma porque es ella y no el Gobierno el sujeto de sus propios derechos y obligaciones.

La necesidad de estructuración separada de la del Gobierno central fluye tan pronto como se repara en las implicaciones de esta «vida propia». Si la empresa pública ha de tener sus propios sistemas administrativos, distintos de los del Gobierno y similares a los de la empresa privada, resulta imposible operar cada uno de ellos en forma discriminada cuando las funciones normativa y productiva se entremezclan en la misma organización. Esto no obsta a que, hasta donde sea posible, se haga todo esfuerzo por aplicar en tales casos las pautas correspondientes a cada tipo de función, de modo que, por ejemplo, la oficina de contabilidad del Ministerio de Educación puede y debe, hasta donde sea operativamente posible, llevar contabilidad de costos de la educación impartida por las escuelas del portafolio y mera contabilidad de caja para su función de gobierno sectorial, pero en la mayor parte de los sistemas administrativos tal separación será imposible mientras no se encajen funciones diferentes en estructuras diferenciadas.

## 2. DIRECTORIO

Debemos a Parsons (1960, cap. II) la perspicaz división de los órganos de la entidad en la trilogía subsistémica que él llama institucional, técnica y administrativa o gerencial y a Thompson (1967) su desarrollo en términos de su relevancia para ca-

---

(7) Gerenciar (llevar, conducir) es sinónimo de manejar, que tiene la misma raíz latina de administrar (traer a las manos). Si los anglosajones han tenido que venir a buscar al latín su *management*, por encontrarlo más atinado que los vocablos derivados de su *hand*, no se explica el afán contemporáneo de considerar el término *management* como intraducible por gerencia o manejo. Si el término «gerencia» está, como dicen algunos, «desprestigiado», prestigiémoslo en buena hora, dándole el sentido de gerencia científica, y dejemos a los ingleses con su *management*, que es derivación de nuestro castizo vocablo.

racterizar el grado de apertura o cerrazón del sistema. El órgano (subsistema) que Parsons llama «institucional» es, sin duda, el directorio y el término es feliz en cuanto que por la cabeza se define a todo el cuerpo, aunque no haya sido esa, por supuesto, la intención de ese autor. Pero por esa vía de penetración podemos llegar más allá de lo que ambos autores se propusieron en su hora.

La institución, del gerente para abajo, no hace política, sino administración. El alma, cogollo o nuez del proceso administrativo es el proceso tecnológico de transformación de insumos en productos (el «subsistema técnico» de Parsons), catalogado por Thompson como sistema de causa a efecto, lógico, racional, jerárquico y cerrado, donde todas las variables están bajo control. Flanqueando al subsistema técnico, poniéndolo en contacto con la circunstancia y tiñéndolo de la correspondiente dosis de incertidumbre, sitúa Thompson la administración de los insumos (humanos, materiales y financieros) y el destino de los productos; este «manejo» gerencial sirve de amortiguador y pone en contacto al cerrado subsistema tecnológico con la circunstancia social general. Por encima de ellos—o a su lado, para romper, con Parsons, la idea de jerarquía lineal—se sitúa el subsistema «institucional»—nuestro directorio—como el más incierto, abierto, polidimensional y multivariable de la trilogía, ámbito propio de las decisiones estratégicas y catalizador de todas las influencias perceptibles del ambiente.

Por su parte, Koontz (1967), en un trabajo rigurosamente empírico—1.500 observaciones—sobre los directorios de las empresas privadas, señala como sus funciones características la fijación de los objetivos institucionales, las decisiones sobre investigación y desarrollo de nuevos productos y mercados, la política de personal, la de precios y beneficios, la financiera, la aprobación de planes y presupuestos, el ejercicio del control, el diseño de la organización formal y el nombramiento de gerentes.

