

TEORIA POSITIVA DE LA EMPRESA PUBLICA, AUTONOMIA DE GESTION
Y CONTROL DE LA GERENCIA

Horacio L. P. PIFFANO

INTRODUCCION

La actividad regulatoria del gobierno, ha tenido un notorio incremento en la segunda mitad del presente siglo. En nuestro país, esa actividad regulatoria no solo implicó niveles crecientes de control sobre diversos aspectos de la gestión del sector privado, sino muy especialmente, sobre la propia gestión empresarial pública. Esta última se desarrolla hoy día en un escenario de fuertes restricciones operando sobre los niveles de las variables de decisión usualmente reconocidas como inherentes a la gestión empresarial.

Junto a la actividad regulatoria del gobierno, la actividad desarrollada por otros agentes económicos, especialmente la fuerza laboral estructurada en un movimiento gremial importante, y la de los sectores empresarios privados ligados económicamente a la actividad de la empresa pública, influyen en forma importante en la performance de la misma.

Cuando diversas funciones objetivo pertenecientes a diferentes agentes económicos -representantes políticos en el gobierno, funcionarios destacados en la empresa pública, sindicato y contratistas- interactúan en el proceso productivo, se torna complicada la identificación de la función de producción de la firma a nivel microeconómico, en tanto ella debe explicitar relaciones insumo-producto óptimos (máximo producto con insumos dados o mínimo costo con producto dado). Ello presupone una conducta optimizadora implícita en la función objetivo de quien tiene poder de decisión sobre la actividad en cuestión. La prosecución de objetivos múltiples a través de la empresa pública y la coexistencia de distintas subfunciones objetivo pertenecientes a tomadores de decisiones independientes, plantea un serio problema. En este sentido, no sólo la existencia de objetivos múltiples, sino la eventual prosecución no coordinada de estos objetivos, causa conflictos en el sistema y puede hacer que este sea incapaz de optimizar o siquiera mantener un nivel aceptable en el logro de un objetivo dominante, como ser minimizar costos (Sengupta, S. S. y Ackoff, R. L., 1965).

Este complicado cuadro de situación, indica la necesidad de procurar un adecuado análisis del comportamiento de la empresa pública. Ello permitirá la asignación de responsabilidades en el resultado de la gestión, al nivel empresarial, a las agencias gubernamentales o a los factores exógenos (grupos de influencia), que interactúan en el proceso de toma de decisiones. En tal sentido, constituirá un aporte el hacer más transparente el accionar específico de la gerencia y la gravitación de los grupos de presión y el gobierno, en el resultado de ese accionar.

Finalmente, la descripción de la realidad empresarial pública, permitirá apreciar cómo el escenario prevaeciente condiciona la viabilidad de la alternativa instrumental: la privatización. Al respecto, la necesaria desregulación previa a la privatización y la definición de cuál será el tipo e intensidad de la nueva regulación de la actividad, requiere contar con un adecuado conocimiento del accionar de los agentes afectados por la reforma.

CAPITULO 1

EL PARADIGMA PRINCIPAL-AGENTE EN LA EMPRESA PUBLICA.

1. La teoría neoclásica del comportamiento empresarial y el escenario prevaliente en la empresa pública.

La teoría neoclásica define su caso tradicional como el de una firma operando en un mercado competitivo, con gerentes maximizadores de beneficios. Las fuerzas de mercado proveen los precios "correctos" que guían a los gerentes para maximizar beneficios, desempeñándose de esta manera como un sistema de control indirecto y automático. En este caso, los gerentes maximizarán beneficios y, por igual mecanismo, minimizarán costos, alcanzando así eficiencia de asignación y eficiencia-x, sin que resulte necesario incurrir en costos por este sistema de control.

¿Qué ocurre en la versión neoclásica cuando la gerencia se comporta como monopolista? En este caso, la firma en lugar de enfrentar un precio para su producto, enfrenta la demanda total de mercado.

La gerencia, movida por similares incentivos que en el caso de competencia, producirá las cantidades de producto y asignará consecuentemente las cantidades de factores, que permitan igualar las contribuciones marginales por peso gastado en el margen. La diferencia con el caso de competencia, radica en que el valor del ingreso marginal es menor al precio vigente. Y es en este aspecto que el resultado difiere del anterior. El nivel de empleo de los factores en monopolio y, por ende, el nivel de producción, es menor al de competencia. Pero en ambos casos se está en la frontera de posibilidades de la producción. Lo que ocurre es simplemente que el menor nivel de producción del bien en cuestión, será coincidente con un mayor nivel de producción de otros bienes, en tanto los factores disponibles habrán de ser empleados totalmente.

Es decir, la empresa ha logrado maximizar beneficios en el bien monopolizado, con un resultado Pareto-ineficiente en cuanto a eficiencia de asignación, pero eficiente en cuanto a eficiencia-x.

En la teoría analizada subyacen importantes supuestos de orden institucional, de los que deben rescatarse como relevantes: la existencia de información perfecta; la propiedad y la gerencia concentradas en el mismo agente económico; éste movido por la prosecución exclusiva de objetivos comerciales (maximización del beneficio o minimización de costos de la firma), y una organización descentralizada. En este contexto de la teoría, temas como eficiencia-x, incentivos gerenciales o la identificación del esfuerzo en la función de utilidad de la gerencia, no tienen cabida alguna.

¿Cuales son los rasgos distintivos que caracterizan la realidad empresarial pública y qué diferencias pueden señalarse con referencia al enfoque neoclásico?

Las diferencias destacables referidas a la empresa pública que se han señalado, son las siguientes:

a) con relación a los objetivos, la empresa pública persigue no sólo la obtención de resultados comerciales, sino también no comerciales o sociales.

b) con relación a la propiedad, la empresa pública presenta el paradigma de la relación principal-agente, situación representada por los funcionarios de las agencias gubernamentales y los gerentes de la empresa.

En el caso público, el paradigma reviste características muy singulares derivadas de la prosecución de objetivos múltiples. Como señalaran Jones y Vogelsang (1981): "...el argumento relativo a objetivos múltiples cubre la existencia de "múltiples principales", con autoridad sobre la empresa pública. El impacto neto de estos objetivos en conflicto sobre la función objetivo, depende del poder relativo de los principales...".

c) en términos de la información, la empresa pública puede ser identificada con el caso de "información asimétrica", en el que los gerentes tienen acceso a la información operativa relevante, pero no la tienen los funcionarios gubernamentales.

Teniendo en cuenta el escenario prevaleciente (formas de mercado y factores institucionales), la respuesta al porqué de un control ad hoc, diferente al del mercado, en el caso de la empresa pública, es directa.

La existencia de objetivos múltiples, con múltiples principales y relaciones de agencia de diverso tipo, asimetría de información y, particularmente en el caso argentino, una organización altamente centralizada y burocrática, que reduce notablemente el número y magnitud de rango de las variables controladas por el nivel gerencial, completan el cuadro que explica el fracaso del mercado para controlar en forma automática la performance de la empresa pública (1).

Este cambio importante de escenario, exige un análisis más completo de la realidad y el comportamiento de la empresa pública, tema que nos conduce a los puntos que siguen.

2. La función objetivo social y las funciones objetivo de los agentes.

Las motivaciones (objetivos) del principal (contribuyentes, usuarios de los servicios, accionistas, según el caso), no siempre son coincidentes con las motivaciones (objetivos) de los agentes (funcionarios, ejecutivos de empresas). En algunos casos, probablemente la mayoría, tales objetivos resultan conflictivos; todo depende de los mecanismos de incentivos que operan en las respectivas organizaciones.