Es interesante contrastar esta lista empírica de funciones con el modelo teórico de Parsons y Thompson. Según Koontz, el directorio tiene su función primigenia en la determinación de unos objetivos institucionales cónsonos con su circunstancia «para asegurar que encajan con el ambiente renovado en que opera

continuamente la empresa. Es más peligroso operar con objetivos obsoletos que con planta y equipo obsoletos» (p. 61). Las decisiones directoriales sobre el producto y sobre recursos humanos, materiales y financieros aparecen como supervisión, revisión, confirmación o ratificación de las decisiones gerenciales en cuanto engranaje de la proyección extrainstitucional con la tecnología. «Puesto que el elemento humano concita el principal esfuerzo directivo, no es sorprendente que más de la mitad de las políticas empresariales tengan que ver, por lo general, con la administración de personal. Aunque muchos aspectos de la política y procedimientos de personal son del dominio propio de los gerentes, algunas áreas significativas en este campo caen bajo responsabilidad del directorio...» «Las decisiones sobre origen y disposiciones de los recursos financieros, créditos, arrendamientos, ampliación de capital, capitalización o distribución de dividendos son cruciales para la entidad e incumben al directorio.» «La política de abastecimientos—nivel especulativo de las existencias, compra o alquiler de activos fijos, etc.—le corresponde también en muchos casos...» En cuanto a la organización formal, «aunque el directorio no entra en el detalle de los cambios estructurales, se reserva las decisiones sobre la organización básica y sobre la delegación de autoridad... en base a las recomendaciones de la gerencia». Por lo que se refiere al presupuesto, «le corresponde aprobarlo, aunque cuidando de no congelar en compartimientos rígidos los insumos correspondientes». Y añade el autor, en la que creemos ser la única referencia, a través de todo su libro, a las empresas públicas que, «a veces, sobre todo en las empresas públicas, la aprobación presupuestaria es tan detallada que incluso los directorios tienen que aprobar ligeros cambios en las especificaciones presupuestarias, lo que acarrea una inconveniente interferencia en la discrecionalidad gerencial». En fin, en cuanto al control, «los directorios designan auditores externos para que les sometan su juicio independiente sobre cada ejercicio realizado» (pp. 61 y ss.). Por último, y en un silencio que es más elocuente que cualquier mención específica, en la larga muestra observada por el autor no aparece «in-gerencia» alguna de los directorios en los proce-

tos tecnológicos de transformación, que son los que forman el endocardio, alma y quintaesencia de la función productiva.

Por nuestra parte omitiremos la distinción entre órganos técnicos y gerenciales, o de «manejo», para centrarnos en la tan desacreditada como para nosotros vigente línea de polarización entre política y administración. Al nivel institucional existe un corte categórico entre ambas funciones en la línea de separación entre el directorio y la gerencia general. De ésta dependen directamente todos los sistemas microadministrativos; aquél es el catalizador de los valores extrainstitucionales que engarzan la vida de la entidad como sistema insertado en el supersistema social general.

La naturaleza y composición de un directorio nos alerta de inmediato sobre la axiología de esa inserción en el ambiente. Llamamos sistema capitalista al que considera a la institución como «cosa» propiedad del capital y sistema comunista a igual cosificación apropiable por el trabajo; otros sistemas societales pueden seguir reificando la institución en favor de la sociedad en general (ecologistas) o de cualesquiera otros intereses grupales (consumeristas). Todos ellos entran en la misma unidimensionalidad de polarización absorbente de intereses homogéneos y, en la medida que tal ocurra, sobre el directorio en los términos aquí definidos. Si la empresa es una «cosa» propiedad del capital y se supone en todos los accionistas o socios el interés homogéneo de la maximización a largo plazo del beneficio, basta con atribuir a la gerencia todas las funciones señaladas por Koontz bajo el control de uno, varios o todos los dueños del capital que son dueños de la empresa reificada, pero ese órgano así conformado no tiene sentido holístico alguno, limitándose a procesar los intereses no capitalistas (de los trabajadores, de los consumidores o de la sociedad en general) como extrainstitucionales a través de la porosidad de la frontera empresarial. La lucha histórica trabajo-capital se explica así como una penetración progresiva del factor trabajo en la médula de los valores institucionales y como defensa del capital por impedirle la entrada al recinto sistémico. El marxismo es un intento de sustituir íntegramente los intereses del capital por los del trabajo, con lo que resulta tan monocromo como el capitalismo puro. La lucha

de Ralph Nader por llevar la representación de los consumidores a los directorios de las grandes empresas americanas es un esfuerzo por institucionalizar intereses comunitarios. Pero sólo en la medida en que se institucionalice una pluralidad de intereses como endógenos, haciéndolos jugar como elementos primarios de la interacción sistémica será la empresa un sistema social abierto y su directorio un órgano de consenso entre intereses dispares y endógenamente conflictivos. El capitalismo o el marxismo puros convierten a la empresa en sistema cerrado o quiste social incapaz de tramitar los valores del entorno y cualquier permeabilización de sus fronteras la abre a la retroalimentación de la circunstancia, pero mientras esos intereses no tengan asiento en el directorio seguirán operando fronteriza o extrainstitucionalmente y el directorio monocorde no se distinguirá del órgano de gerencia.