(1) La forma organizacional que adopte el control, es relevante en cuanto a la posibilidad de contar con algún tipo de indicador de evaluación de la gestión gerencial. Un esquema altamente centralizado -reducida autonomía de gestión del nivel gerencial- con múltiples principales, implicando esto un control directo de los funcionarios gubernamentales, reduce el nivel de responsabilidad gerencial y dificulta cualquier intento de evaluación de la performance de la gerencia y, viceversa, en el caso más descentralizado -amplia autonomía de gestión del nivel gerencial- se hace más factible un control orientado hacia el mercado, en los casos de contextos relativamente más competitivos.

No es nuestra intención explorar el tema del diseño de los esquemas de incentivos que compatibilizan las funciones objetivo divergentes de la gerencia y la empresa. Mas bien a la luz de los sistemas de incentivos reales, hoy vigentes en la empresa pública, intentaremos explicitar las funciones objetivo de los agentes que tienen algún poder o influencia sobre las variables de decisión, para más tarde analizar cuál es el resultado esperado de su accionar sobre el nivel de eficiencia de la empresa pública.

En primer lugar, cabe efectuar una primera distinción fundamental para el análisis subsiguiente. Ella se refiere a distinguir quién es el principal y quién es el agente en la actual organización empresarial pública.

Usualmente se ha entendido que los representantes políticos de una sociedad, actúan en una relación de agencia a través de la cual se les han asignado determinados roles, tareas o funciones, cuyo objetivo último es lograr "el bien común", es decir, que su accionar debiera estar regido por "el interés general" de la comunidad.

La cuestión de qué debe entenderse por "interés general" -su explicitación- dependerá de la función de bienestar social. Esta función tiene una dimensión temporal y espacial, de manera que su definición dependerá de la apreciación o juicio político -democráticamente elaborado o autocráticamente determinado- del elenco gobernante. Por lo tanto, una enunciación exhaustiva de los objetivos de la política económica, trasladada al campo de la empresa pública, debe entenderse como la definición de un vector, cuyos argumentos -excepto al menos uno- pueden tener valor nulo, según la apreciación del tomador de las decisiones.

Para el caso de la empresa pública, la explicitación de objetivos múltiples en su función objetivo, plantea un problema inicial de eventuales conflictos -por ejemplo, entre aspectos sociales y de eficiencia- que exigen la definición de ciertos trade off entre las aspiraciones de alcanzar determinadas metas en cada objetivo.

Ahora bien, es usual que los representantes políticos que deben velar por el cumplimiento de los objetivos impuestos a la empresa pública, tengan asignados éstos en función del rol que desempeñan como funcionarios de determinada estructura organizacional del Estado. Es así que, por ejemplo, la fijación de variables que supuestamente no están relacionadas con la eficiencia-x, están en manos de funcionarios de agencias gubernamentales, que a tal fin las regulan. En cambio, otras variables que sí estarían relacionadas con aspectos de eficiencia-x, les son confiadas su fijación a otros funcionarios encargados de operar a la empresa pública (la gerencia).

Por lo tanto, cabrían distinguir al menos dos relaciones de agencia a través de la empresa pública. La primera, es la del ciudadano, contribuyente o usuario de los servicios públicos ("el principal") y los funcionarios de las agencias gubernamentales: legisladores, presidente, ministros y secretarios ("el agente"). La segunda, entre estos últimos (ahora "el principal") y la gerencia ("el agente").

Esta diferenciación, responde a la estructura formal de la organización del Estado, la que es reflejo de instrumentos formales o legales vigentes (Constitución Nacional, Leyes, Decretos, Resoluciones)

Sin embargo, junto con esas relaciones formales, en las democracias reales operan otras relaciones de agencia informales. Este aspecto, en cierta medida descuidado en el análisis económico, puede tener importante relevancia. En rigor, las relaciones de agencia informales, en muchos casos, pueden detentar un poder económico y político, y por ende de decisión, superior al de las relaciones formales.

En el ámbito de la empresa pública, es posible a ese respecto, distinguir -al menos como hipótesis de trabajo sujeta a verificación empírica- relaciones de agencia diversas, entre los representantes de instituciones públicas y privadas. De los grupos de influencia que actúan en el ámbito de la empresa pública, parece razonable distinguir a dos importantes corporaciones: la representativa de los contratistas del Estado y los representantes gremiales de la fuerza de trabajo empleada en la empresa pública. Ambos grupos, como representantes de los intereses particulares de sus representados, no tienen cabida formal en el esquema decisional de la empresa pública, no obstante la existencia de iniciativas recientes en tal sentido, para el caso del gremio de los trabajadores (2). Estas iniciativas, no son fruto de la mera improvisación o de la especulación académica, sino más bien resultado de una situación de hecho que explica el peso político que la corporación tiene, y pone en evidencia su influencia de orden informal en el actual esquema organizacional.

En cuanto a los contratistas, sucede algo similar. En este caso, inclusive amparados por una legislación que ha evidenciado ser políticamente relevante para los intereses de la corporación, como es el "compre nacional".

Los dos grupos señalados no son los únicos que en el esquema informal operan como grupos de influencia en la empresa pública, dependiendo de cada caso en particular (por ejemplo, las fuerzas armadas, iglesia, etc.). Es un hecho reconocido en los Estados Unidos de Norteamérica y Europa, el poder del lobby de la industria de guerra, el que va más allá de sus propias fronteras políticas. Sin embargo, a los fines de nuestro trabajo y teniendo en cuenta especialmente la realidad institucional de la empresa pública de nuestro país, hemos de contemplar solamente a los dos grupos indicados (contratistas y gremio de los trabajadores).

El esquema informal, por lo tanto, plantea al menos dos nuevas relaciones de agencia: los contratistas del Estado (principal) y la gerencia (agente); y, el sindicato de los trabajadores (principal) y la gerencia (agente).

La gerencia participa así como agente de múltiples principales. Por un lado, a través de su dependencia con el nivel político formal, conformado por los funcionarios de las agencias gubernamentales, los que en sí mismos responden a otros principales, dependiendo de cada objetivo específico del vector "formal" de la función objetivo social de la empresa pú-

(2) En el sector eléctrico existe el antecedente de la representación gremial en el Directorio de las empresas (años 1974 y 1975).

blica (aquella que representa el interés general) y que les fueran asignados según su rol en el gobierno. Por otro lado, a través de su dependencia con el nivel político informal, conformado por los contratistas y el sindicato de trabajadores, los que, por definición, no son los de la función objetivo social que representa al interés general.

Ahora bien, la literatura del public choice ha enfatizado la circunstancia, derivada del paradigma principal-agente, por la cual los representantes políticos de la organización formal del Estado, persiguen objetivos propios, que pueden estar en conflicto con los argumentos de la función objetivo social. Por lo tanto, será importante explicitar esas funciones objetivo individuales, las que junto con las funciones objetivo de contratistas y sindicato, estarán informando sobre la función objetivo real que orienta el accionar de la empresa pública.

3. Un intento de explicitación de las funciones objetivo de los agentes.

En vista de lo tratado en el punto anterior, intentaremos explicitar los argumentos que sería razonable encontrar en las funciones de utilidad (funciones objetivo) de cada uno de los cuatro tipo de agentes diferenciados previamente.

a) Los representantes políticos.

El representante político seguramente tendrá dos argumentos esenciales en su función objetivo (U_p): la obtención de votos (V) y su ingreso personal (Y_p). Es decir,

$$U_p = U_p(V, Y_p) \quad /1/$$

donde U_p es una función de utilidad diferenciable estrictamente cuasi-cóncava, con $\partial U_p / \partial V > 0$, $\partial U_p / \partial Y_p > 0$.