Volvamos ahora a nuestro tema. Decimos que hay gestión gubernamental de procesos productivos cuando los intereses gubernamentales se hacen presentes en el directorio y que tal cosa ocurrirá cuando así lo exija la salvaguardia de un interés público inelástico al condicionamiento genérico. Hay entonces una potencial concurrencia de políticas sectoriales que se sienten llamadas a esa función directiva cuando en cada una de ellas confluye esa doble situación de presencia de intereses colectivos relevantes y de inelasticidad del condicionamiento. Todas y cada una de ellas habrán de estar entonces representadas en el directorio para remediar, por la vía de la gestión, lo que no lograron por la vía del gobierno.

Pero el número y ámbito de las políticas sectoriales es tan variado cuanto amplio sea el continuo del modelo intervencionista, incluyendo todas las áreas que acabamos de enunciar como capaces de concitar el interés de los directorios de la empresa privada. El proceso educativo puede ser de interés público no tan sólo por su producto (que justamente podría no serlo si ese tipo de educación no se reputa como tal por el gobernante institucionalizado), sino por su absorción de recursos ociosos (profesores desempleados, escuelas desocupadas), captación de recursos financieros privilegiados (empréstitos favorables), incorporación comunitaria a la toma de decisiones (asociaciones de padres y maestros), orga-

nización y normatividad interna (reglamentación) o cualesquiera otros segmentos, elementos componentes o partes del complejo de la acción institucional. En consecuencia, si un Gobierno nacional decide gestionar directamente un proceso educativo cualquiera es perfectamente posible que en tal decisión concurren los intereses de la política educativa (en cuanto al producto que es la población educada) con los de la política sanitaria (inmunizaciones); alimenticia (comedores escolares), laboral (maestros y empleados) y policial (orden público). En tal caso el directorio lo ocuparían portavoces de cada una de esas políticas llamadas a la gestión, vale decir, representantes de los Ministerios de Educación, Trabajo, Salud Pública, Interior y demás sectores en los que concurre la doble y repetida condición del alto interés público y de la ineficacia del condicionamiento genérico. Llevando este razonamiento a un extremo que podría parecer absurdo, cabría pensar en una empresa educativa de gestión pública en cuyo directorio no estuviese representado el Ministerio de Educación o en una empresa siderúrgica en que no lo estuviese el ministro de Industria, si ocurre que esos ministros no necesitan estar presentes en la gestión por lograr a cabalidad los objetivos de su política mediante el condicionamiento genérico. Este es, por supuesto, el extremo contrario y menos irracional que el de suponer, como es práctica inveterada a escala internacional, que las empresas públicas están «adscritas» o «pertenecen» al Ministerio que gobierna el producto predominante. Porque, como ya quedó dicho, las instituciones-persona, al igual que toda persona y a diferencia de las «cosas», no pertenecen a nadie: se pertenecen a sí mismas y están gobernadas, genérica o específicamente, por todas las políticas sectoriales que se relacionen con la multidimensionalidad de su acción.

El modelo aquí esbozado hace sitio, obviamente para las llamadas «empresas mixtas»: basta con reconocer la coexistencia, junto a los intereses gubernamentales, de cualquiera otro de los intereses mencionados (capitalistas, trabajadores, ecologistas, consumidores) para dar validez a la figura de un directorio en el que, junto a media docena de asientos para los sectores gubernamentales haya otros para los titulares de cualquiera de esos intere-

ses (8). Los mecanismos usuales de toma de acuerdos (y definición consecuente de la política institucional) por mayoría de votos o de capital son sólo módulos concretos y no limitativos de adopción de decisiones que no nos interesa ahora discutir. Lo importante es abrir la puerta a la consideración de un órgano supremo de gobierno institucional en el que, sin desmedro de los intereses políticos representados en cada asiento, la política global de la entidad tenga un sentido holístico, coherente y unitario para orientación del desempeño gerencial.

### 3. CONDICIONAMIENTO ESPECÍFICO COMO DESCONCENTRACIÓN GUBERNAMENTAL

Los portavoces en el directorio de las políticas gubernamentales sectorializadas son órganos desconcentrados en última instancia del Gobierno nacional (o local). Por desconcentración entendemos atribución de competencias a órganos inferiores de ámbito funcional o regional, con reserva de jurisdicción de la autoridad central, y por desconcentración en última instancia, el último grado de atribución específica de competencia singular para salvaguardar a nombre del Gobierno intereses públicos individualizados en una entidad concreta (9).

El condicionamiento genérico es subdivisible, progresivamente, en subfunciones (subsectores) y subregiones. Las políticas sectoriales son ya, en sí, una primera subdivisión de la política de fines últimos y los Ministerios son órganos desconcentrados funcionalmente de la indivisible persona jurídica gubernamental; pero esto es sólo el principio de la cadena de subdivisión posterior. La política de transporte puede dividirse en políticas subsectoriales de transporte marítimo, terrestre y aéreo; la terrestre en política de carreteras y de ferrocarriles; la de ferrocarriles en política de transporte nacional e internacional, y así sucesivamente, hasta llegar al último escalón desconsolidable en el que

(8) Véanse en este sentido las recomendaciones de TAMAMES (1972), p. 460.

(9) Entendemos la desconcentración, a diferencia de la descentralización, no como acto, sino como situación jurídica. La descentralización es atributo categórico o partida de nacimiento de la entidad, y la desconcentración, «manera de ser» o de «estar» los órganos en ella a lo largo de un continuo de atribución graduable de competencias.

tropezamos con «esa» empresa de caminos de hierro en concreto que es una persona jurídica, gerenciada y gobernable. El representante del Ministerio de Transportes en el directorio de ese ferrocarril es un órgano desconcentrado, en última instancia del Gobierno central.

Ese ferrocarril puede haber sido fundado por capital privado; puede tener participación laboral en el capital accionario; puede tener la morfología jurídico-mercantil de la sociedad anónima. Tiene una gerencia general que lo administra y, bajo ella, todo el citado repertorio de órganos de línea, auxiliares y de equilibrio. En el conglomerado de su acción institucional pueden surgir intereses públicos con relación a su trazado, recorrido, velocidad, horario, regularidad del servicio, cantidad y calidad de la mano de obra asalariada, salarios, sanidad, polución, tarifas, accidentes, tipos de carga, prioridades de servicio, combustibles, tipo de locomotoras, capital social y reservas, titularidad nominativa o al portador, nacional o extranjera, de acciones y obligaciones, admisión a cotización de sus títulos y así sucesivamente. Los Ministerios de Salud, Trabajo, Previsión Social, Hacienda, Agricultura, Industria, Comercio, Transporte y Turismo son susceptibles de condicionar mediante regulaciones, incentivos, avisos, sanciones, recomendaciones y demás instrumentos propios de la función de gobierno cualquiera de esos aspectos definidos como de interés público.

El ministro de Transporte puede estar plenamente satisfecho de la exactitud y rigor con que la empresa cumple con las pautas de su política sectorial. Pero el ministro de Trabajo puede llegar a la conclusión de que los conflictos laborales no se resuelven por la vía del condicionamiento genérico, el de Agricultura puede entender que tampoco es eficaz su política para fomentar el desarrollo agrícola de una zona mediante el transporte prioritario de esos productos y el Ministerio de Defensa llegar a comprobar que, en caso de emergencia, el ferrocarril no puede movilizarse adecuadamente para la acción bélica. Por razones propias de sus respectivas políticas sectoriales, los ministros de Hacienda, Industria, Comercio y Turismo pueden llegar a similares conclusiones. El ferrocarril es entonces expropiado, nacionalizado, estatizado o, a fin de cuentas, convertido en empresa pública. Se

comete un grave y doble error, como acabamos de decir, cuando se adopta la simplista y elemental medida de adscribirlo entonces al Ministerio de Transportes: porque esa persona jurídica ni tiene por qué «pertener» a ningún Ministerio en particular, ni menos aún ser administrada por un Ministerio que no tiene interés en gestionar por dentro lo que puede gobernar con éxito desde fuera. Ese Directorio se conformaría, de acuerdo al modelo aquí propuesto, por representantes de todos los demás Ministerios interesados, además de la posible participación del capital privado nuevo o preexistente, de los trabajadores y de cualquiera otros intereses no gubernamentales susceptibles de mantener o adquirir representación en el órgano directivo.