A su vez,

$$V = V[W_L(U_L, U_R)] \quad /2/$$

donde W_L es la función de bienestar social del tipo Bergson-Samuelson "distorsionada", que denominaremos "función de bienestar local" y es representativa de la porción de la comunidad que constituye "el electorado" del cual depende el representante político. Por su parte, los argumentos de esta función de bienestar local, lo constituyen: U_L que es la función de utilidad del electorado que espera obtener beneficios de la elección de su representante, vía la obtención de puestos de trabajo en forma directa (empleo público) o indirecta (mayor actividad privada propia o menor precio de los servicios del Estado); y U_R que es la función de utilidad de los buscadores de privilegios (la "rent seeking society"; Krueger, 1974), que esperan obtener beneficios especiales a través del dictado de normas regulatorias de algún tipo, que propicie a su favor el representante político.

En rigor, lo que la función V está expresando, es que el representante político, para el logro de su posición en la administración del Estado, depende del apoyo de su electorado (por ejemplo, un senador depende del a-

poyo de los ciudadanos de la Provincia a la que representa) y de grupos corporativos con poder económico y financiero que propicien su candidatura.

A su vez,

$$Y_p = Y_p(D, C_p) \quad /3/$$

siendo D la dieta u honorario que espera obtener -en determinadas circunstancias a ser fijada por los mismos representantes- y C_p las comisiones especiales a obtener en su intermediación con el sector privado.

Por sustitución de /2/ y /3/ en la /1/, se obtiene:

$$Y_p = Y_p[V[W_i(U_L, U_R)]; Y_p(D, C_p)] \quad /4/$$

las derivadas primeras de las relaciones funcionales de las variables son, en todos los casos, positivas.

b) La gerencia.

Los administradores y funcionarios destacados en la empresa pública -usualmente considerados los "responsables" de la gestión o performance de la misma- también tienen su propia función objetivo. Ella podría explicitarse en los siguientes términos:

$$U_g = U_g(Y_g, S) \quad /5/$$

donde U_g es una función diferenciable estrictamente cuasi-cóncava, con $\partial U_g / \partial Y_g > 0$ y $\partial U_g / \partial S > 0$; siendo Y_g el ingreso personal del gerente o administrador y S una variable cualitativa que representa su "status político" personal (cercanía a la toma de decisiones, figuración con fines de ascenso en su carrera político-profesional, etc.). A su vez,

$$Y_g = Y_g(H, C_g) \quad /6/$$

$$S = S(U_p, O) \quad /7/$$

siendo H el honorario o retribución de la gerencia, C_g las comisiones especiales por su intermediación con el sector privado, U_p la función de utilidad de los representantes políticos de quienes depende para su designación y O otras motivaciones personales. También en este caso, las derivadas primeras de las relaciones funcionales de las variables, en todos los casos, resultan positivas.

c) El sindicato.

Los sindicatos de los trabajadores generalmente persiguen como objetivos básicos, el mejoramiento salarial de sus representados (w_s) y el incremento de su base sindical, es decir, el número de afiliados o de trabajadores empleados en la empresa pública (L_s). Los logros en el cumplimiento de ambos objetivos, les confieren poder sindical y, por ende, beneficios de orden político y económico. En algunos casos, sin embargo, es posible encontrarse con que la ampliación de la base es restringida o vigilada en cuanto a la selección del ingreso de los trabajadores ("la familia del sindicato"). Esto se concreta a través del funcionamiento de "bolsas de trabajo" o sin ellas. De manera que ampliar el empleo en la empresa,

implicará consolidar a las familias del grupo social pertinente.

Entonces,

$$U_s = U_s(w_s, L_s) \quad /8/$$

siendo U_s , una función diferenciable de utilidad estrictamente cuasi-cón-
cava, con $\partial U_s / \partial w_s > 0$ y $\partial U_s / \partial L_s > 0$.

A su vez,

$$w_s = w(L_s, w^*) \quad /9/$$

y

$$L_s = L_s(N_s) \quad /10/$$

donde,

w_s es el salario nominal medio aspirado para los trabajadores de la
empresa.

w^* es el salario nominal medio en la economía.

siendo,

$$\partial w_s / \partial w^* > 0 \quad \text{y} \quad \partial w_s / \partial L_s < 0.$$

La /10/ expresa que el nivel de empleo aspirado por el sindicato, es
una función de la población económicamente activa ligada al sector (la fa-
milia del sindicato), y donde $\partial L_s / \partial N_s > 0$.

d) Los contratistas.

A los contratistas del Estado -empresarios privados ligados directa o
indirectamente a la empresa pública- les interesa colocar su producción en
ésta, para lo cual aspiran a una actividad importante de la misma. Su in-
tención será vender la mayor cantidad posible de insumos y bienes de capi-
tal (K_c) a los precios más ventajosos (r_c), de manera que la función
objetivo puede expresarse:

$$U_c = U_c(K_c, r_c) \quad /11/$$

donde también aquí U_c es una función de utilidad diferenciable, estricta-
mente cuasi-cón-
cava, con $\partial U_c / \partial K_c > 0$ y $\partial U_c / \partial r_c > 0$, siendo K_c el
gasto público en bienes de capital e insumos o suministros que los contra-
tistas desearían colocar en la empresa pública y r_c el precio nominal me-
dio de tal suministro aspirado por los contratistas.

A su vez,

$$r_c = r(K_c, r^*) \quad /12/$$

es decir, el nivel de precios que se intentará facturar a la empresa públi-
ca, dependerá del precio alternativo del suministro en el resto de la
economía y de la magnitud del suministro. En este caso, $\partial r_c / \partial r^* > 0$
y $\partial r_c / \partial K_c < 0$.

4. Los argumentos comunes y los conflictivos en las funciones objetivo de los agentes.

El interrogante que debemos develar ahora, es si de la comparación de las funciones objetivo descriptas en el punto anterior no surgen coincidencias que impliquen un accionar coherente o cooperativo de los agentes, o si, por el contrario, existen conflictos entre ellos.

Para facilitar esta tarea, será necesario previamente, analizar en que medida los argumentos de las respectivas funciones objetivo pueden identificarse con alguna de las variables de decisión de la empresa pública.

La ecuación financiera de la empresa pública, es una relación de precios y cantidades, referidos al producto y a los insumos del proceso productivo, de manera que:

$$P_x \cdot X - L \cdot w - K \cdot r + T \geq 0 \quad /13/$$

donde $P_x \cdot X$ es el ingreso por la venta del producto; $L \cdot w$ el gasto en salarios; $K \cdot r$ el gasto en bienes de capital y suministros; y T el subsidio o transferencias del gobierno.

Asumiendo la existencia de un contexto monopólico para la empresa pública, P_x es una variable de decisión importante, en tanto de ella dependen en principio el nivel de las restantes variables de decisión, salvo casos de no atención de la demanda, servicios defectuosos, etc.. Ella, por lo tanto, está ligada a las funciones objetivo de los agentes como se verá seguidamente.

a) Los representantes políticos.

En la expresión /4/ del punto anterior, la variable $W_i(U_i, U_x)$, tiene que ver con el precio del producto de la empresa pública. El electorado local, exigirá menores precios de la empresa pública, esperando que el financiamiento se sustituya por las transferencias (T), según la relación anterior, con la intención de que el costo del servicio se difunda entre toda la comunidad.

Menor precio implica mayor nivel de actividad (X), circunstancia que está relacionada con la variable Y_p de la /4/. En efecto, según la /3/, el ingreso personal de los representantes políticos está parcialmente explicado por la variable C_p . Las comisiones especiales de intermediación, usualmente referidas a decisiones de compras al sector privado o al dictado de normas regulatorias específicas (por ejemplo, compra nacional). De ello se infiere que el mayor nivel de actividad, reflejado en X, compatible con un menor precio de X que asegura una mayor demanda, está ligado en forma casi directa con la función objetivo del representante.