Un Directorio conformado por titulares de tan heterogéneos intereses es congénitamente conflictivo; pero eso, lejos de ser un inconveniente soslayable, es precisamente la razón misma de su existencia.

Ciertamente que el Directorio de una empresa mixta es, potencialmente, más conflictivo que otra de gestión íntegramente gubernamental. Pero lo que interesa destacar aquí es que el Directorio íntegramente conformado por representantes de las distintas políticas sectoriales es, en sí, una palestra de conflicto, y que su única razón de ser es el arbitrar soluciones de consenso. Los intereses del ministro de Turismo podrán ser conflictivos con los del ministro de Defensa; los de industria, con los agrícolas; los de trabajo, con los de comercio, y los de hacienda, posiblemente con todos. El interés gubernamental general es un valor político que emerge de la negociación entre juicios de valor políticamente disímiles o contrapuestos, y no una fácil suma aritmética de valores orientados unidimensionalmente.

El condicionamiento específico ocupa el terreno de la política residual, que corresponde y permanece en la entidad autónoma a partir del punto y hora en que termina el condicionamiento exógeno, genérico y gubernamental. Autonomía es la capacidad endógena residual de salvaguardia de los intereses institucionales después de haber hecho sitio a las decisiones impuestas por la preeminencia del interés público; es un continuo inscrito entre los límites de la esclavitud (ausencia de toda capacidad decisoria propia y, por ende, de personalidad política, jurídica, psi-

cológica y económica) y de la soberanía (o capacidad irrestricta de decisión endógena como contraparte del ejercicio político del poder gubernamental). No tiene, por tanto, sentido definir a ciertas entidades como autónomas, como si la autonomía fuese un atributo categórico: sólo la soberanía y la esclavitud son tales. Una universidad no tiene porque ser más autónoma que una fábrica de zapatos o que cualquier otra persona, individual o colectiva; cualquier persona jurídica es autónoma en mayor o menor medida, dependiendo de las alícuotas de interés público detectadas en su acción por el poder soberano y de la capacidad de éste para salvaguardar esa porción mediante condicionamiento genérico o gubernamental hacia afuera. En las proximidades del extremo intervencionista, el condicionamiento genérico puede ser tan absorbente como para reducir el margen de discrecionalidad institucional a un mínimo rayano en el anonadamiento de la personalidad, con lo que la autonomía será casi nula; en las cercanías del extremo contrario, el liberalismo económico erigirá la figura de la «soberanía del consumidor» como arquetipo de la libertad irrestricta de mercado. Pero, en cualquier caso, todo el resto, mucho o poco, de la acción institucional no sometido a condicionamiento genérico configura el grado de autonomía de cada entidad frente a la acción de gobierno: la gerencia decide entonces, en última instancia, sobre cuantos aspectos de la acción institucional no están afectos al condicionamiento gubernamental.

El órgano supremo de cualquier entidad fija, por tanto, la política residual que presidirá la acción institucional en cuanto no esté exógenamente mediatizada; los miembros defenderán sus propios intereses desde el grupo de poder de gestión pluralista compartido. La presencia en ese Directorio de representantes de las políticas gubernamentales denota el interés gubernamental por tutelar las decisiones autónomas de producción microadministrativa, con lo que no sólo es ya gubernamental la porción de acción mediatizada genéricamente, sino también todo o parte del residuo.

Volvamos a nuestro ejemplo. Por extensa que sea la cobertura material y formal de la política laboral, puede el Gobierno Nacional considerar de interés específico el actuar como patrono en las empresas ferroviarias; al lograr un asiento en el directorio de esa empresa para el Ministerio de Trabajo la función de

tal cogestor podrá dirigirse a cubrir todo el campo de las relaciones laborales, no ya desde fuera, sino desde dentro; no gobernando, sino co-administrando; no encasillado en el espléndido aislamiento del gobierno soberano, sino viviendo, sesión tras sesión, los avatares del nada simple manejo de una empresa ferroviaria. Las decisiones colegiadas de ese Directorio, en cuanto vinculatorias para la gerencia, transfundirán al nivel operativo de las oficinas de personal o de relaciones industriales los parámetros políticos del Gobierno; pero no ya en la forma despersonalizada de la legislación laboral general, sino en la concreción de tiempo y espacio propios de esa empresa en particular, comprometida en un proceso de eficiencia ferroviaria compartida por miles de empleados. Otro tanto valdrá para cada uno de los demás sectores que se sientan llamados al directorio institucional.

El Directorio de la empresa pública así definida y configurada representa una primera instancia de integración de políticas conflictivas en decisiones colegiadas de consenso; los representantes de los Ministerios que consideren los acuerdos de Directorio lesivos a los intereses de su política sectorial tienen abierta la apelación al ministro a quien representan para trasladar el conflicto al nivel superior del Consejo de Ministros. Es de suponer que las decisiones de primera instancia tomen en consideración la voz y el voto de cada miembro en la fijación de una política residual holística que habrá de sacrificar, en mayor o menor medida, uno u otro de los planteamientos individuales. Pero si, como en el ejemplo anterior, los representantes de las políticas de defensa y de turismo entran en un irreconciliable conflicto de intereses sobre prioridades a servirse por el ferrocarril, la polémica habrá de ascender al nivel del Gabinete, donde los ministros interesados reproducirán sus argumentos en busca de una decisión gubernamental. La condición necesaria y suficiente para este traslado automático del nivel de decisiones es la de que los miembros del Directorio sean personas de la confianza de cada ministro representado y fieles intérpretes de su política sectorial, lo que supone designación política más que cargo burocrático. Los miembros del Directorio no son, por eso, empleados de la empresa, aunque puedan serlo del Ministerio correspondiente: el ministro podrá escogerlos dentro de su propio equipo político o

de entre la burocracia a su servicio; pero el director no percibe sueldo de la empresa, sino dietas por sesión, lo que deja en claro que el Directorio no debe entenderse tanto como órgano de la empresa cuanto como órgano desconcentrado del mismo Gobierno Nacional o Local que ejerce el condicionamiento específico.

#### 4. EL CONTROL POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO DE LA EMPRESA

Si, en nuestra hipótesis de trabajo, los asientos gubernamentales del Directorio son órganos desconcentrados del Gobierno Nacional y éste es institución personificada e internamente jerarquizada, los titulares de cada política sectorial representada deben ejercer, sobre los miembros del Directorio, un control jerárquico; y a éstos, a su vez, debe caber, sobre la gerencia, un control de tutela. De modo que, contra la doctrina más general de que la tutela la ejerce el ministro sobre un Directorio al que se considera parte de la empresa, optamos aquí por articular la tutela en el nivel inferior del Directorio-Gerencia, por entender que es más relevante la naturaleza gubernamental del Directorio que la empresarial. Los ministros atribuyen competencia gubernativa a sus representantes, sujeta a la jerarquía propia de toda desconcentración orgánica; pero se limitan a tutelar, por su intermedio, la gestión empresarial.

Tanto la desconcentración política como la tutela administrativa son graduables a lo largo de sendos continuos, permitiendo albergar cualquier posición intermedia entre los casos extremos: estricta sujeción a las decisiones políticas y administrativas del Gobierno Nacional *versus* autonomía irrestricta de decisiones microadministrativas no condicionadas genéricamente (10). El Directorio no es, de acuerdo con Parsons, un órgano jerárquico sobre la Gerencia, sino un poder articulado y equilibrable frente a ella; la tutela puede incluir autorizaciones o aprobaciones, suspensiones, notificaciones, comunicaciones, anulaciones, señalamiento de directivas, confirmaciones y cualquier otra modalidad reglada (Brewer, 1967) que respete la discrecionalidad gerencial; y son más bien los miembros del Directorio quienes quedarán

(10) G. MARTÍN MATEO, 1973, pp. 32-33.

sujetos, en el ejercicio de esa tutela, a toda la pirámide de control jerárquico gubernamental de la que ellos mismos forman la base, garantizando así la fidelidad a la línea de acción política y salvaguardando la iniciativa empresarial.