La decisión pareciera casi obvia, en tanto las funciones objetivo de los políticos, necesariamente estarán sesgadas (relativamente al sustento ideológico de cada partido) a una política intensiva en actividad pública, sea directa a través del gasto público, o indirecta, a través de un mayor margen de discrecionalidad en la actividad regulatoria.

En cuanto a los insumos del proceso productivo, dependerá de la constitución del electorado local, en cuanto al énfasis que el político aplicará a su accionar regulatorio sobre L, w, K, y r. En algunos casos, estará

interesado en ampliar L , o mejorar w ; en otros, el énfasis estará en ampliar K y, eventualmente, r . La tendencia pareciera ser que, en lo referido a la empresa pública, tratará de transferir en lo posible los problemas de financiamiento a T , y resolver los conflictos entre $L.w$ y $K.r$ según la forma que adopte la función $W(U_L, U_S)$ y el nivel de la restricción financiera F resultante. Cualquiera sea el caso específico, pareciera razonable esperar que $T > 0$.

Si se visualizara a la gestión en la empresa pública como un problema de decisión simple respecto de las variables cantidad (K, L, X), entonces el accionar del político puede muy bien expresarse a través de X , a la cual L y K están relacionadas en sus niveles absolutos. En cuanto al nivel relativo L/K , dependerá de la función W . De manera que la /4/ puede reformularse como:

$$U'_p = U'_p(X) \quad /4'/$$

b) La gerencia.

La función objetivo de la gerencia, según expresión /5/, también requiere en principio de un precio P_x bajo y un alto nivel de actividad (X). Tanto el honorario (H) como las comisiones especiales (C_g) están ligadas a X . El honorario, según el criterio en que actualmente están estructurados los sistemas de retribuciones de directores y gerentes de las empresas públicas, es fijado según la importancia relativa de la misma, de acuerdo a su magnitud, medida por el volumen de sus ventas o de los recursos administrados. Aún cuando este honorario no resulta estrictamente proporcional al tamaño, en todos los casos esta regla general es respetada. El nivel de C_g también está ligado a X . Además, la /7/ nos informa que S es una función de U_p y de O . Ambas están relacionadas con el tamaño de X ; la primera, por lo concluido anteriormente (/4'/); y, la segunda, por cuanto el status político-profesional será mayor cuanto mayor la magnitud de la empresa.

Nuevamente entonces, si se restringe el problema decisorio a la fijación de las variables cantidad, una versión resumida de la /5/ puede expresarse como:

$$U'_g = U'_g(X) \quad /5'/$$

La diferencia con el caso de los representantes políticos, está dada por su sesgo relativo por los componentes K y r , ligados a C_g .

c) El sindicato.

La expresión /6/ representativa de la función objetivo de los sindicalistas, puede también ligarse al nivel de actividad. Tanto el poder sindical como las posibilidades de empleo en la empresa pública, dependen de X .

El salario que el sindicato pueda lograr para sus representados, usualmente está ligado al tamaño, pero también depende de otros factores. Especialmente, la gravitación de la empresa pública en la estructura productiva de la economía, la tecnología y el grado de la restricción financiera F . El nivel de empleo L_s al que aspiran los sindicalistas, depende de X . A mayor tamaño, mayores posibilidades de que M_s logre empleo efec-

tivo en la empresa pública. Por lo tanto, el tamaño grande de la empresa y su nivel de actividad, si bien no puede considerarse condición suficiente, constituye condición necesaria para alcanzar determinados logros en los niveles de las variables w_s y L_s .

En materia de precio de X , su actitud será semejante a la de políticos y gerencia. Menor precio de X , implica mayor nivel de actividad. Sin embargo, existe una diferencia de matiz importante. Cuando la restricción financiera opera en forma fuerte y se reducen las posibilidades de que los otros agentes decisorios transfieran el peso del financiamiento a T , los sindicalistas entrarán en conflicto con la gerencia y, como se verá seguidamente, con los contratistas, por la lucha de presupuesto que financie un mayor salario (3).

Esta diferencia de matiz, alcanza al propio nivel de actividad, en tanto, si las relativas preferencias por empleo estuvieren satisfechas, entonces restricciones financieras fuertes con rigideces para modificar precios de X y niveles de T , inducirán al sindicato a no presionar respecto del nivel de actividad.

Por todo lo expuesto, la /8/ podría reexpresarse como:

$$U'_s = U'_s(X) \quad \text{para } X \leq X_s \quad /8'/$$

donde,

$$X_s = X_s(L_s)$$

siendo X_s el nivel de actividad compatible con L_s . La diferencia con las expresiones /4'/ y /5'/, además del rango de validez, está dado por el sesgo de los sindicalistas a los niveles de w y L , más que en P_x , r y K .

d) Los contratistas.

La relación indicada en /11/ con el tamaño de la empresa parece más directa aún en este caso, en tanto el nivel de K depende de X . También el precio de los suministros está ligado a X , pues a mayor nivel de actividad, mayor presupuesto financiero disponible para la captura. Sin embargo, cuando la restricción financiera se hace aguda, los contratistas entran en colisión con los intereses del sindicato en sus afanes de aumentar el fi-

(3) La gerencia solamente estará interesada en una apreciación del precio del producto cuando la astringencia financiera amenace con dificultar la justificación de altas remuneraciones del staff gerencial, fijados éstos por el tamaño e importancia de la empresa y con independencia de su performance personal. La restricción financiera por su parte, opera con diferente relevancia para la gerencia y para el sindicato. A la primera le interesa en cuanto al nivel de actividad (gasto) y en cuanto a poder justificar ante el nivel político y la opinión pública sus niveles de remuneraciones; para el sindicato el problema es la necesidad de financiamiento de la nómina total de salarios.

nanciamiento de los salarios. Los contratistas encontrarán a la gerencia como aliada, por su sesgo relativo por K y r , según lo ya visto.

Nuevamente, restringiendo el problema decisivo a las variables cantidad, la /11/ puede reformularse como:

$$U'_c = U'_c(X) \qquad /11'/$$

La diferencia con la función objetivo de los sindicalistas, es su mayor recorrido -coincidente con el caso de la gerencia- y en su sesgo sobre K y r , coincidentes también con la gerencia.

Sintetizando, el nivel político, la gerencia, el sindicato y los contratistas tienen en común que sus funciones objetivo reconocen al menos como condición necesaria, sus preferencias por un alto nivel de X ; compatible con un bajo nivel relativo de P_x .

Respecto al sesgo trabajo o capital intensivo de la actividad, probablemente resulte coincidente en los casos de la gerencia y contratistas (K intensivo), divergente de la posición del sindicato (L intensivo) en casos en que $L \leq L_m$, probablemente neutrales cuando $L > L_m$. La actitud del nivel político a este respecto, dependerá de la función W relevante (intensiva en brindar empleo directo o en generar actividad empresaria privada).

Sobre esto último, resulta usual que al inicio de toda nueva administración, el político revele sus preferencias por facilitar el empleo directo a correligionarios. Esta actitud puede ser coincidente con la del sector gremial, dependiendo de si los correligionarios del político forman a su vez parte de la "familia" del sindicato o no. Logrado el objetivo inicial, también resulta usual que el representante político intente regular el empleo, restringiendo su aumento, basado en razones de austeridad fiscal. Es decir, en la práctica suele ocurrir que estas regulaciones son implementadas con posterioridad a la concreción de metas adecuadas de la variable U_c . Posteriormente, estas normas suelen ser relajadas ante presiones sindicales (decretos de excepción).

Esta posibilidad de adaptación y cambio del nivel político, se hace factible por la gran flexibilidad para definir los niveles de logro de los dos argumentos de la W (U_c y U_w), dado el contexto institucional plagado de regulaciones que implican reconocer un margen amplio de discrecionalidad.

El nivel político finalmente, no parece tener deliberada intención en fijar un alto nivel de P_x , aunque puede llegar a tenerlo en el caso del salario. En este último caso, su actitud sería coincidente con la del sindicato. La gerencia y los contratistas, en cambio, propiciarán un alto nivel de r y un bajo salario w , cuando la restricción financiera opere en forma importante.

Finalmente, las coincidencias de los cuatro agentes económicos respecto de P_x , serán totales para niveles de baja astringencia financiera. En general, todos propiciarán transferir el peso del financiamiento, en lo posible, a T . En cambio, cuando la restricción financiera opera en forma aguda, comienzan a gravitar los conflictos, especialmente entre sindicalistas y la gerencia/contratistas, por su lucha en la captación de la reducida renta disponible.

CAPITULO 2

EL MODELO DE COMPORTAMIENTO DE LA EMPRESA PUBLICA.

1. El modelo.

En base a la definición de las funciones de utilidad de los agentes intervinientes en el accionar de la empresa pública, trataremos de formular un modelo del comportamiento de la empresa pública, es decir, obtener una descripción de sus rasgos esenciales en la realidad. Se analizarán luego las propiedades del equilibrio estático del modelo, para contrastarlas con las del modelo neoclásico tradicional, en el que se supone que la función objetivo de la firma corresponde a la maximización del resultado económico.

Este análisis permitirá determinar los resultados probables de su performance y nos dará elementos de juicio importantes para abordar el tema de la autonomía de gestión de la gerencia y el control de su desempeño.

En cuanto a las características del modelo, se trata del caso simple de un solo producto, producido en condiciones de certidumbre, en el que la función objetivo a optimizar representa una función de suma ponderada de las funciones de utilidad de los agentes.

En la función objetivo están representados la gerencia propiamente dicha, los contratistas y el sindicato. En cuanto a los representantes políticos, su actuación aparece instrumentada a través de normas regulatorias que influyen en forma directa sobre las variables de decisión y la propia conducta de los restantes agentes, razón por la que se pospone su análisis para un paso posterior.

De esta manera se visualiza a la empresa pública como una firma que, de acuerdo al contexto institucional y real vigente, es operada en beneficio de los agentes intervinientes en su accionar, bajo condiciones usuales de tecnología disponible, de demanda de su producto y una restricción financiera básica. En este primer análisis no se introducen restricciones adicionales, como ser las típicamente manipuladas por las agencias gubernamentales, a saber: racionamiento de capital (control de las inversiones), de mano de obra (control del empleo laboral) u otras sobre precios (tarifas, salarios, etc.) (1).

Se supone que la firma opera en un mercado monopólico y con posibilidades también de influir en la fijación del salario y el precio del capital empleado, con relativa independencia de las condiciones en que opera el sector privado de la economía (al menos para valores superiores a los de mercado).

(1) La existencia de la restricción financiera no implica suponer la ingerencia de una agencia gubernamental reguladora. Simplemente, indica que la empresa tiene acotada sus posibilidades financieras a través de las condiciones de mercado de su producto, sus costos de producción y las posibilidades de uso del crédito.

De acuerdo a lo propuesto en el capítulo anterior con relación a las funciones de utilidad de los agentes, y lo indicado precedentemente, la función objetivo de la firma puede expresarse como la suma de tres componentes, a saber: el nivel de producción (X), variable común a los tres agentes, y los sesgos relativos de contratistas y sindicato tratando de influir sobre la gerencia, ponderados por sus respectivos poderes de negociación.

El problema de la empresa resulta entonces:

$$\max U(X) + \rho_c U_c(K_c, r_c) + \rho_s U_s(L_s, w_s) \quad /1/$$

donde ρ_c y ρ_s son los parámetros indicativos del poder de negociación de contratistas y sindicato, respectivamente. Ellos expresan las relativas posibilidades de "llegada" a la gerencia, y de esta manera, de influir en el accionar de la empresa pública.

La firma intentará maximizar dicha función sujeta a las siguientes condiciones y restricciones:

$$P = P(X), \text{ que es la función de demanda.} \quad /2/$$

$$X \leq f(K, L), \text{ que es la función de producción.} \quad /3/$$

$$r \geq r(K_c, r^*) \quad /4/$$

donde $r(K_c, r^*)$ es el precio aspirado por los contratistas de su oferta de bienes de capital o suministros al Estado (K_c), función a su vez del costo de oportunidad de ese capital en el sector privado de la economía (r^*).

r es el precio del capital para el Estado. Por lo tanto, este es el precio mínimo del capital necesario para liberar una cierta oferta ($K_c < K$) del mercado de bienes de capital y suministros.

$$w \geq w(L_s, w^*) \quad /5/$$

$w(L_s, w^*)$ es el salario aspirado por el sindicato para la oferta laboral de sus trabajadores (la familia del sindicato) al Estado (L_s), función a su vez del costo de oportunidad de esa mano de obra en el sector privado (w^*).

w es el salario o precio de la mano de obra para la empresa pública. Resulta pues, el salario mínimo necesario para liberar una cierta oferta ($L_s < L$) del mercado laboral.

$$II = P \cdot X - w \cdot L - r \cdot K > F \quad /6/$$

expresa la restricción financiera (F), pudiendo resultar $II = 0$ (condición de autofinanciamiento).

Construyendo la función auxiliar:

$$U(X) + \rho_c U_c(K_c, r_c) + \rho_s U_s(L_s, w_s) + \alpha [w - w(L_s, w^*)] + \\ + \phi [r - r(K_c, r^*)] + \\ + \mu [X - f(K, L)] + \\ + \beta [P(X) \cdot X - w \cdot L - r \cdot K - F]$$

Hallando las condiciones de primer orden:

$$u' f_k + \rho_c u_{ck} - \phi r' - \mu f_k + \beta (\partial P / \partial X f_k X + f_k P - r) = 0 \quad /7/$$

$$u' f_l + \rho_s u_{sl} - \delta w' - \mu f_l + \beta (\partial P / \partial X f_l X + f_l P - w) = 0 \quad /8/$$

$$\rho_c u_{cr} + \phi - \beta K = 0 \quad /9/$$

$$\rho_s u_{sw} + \delta - \beta L = 0 \quad /10/$$

$$u' + \mu + \beta mr = 0 \quad /11/$$

$$w - w(L_s, w^*) = 0 \quad /12/$$

$$r - r(K_c, r^*) = 0 \quad /13/$$

$$X - f(K, L) = 0 \quad /14/$$

$$II - Y = 0 \quad /15/$$

Se trata de nueve ecuaciones con nueve incógnitas $(X, w, r, K, L, \phi, \mu, \beta)$

Ahora bien, de la /7/:

$$u' f_k + \rho_c u_{ck} - \phi r' - \mu f_k + \beta (mr f_k - r) = 0 \quad /16/$$

donde mr es el ingreso marginal. Efectuando algunas operaciones:

$$u' / \beta - \mu / \beta + mr = [\phi r' / (\rho_c u_{ck} / \beta) + r] / f_k \quad /17/$$

Por su parte, de la /8/:

$$u' f_l + \rho_s u_{sl} - \delta w' - \mu f_l + \beta (mr f_l - w) = 0 \quad /18/$$

Efectuando operaciones:

$$u' / \beta - \mu / \beta + mr = [\delta w' / \beta - (\rho_s u_{sl} / \beta) + w] / f_l \quad /19/$$