Esta manera de entender y operar la empresa pública tiene, creemos, mayor precisión que la tradicional, según la cual son los ministros quienes ejercer directamente la tutela sobre las decisiones empresariales. Porque en ese enfoque queda impreciso el papel del Directorio, diciéndose que el nombramiento y remoción de sus miembros es, en sí, una forma o manifestación de esa tutela gubernamental; pero nada se nos dice sobre la distribución de competencias entre Directorio y Gerencia, por suponer que aquel es el órgano supremo y que ejerce sobre ésta un control jerárquico; la función gerencial queda reducida a mera ejecución de toda la gama de posibles decisiones superiores, incluyendo las tecnológicas. Pero si entendemos al Directorio como órgano de tutela desconcentrado del Gobierno y sin ingerencia en las funciones gerenciales—porque autoridad jerárquica, reserva de decisión y poder de sustitución de la decisión son incompatibles con la tutela y con la descentralización—, la Gerencia recobra el vigor necesario para responsabilizarse por el proceso de optimización microadministrativa, sin más restricciones que las impuestas por el condicionamiento genérico y el específico.

Tal suma de condicionamientos no es escasa en el ambiente contemporáneo de la empresa pública; pero tampoco es parvo el campo de decisión, compromiso y responsabilidad microadministrativa que atañe entonces a la Gerencia.

## V. Bibliografía

- ARENA, A.: *La Società Commerciali Pubbliche*. Milán, 1942.
- BAGEHOT, W.: *The English Constitution*, 1867, cit. ed. Oxford Univ. Press. Londres, 1963.
- BATOR, F. M.: *Government and the Sovereign Consumer*, en E. S. PHELPS: «Private Wants and Public Needs», Norton, Nueva York, 1962, páginas 118-136.
- BENZO MESTRE: *Equilibrio entre empresa pública y empresa privada*, en «La Empresa Pública Industrial en España: El INI». Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1973.

- BREWER-CARIAS, A. R.: *Las Empresas públicas en el Derecho comparado*. Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, volumen XXXVII. Caracas, 1967.
- BURKHEAD, J.: *Government Budgeting*. Wiley. Nueva York, 1956.
- CAIDEN, G. E.: *The Dynamics of Public Administration*. Holt, Rinehart & Winston. Nueva York, 1971.
- CARRO MARTÍNEZ, A.: *Introducción a la Ciencia Política*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1957.
- CATLIN, G. E.: *A Study of the Principles of Politics*. MacMillan. Nueva York, 1930.
- COOLEY, C. H.: *Social Organization*. Scribners. Nueva York, 1909.
- DAHL, R., y LINDBLOM, Ch.: *Politics, Economics and Welfare*. Harper and Row. Nueva York, 1953.
- EASTON, D.: *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*. Knopf. Nueva York, 1953.
- FERRI, L.: *Manuale di Diritto Commerciale*, 2.<sup>a</sup> ed. Turín, 1960.
- HAURIUO, M.: *La théorie de l'institution et de la foundation*, «Cahiers de la Nouvelle Journée», 4. París, 1925.
- HOLT, R. T., y TURNER, J. E.: *The Political Basis of Economic Development: An Exploration in Comparative Political Analysis*. Van Nostrand. Princeton, 1966.
- IHERING, R. von: *Geist des römischen Rechts, 1852-65*, t. e. «El espíritu del derecho romano», resumida por Fernando Vela, «Revista de Occidente», Madrid.
- JIMÉNEZ NIETO, J. I.: *Introducción al Análisis Sistemático del Gobierno Nacional*, en Apuntes, 2, Universidad del Pacífico. Lima, 1974.
- KAPP, K.: *Social Costs of Business Enterprise*. Taplinger Asia Pub. Nueva York, 1963.
- KATZ, D., y KAHN, R.: *The Social Psychology of Organizations*. Wiley. Nueva York, 1966.
- KNIGHT, F. H.: *Risk, Uncertainty and Profit*. Schaffner y Marx. Chicago, 1921, t. e. Aguilar. Madrid, 1947.
- KOONTZ, H.: *The Board of Directors and Effective Management*. Mc Graw-Hill. Nueva York, 1967.
- KROPOTKIN, P.: *Anarchism*, en «Enciclopedia Britannica», 1960 (escrito hacia 1903).
- LASSWELL, H. D., y KAPLAN, A.: *Power and Society: A Framework of Political Inquiry*. Yale University Press. New Haven, 1950.
- LASSWELL, H. D.: *The Future of Political Science*. Atherton Press, 1963, t. e. «El Futuro de la Ciencia política». Tecnos. Madrid, 1971.
- LESSONA, S.: *Líneas generales sobre la empresa pública*, en la compilación de E. Verdura: «La Empresa pública», Studia Albornotiana, X, Real Colegio de España en Bolonia, 1970.
- MARTÍN MATEO, R.: *Ordenación del Sector público en España*, «Revista de Occidente». Madrid, 1973.

- MARTÍNEZ NOGUEIRA, R.: *Los procesos de formulación e implementación de políticas y sus consecuencias sobre las empresas públicas*, en «Revista Latinoamericana de Administración Pública», 2, 1974.
- MASLOW, A. H.: *Motivation and Personality*. Harper. Nueva York, 1975, t. e. Sagitario, Barcelona.
- MERRIAN, CH. E.: *Political Power*. McGraw-Hill, Nueva York, 1934.
- MORGENTHAU, H. J.: *Politics Among Nations*. Knopf, Nueva York, 1948.
- MORGENTHAU, H. J.: *Reflexions on the State of Political Science*, «Review of Politics», 4, 1955.
- MUSGRAVE, R. A.: *The Theory of Public Finance*. Mc Graw-Hill. Nueva York, 1959. Citas de la t. e. «Teoría de la Hacienda Pública» Aguilar. Madrid, 1967.
- NACIONES UNIDAS: *A Manual of Economic and Functional Clasification of Government Transactions*, 58, XVI, 2. Nueva York, 1958.
- OTTAVIANO, V.: *Ente pubblico* en la *Enciclopedia del Derecho*. Mián. 1965.
- PARSONS, T.: *Structure and Process in Modern Societies*. Free Press. Nueva York, 1960.
- PIGOU, A. C.: *The Economics of Welfare*. MacMillan, Londres, 1920. Citas de la 4.<sup>a</sup> ed. inglesa, reimpresión 1950.
- PRADOS ARBANTE, J.: *La distribución de la Renta Nacional*. Estudios de Economía Política, vol. 7, Guadiana. Madrid, 1972.
- ROYO VILLANOVA, A.: *La nueva descentralización*. Valladolid, 1914.
- SAY, J. B.: *Traité d'Economie Politique*, 1803.
- SCHUMPETER, J. A.: *The Theory of Economic Development*. Harvard University Press, 1934, citas de la 3.<sup>a</sup> ed., 1949.
- TAMAMES, R.: *Una nueva estrategia para las Empresas públicas*
- TAMAMES, R., y otros: *Conclusiones del estudio de Iberplan sobre las Empresas públicas en España*, ambos en «La Empresa pública en España». Instituto de Estudios Fiscales. Madrid, 1972.
- THOMPSON, J. D.: *Organizations in Action: Social Science bases of Administrative Theory*. Mc Graw-Hill. Nueva York, 1967
- TONNIES, F.: *Gemeinschaft und Gesellschaft*. Fues's Verlag. Leipzig, 1887, t. e. Losada. Buenos Aires, 1947.
- VALERI, S.: *Manuale di Diritto Commerciale* Florencia, 1945.
- VILLAR PALASÍ, J. L.: *La intervención administrativa en la industria*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1964.
- VITTA, F.: *Diritto Amministrativo*, 4.<sup>a</sup> ed. Turín, 1962.
- WALDO, D.: *Organizaciones para el futuro*, en «Documentación Administrativa», núm. 157, ENAP. Madrid, enero-febrero 1974.
- WILDAVSKI, A.: *Politics of the Budgetary Process*. Little. Boston, 1964.