En lo sucesivo se supondrá que $r > r(K_c, r^*)$, de donde $\phi = 0$; a su vez, que $w > w(L_s, w^*)$, de donde $\delta = 0$. Es decir, se supondrá que las posibilidades financieras de la empresa y el poder del sindicato y contratistas son lo suficientemente holgados como para permitir este resultado. Luego,

$$u' / \beta - \mu / \beta + mr = (r - \rho_c u_{ck} / \beta) / f_k \quad /20/$$

$$u' / \beta - \mu / \beta + mr = (w - \rho_s u_{sl} / \beta) / f_l \quad /21/$$

Llamando:

$$\hat{r} = (r - \rho_c u_{ck} / \beta)$$

$$\hat{w} = (w - \rho_s u_{sl} / \beta)$$

$$y \quad \hat{m}_c = \hat{r} / f_k \quad \text{ó} \quad \hat{m}_c = \hat{w} / f_l$$

entonces,

$$mr = \hat{m}c - (u' - \mu) / \beta \quad /22/$$

o bien,

$$mr = \hat{m}c + \mu / \beta - u' / \beta \quad /23/$$

Finalmente,

$$\mu / \beta = (mr - \hat{m}c) + u' / \beta \quad /24/$$

2. Características del equilibrio estático del modelo.

De las expresiones halladas en el punto anterior, \hat{r} expresa el "precio sombra del capital distorsionado", por cuanto el precio de mercado aparece corregido positivamente por el poder de negociación de los contratistas y la utilidad marginal que a ellos les produce el gasto de capital, ponderado por la utilidad marginal (precio sombra) de la restricción financiera. Es decir, la empresa pública actuará como si estuviese pagando menos por unidad de capital de lo que realmente paga, pues $r > \hat{r}$.

Si los contratistas no tuvieran "llegada" a las decisiones de la gerencia, entonces $\beta_c = 0$ y, consecuentemente, $r = \hat{r}$.

Por igual concepto, $\hat{m}c$ es el costo marginal distorsionado positivamente, es decir, $\hat{m}c > mc$, donde $mc = r/f_k$.

En la expresión /24/, μ / β indica el valor sombra del producto ponderado por el valor sombra de la restricción financiera. Si esta última no existiera ($\beta = 0$), entonces $u' = \mu$ (2), indicando que la función objetivo podría incrementar su valor, en la medida que el nivel de eficiencia-x mejore. Esta conclusión es importante, por cuanto, ceteris paribus, la gerencia siempre tendrá un incentivo relativo a no empeorar "innecesariamente" el nivel de eficiencia-x más allá de lo requerido ($\hat{m}c$), si es que ello le permite un mayor nivel de actividad (X). Si en cambio, la restricción opera ($\beta > 0$), a la utilidad marginal del producto se suma la utilidad marginal de cada peso de "contribución marginal distorsionada" obtenida en el margen $[(mr - \hat{m}c) / \beta]$. Lo importante a señalar aquí, es que cuanto más pequeño sea β (menos importante fuere la restricción financiera), se minimizará la incidencia de la diferencia $mr - \hat{m}c$, la que aún suponiéndola negativa, podría justificar un alto nivel de actividad (junto a la ineficiencia interna, ya que $\hat{m}c > mc$).

Por igual razonamiento, \hat{w} es el precio sombra del trabajo distorsionado, siendo $\hat{w} < w$, es decir, menor el salario efectivamente pagado a los trabajadores. La diferencia dependiendo del poder de negociación del sindicato y su preferencia relativa por un mayor empleo; e, inversamente, de la estrechez de la restricción financiera. De tal manera, la empresa pública en sus decisiones de empleo de mano de obra, actuará como si estuviese pagando menos por unidad de trabajo de lo que realmente paga.

(2) En efecto, siendo $(mr - \hat{m}c) / \beta + u' = \mu$, si $\beta = 0$, entonces, $u' = \mu$.

Ahora bien, según la /9/ y la /10/:

$$\begin{aligned} & p_c^{ucr} + \phi - \beta K = 0 \\ \text{y} & p_s^{usw} + \alpha - \beta L = 0 \end{aligned}$$

y como hemos supuesto que $\phi = 0$ y $\alpha = 0$, es decir, $r > r(K_c, r^*)$, siendo $K > 0$, y, $w > w(L_s, w^*)$, siendo $L > 0$; entonces $\beta > 0$; por lo tanto, $II = F$ en la /15/. Esto significa que cualquier excedente de beneficios por encima de F (restricción financiera) que podría resultar del precio (P), trabajo (L) y capital (K) seleccionados por la empresa, será siempre absorbido mediante un pago mayor de salarios o un costo mayor del capital. La distribución de tales asignaciones, dependerá del nivel relativo de \hat{e} / \hat{p}_s .

Por la /20/ y la /21/, se obtiene:

$$(w - p_s^{usw} / \beta) / f_l = (r - p_c^{ucr} / \beta) / f_k$$

o sea, la tasa marginal de sustitución capital-trabajo será:

$$(w - p_s^{usw} / \beta) / (r - p_c^{ucr} / \beta) = f_l / f_k = \hat{w} / \hat{r}$$

Pero $\hat{w} / \hat{r} \geq w / r$, dependiendo de si $w - \hat{w} \leq r - \hat{r}$. Esto implica que la gerencia encontrará incentivos en sesgar la relación K/L , dependiendo de los poderes relativos de influencia del sindicato y los contratistas. Como en todos los casos $\hat{w} < w$ y $\hat{r} < r$, existirá un empleo ineficiente de K y de L (excesivos con relación a las posibilidades tecnológicas disponibles); pero la relación K/L , es decir, la intensidad relativa de uso de factores, dependerá de los poderes de negociación relativos (p_c / p_s) y las utilidades que el gasto de capital y el empleo tengan para contratistas y sindicato, respectivamente.

Sin embargo, la posibilidad de la distorsión dependerá asimismo de la elasticidad de sustitución entre factores. Una baja elasticidad de sustitución, implicará una pequeña distorsión K/L , mientras que una alta sustituidad, la posibilidad de una mayor distorsión.

En cuanto al nivel absoluto del empleo de trabajo, al igual que el capital, dependerá de la diferencia entre precio de mercado y precio sombra distorsionado. Sin embargo, en el caso del trabajo, dada las preferencias del sindicato por el empleo L_s , en la medida que éste hubiese alcanzado niveles adecuados para "la familia", morigerará el efecto sobre el gasto salarial debido a empleo y, en cambio, aspirará a una tasa de salarios más alta -superior a la competitiva- y, de esta manera, sesgando el resultado a una solución capital-intensiva.

Si la función de producción fuese del tipo Leontief, es decir

$$X \leq \min (L/a, K/b) \quad \text{para } a, b > 0$$

que implican dos restricciones tecnológicas en lugar de una, o sea

$$X \leq L/a$$

$$X \leq K/b$$

en cuyo caso, tanto podría existir un excedente de mano de obra o de capital, dependiendo de cual de las dos restricciones opere más fuertemente y el nivel de la restricción financiera enfrentada. Pero en tal caso, los excedentes serán excedentes puros, no implicando una distorsión en cuanto a la selección de la tecnología.

Por todo lo expuesto, el problema empresario público puede visualizarse como un problema económico de absorción de rentas a ser obtenidas en la industria o como un fenómeno de regateo o juego de influencias, destinado a la absorción de esas rentas.

La gerencia tratará de "minimizar costos" a los precios sombra relevantes (\hat{w} , \hat{r}), que no son los precios sociales, ni siquiera los precios de mercado o privados. Ellos son el resultado del poder de negociación o de llegada a la gerencia de las dos grandes corporaciones -contratistas y sindicato-. Esto implicará, necesariamente, cierto nivel de ineficiencia-x, pero una conducta "minimizadora de costos a partir de tales niveles de ineficiencia". La permeabilidad de la gerencia a las influencias o su debilidad ante el poder de las corporaciones, la llevarán a definir un cierto trade off entre nivel de producción y nivel de costos, compatible con la restricción financiera.

Los argumentos expuestos en el Capítulo 1, parecen indicar que la predisposición de la gerencia a ser influida por las corporaciones, resulta más factible en el caso de los contratistas, dada la mayor afinidad de intereses, a través de las comisiones especiales. No obstante, también pesan en la función de utilidad de la gerencia otros argumentos, como ser la eventual búsqueda de apoyo político del gremio para su carrera político-profesional.

Las corporaciones por su parte, influirán siempre para elevar los costos. En el caso del sindicato, tratando de lograr una tasa de salarios por encima del nivel competitivo y un nivel de empleo mayor que aquél que minimiza costos a la tasa de salarios obtenida. En el de los contratistas, tratando de facturar al Estado un monto mayor de sus ventas de suministros y bienes de capital.

Nada se ha dicho hasta aquí del rol desempeñado por las agencias gubernamentales (los representantes políticos) y su influencia sobre las decisiones adoptadas por la empresa pública. Sobre esto nos ocupamos seguidamente.

CAPITULO 3

LA ACCION REGULADORA DEL GOBIERNO Y LA MATRIZ DE AUTONOMIA DE GESTION DE LA GERENCIA.

1. La acción reguladora del gobierno y el nivel de eficiencia-x.

La actividad regulatoria del gobierno ha sido y es hoy muy importante en el caso argentino y la empresa pública no ha escapado a este accionar.

Para el caso que nos ocupa, el gobierno ejerce habitualmente su política regulatoria sobre todas las variables de decisión.

Así tenemos:

- a) racionamiento de capital (aprobación de los planes de inversión).
- b) política de empleo.
- c) política salarial.
- d) política comercial (compre nacional).
- e) política tarifaria.
- f) política financiera.

Desde el punto de vista analítico, dicha acción regulatoria puede expresarse a través de las siguientes relaciones:

- $K \leq \bar{K}$ (racionamiento de capital)
 $L_m \leq L \leq \bar{L}$ (política de empleo)
 $w_m \leq w \leq \bar{w}$ (política salarial)
 $r_m \leq r \leq \bar{r}$ (compre nacional o política de fomento industrial)
 $P = \bar{P}$ (política tarifaria)
 $F = \bar{F}$ (política financiera)

En los puntos que siguen, se analizan los efectos esperados de la regulación sobre el nivel de eficiencia-x, los problemas de consistencia interna (consistencia lógica de los parámetros de política) y externa (compatibilidad con las funciones objetivo de los agentes) y la probable acción de respuesta de los agentes.

2. Las restricciones sobre uso de factores.

Si al problema de optimización de la empresa pública descrito en el capítulo anterior, se agregan dos restricciones referidas al empleo máximo de los factores, de manera que:

$$K \leq \bar{K}$$

$$L \leq \bar{L}$$

y denominamos λ_0 al multiplicador de Lagrange de la primer restricción y λ_1 al de la segunda, la resolución de las condiciones de primer orden arrojarán los siguientes nuevos precios sombra distorsionados:

$$\hat{r}_k = r + \lambda_k / \beta - \rho_c u_{ck} / \beta$$

y

$$\hat{w}_l = w + \lambda_l / \beta - \rho_s u_{sl} / \beta$$

Los nuevos precios sombra relevantes tienen la particularidad de reducir la distorsión, en tanto siendo $\lambda_k, \lambda_l > 0$ y $\beta > 0$, entonces,

$$\hat{r}_k > \bar{r}$$

y

$$\hat{w}_l > \bar{w}$$

Una regulación eficiente requeriría que:

$$\lambda_k / \beta = \rho_c u_{ck} / \beta \quad \text{ó} \quad \lambda_k = \rho_c u_{ck}$$

y que,

$$\lambda_l / \beta = \rho_s u_{sl} / \beta \quad \text{ó} \quad \lambda_l = \rho_s u_{sl}$$

Si esta condición se lograra, entonces los parámetros precios de los factores que guiarían el accionar de la gerencia, serían los correctos para una solución Pareto-eficiente, en cuanto a eficiencia de asignación; no existiendo razones para descartar que además la eficiencia-x podría ser alcanzada, en tanto la gerencia "siempre minimizará costos a los precios sombra relevantes", los que ahora han sido corregidos. La gerencia buscará toda posibilidad de incrementar el producto (X) a esos precios relevantes.

Sin embargo, la regulación de las cantidades de los factores, tiene consecuencias políticas relevantes al afectar las funciones de utilidad de las corporaciones, las que muy probablemente intentarán acentuar su actividad de lobby y movilización para obtener rectificaciones de las políticas. Sobre esto nos ocupamos mas adelante (ver punto 6).

3. La política de ingresos.

La regulación gubernamental en materia de precios de los factores, no introduce diferencias analíticas importantes a los razonamientos previos. Simplemente que, en este caso, los precios de mercado son sustituidos por los precios administrados por el gobierno.

En las expresiones ya vistas tendremos ahora que:

$$\hat{r}_k = \bar{r} + \lambda_k / \beta - \rho_c u_{ck} / \beta$$

$$\hat{w}_l = \bar{w} + \lambda_l / \beta - \rho_s u_{sl} / \beta$$

Si $\bar{r} > r$ y $\bar{w} > w$, entonces la regulación es factible e irrelevante. En cambio, si $\bar{r} < r$ y/o $\bar{w} < w$, la regulación es factible y relevante.

En el segundo caso, se plantearán conflictos con las corporaciones, las que tratarán de influir para lograr una rectificación de la política.

De todas maneras, en principio un intento de reducir r y w , (en el supuesto que $\bar{r} < r$ y $\bar{w} < w$), implicará acercar los niveles de \hat{r}_k y \hat{w}_i a los del mercado competitivo y, consecuentemente, compensar las distorsiones provocadas por el accionar de los agentes.

4. La política tarifaria.

La regulación de los precios a los que deben vender sus productos las empresas públicas, constituye un hecho de singular importancia. Su relevancia deriva de que el precio del producto habrá de determinar su demanda y, de esta forma, establecer el nivel de actividad requerido para su satisfacción y la demanda derivada de los factores.

En efecto, habiendo definido $P = P(X)$, la función inversa de demanda $X = X(P)$, dado \bar{P} , arrojará $\bar{X} = X(\bar{P})$.

Por su parte, si $X \leq f(K, L)$, para \bar{X} , las cantidades de factores requerida para una solución Pareto-eficiente serían $K_x = f(X, L)$ y $L_x = f(\bar{X}, K)$.

Lo anterior implica una prueba de consistencia interna de la regulación, cuando ella también se ejerce sobre las cantidades de los factores.

Es decir, si

$$L_x \leq \bar{L}$$

$$\text{y/o } K_x \leq \bar{K}$$

entonces la solución es factible y la regulación es consistente.

Si en cambio,

$$L_x > \bar{L}$$

$$\text{y/o } K_x > \bar{K}$$

la solución es no factible y la regulación no consistente.

Una segunda prueba de consistencia interna de la regulación, tiene que ver con el financiamiento, en tanto se exige que:

$$\bar{P} \cdot X(\bar{P}) - \bar{w} \cdot L_x - \bar{r} \cdot K_x = F$$

Si $F < 0$, será necesario cubrir el déficit mediante una transferencia (T), y en este caso, la regulación será consistente.

Si $F > 0$, no será necesaria ningún tipo de transferencia y la regulación será consistente, dependiendo de la política de excedentes prevista para la empresa.

Sin embargo, la restricción financiera desempeña un rol particular en el esquema regulatorio como se verá seguidamente.

5. La restricción financiera.

La restricción financiera constituye un instrumento de regulación indirecta del empleo y remuneración de los factores, que puede utilizarse como sustituto o complemento de las restricciones cuantitativas sobre factores y de la política de ingresos.

En efecto, los precios sombra relevantes para la gerencia, dependen inversamente de β . En rigor, cuanto más fuerte resulte la restricción financiera (mayor el valor de β), mayores resultarán los precios sombra relevantes de los factores para la gerencia, es decir, menor el grado de la distorsión respecto de los niveles competitivos.

La gerencia deberá entonces efectuar un trade off entre nivel de actividad, nivel de ineficiencia y posibilidades de financiamiento. El trueque quedará determinado en definitiva, por los valores de β , ρ y ρ_s , según las expresiones halladas previamente.

6. La consistencia externa de la regulación.

Posiblemente la prueba de consistencia de mayor relevancia de la política regulatoria del gobierno, corresponda a la consistencia externa, es decir, la compatibilidad de la misma con las funciones objetivo de los agentes. Esto no es sólo válido en el aspecto de la política económica global, sino en cuanto a sus efectos de feed back sobre el accionar de los agentes y, de esta forma, sobre el nivel de eficiencia-x de la empresa pública.

Interesa analizar entonces los efectos probables de la regulación sobre el accionar de los agentes, y por ende, sobre la performance de la empresa pública.

¿Qué es dable esperar del accionar de los grupos de presión ante la actividad regulatoria del gobierno?

Comencemos por el sindicato.

a) Si $L_x < L_s < \bar{L}$, al nivel $w \geq w(L_x, w^*)$, el sindicato presionará internamente en la empresa por mayor actividad o simplemente por empleo ocioso (excedente puro de trabajo). No habrá cuestionamiento a la política económica gubernamental.

b) Si $\bar{L} = L_x < L_s$, al nivel $w \geq w(L_x, w^*)$, el sindicato presionará externamente (sobre el gobierno) para levantar la restricción \bar{L} , aumentar el nivel de actividad o el empleo ocioso. Se solicitará al gobierno rectificaciones de su política, requiriendo una política económica reactivante que favorezca la producción.

c) Si $L_x < L_s < \bar{L}$, al nivel $w < w(L_s, w^*)$, el sindicato presionará internamente para lograr mayor empleo y externamente para modificar la política salarial. Se cuestionará la "regresividad" de la política económica del gobierno.

d) Si $\bar{L} = L_x < L_n$, al nivel $w < w(L_n, w^*)$, el sindicato presionará externamente para lograr mayor empleo y mayor salario. Se cuestionará la política económica global del gobierno.

Un análisis simétrico cabe hacer con relación a los contratistas.

a) Si $K_x < K_c < \bar{K}$, al nivel $r \geq r(K_c, r^*)$, los contratistas presionarán internamente para lograr mayor actividad o capacidad ociosa. No existirá cuestionamiento a la política económica gubernamental.

b) Si $\bar{K} = K_x < K_c$, al nivel $r \geq r(K_c, r^*)$ los contratistas presionarán externamente (sobre el gobierno) para levantar \bar{K} , aumentar la actividad o la capacidad ociosa. Se pedirá reactivación en favor de la producción.

c) Si $K_x < K_c < \bar{K}$, al nivel $r < r(K_c, r^*)$, los contratistas presionarán internamente para lograr mayor actividad o capacidad ociosa y externamente para aumentar la protección efectiva. Se pedirá una rectificación de la política económica en favor de la "industria nacional" (por ejemplo, compre nacional).

d) Si $\bar{K} = K_x < K_c$, al nivel $r < r(K_c, r^*)$, los contratistas presionarán externamente para lograr mayor actividad o capacidad ociosa y mayor protección efectiva. Se cuestionará la política económica global del gobierno.

Como podrá advertirse, el posible accionar de ambas corporaciones, encuentran comunes denominadores y eventuales rivalidades en los casos extremos donde la restricción financiera resulte fuerte, aspecto al que ya nos hemos referido más arriba.

Lo importante a destacar aquí, es que la actitud que en definitiva adopte el gobierno con su política regulatoria, resulta determinante importante, en cuanto a convalidar o no las aspiraciones de las corporaciones; y, en este último caso, el llegar a exacerbarlas a través de una política eventualmente considerada agresiva para ellas. De allí su incidencia sobre el comportamiento esperado de la empresa pública.

En ambos casos, la convalidación o el rechazo de las aspiraciones de los agentes, tiene sus efectos sobre el nivel de eficiencia-x de la empresa pública. En el primer caso, por el diferencial de costos derivado de una política obsecuente con las aspiraciones de las corporaciones. En el segundo caso, por el costo de los conflictos generados (conflictos laborales, renegociación de contratos, etc.). De allí que el logro de una regulación de "equilibrio en el sentido de Nash", exige consistencia externa de los parámetros de políticas ($\bar{K}, \bar{L}, F, \bar{w}$) con los niveles esperados de los agentes ($K_c, L_n, \hat{F}, \hat{w}$).

Por todo lo expuesto, un deslinde del grado de autonomía de gestión atribuida a la gerencia, resulta condición necesaria para intentar formular un juzgamiento de su responsabilidad específica en el resultado obtenido por la empresa pública. Consecuentemente, por diferencia, el grado de responsabilidad que cabe asignar al nivel político, representado por las agencias gubernamentales

7. La autonomía de gestión de la gerencia y la medición de su responsabilidad en la performance de la empresa pública.

Desde el punto de vista de la organización, el sistema de control que el gobierno ejerce sobre la empresa pública, puede idealmente identificarse, según casos polares, en al menos cuatro categorías posibles.

Dos de ellas pertenecen a las soluciones extremas de mercado y socialista ortodoxa, respectivamente. En el modelo organizacional de mercado, todas las variables de decisión están descentralizadas en el nivel gerencial, reservándose al gobierno la decisión sobre subsidio a la industria, cuando ella se justificase en razones de eficiencia de asignación (rendimientos crecientes).

En el otro extremo, se encuentra el modelo socialista ortodoxo, en el cual la mayoría de las variables de decisión han sido centralizadas en el nivel gobierno, quedando a cargo de la gerencia la tarea específicamente industrial o de producción del bien o servicio (gestión de explotación).

Mientras que en el primer caso, la evaluación a través del resultado económico o performance privada de la firma, resulta factible; en el segundo, no ocurre lo mismo. Las dificultades para asignar una responsabilidad nítida y gravitante a la gerencia se diluye casi totalmente.

Un tipo intermedio de organización, es el que identificamos con el modelo Lange-Lerner de gestión de la gerencia. En este sistema, el gobierno se reserva la fijación de las variables precio, dejando a la gerencia para que actúe como ajustador de cantidades. Los sistemas de administración de precios en general, pueden identificarse con este modelo. La responsabilidad de la performance de la empresa pública en este caso, es compartida por ambos niveles (gobierno y gerencia), en tanto, una mala decisión sobre precios sombra o de cuenta por el gobierno, puede provocar problemas importantes a la gestión operativa de la gerencia cuando ello implica errores inducidos en la fijación de las variables cantidad. Los problemas de asignación de responsabilidades siguen siendo en este caso, por lo tanto, importantes.

Finalmente, un último sistema que identificamos como el modelo mixto, quizás represente el caso más general, operando en nuestro país y en otros países y contextos (por ejemplo, Francia, Gran Bretaña, etc.). En este modelo "ambos" niveles de decisión (gobierno y gerencia) coparticipan en el diseño de las variables.

También en este caso, los problemas de asignación de responsabilidades son importantes y, probablemente, superiores aún que en el caso citado antes. En un trabajo anterior (1), calificamos a este modelo como "el peor de los socialismos", refiriéndonos a la forma en que el mismo ha sido im-

(1) Piffano, H. L. P. (1984).

plementado en Argentina. Es decir, la dificultad a la que aludimos puede fácilmente apreciarse teniendo en cuenta que la fijación de las diferentes variables supuestamente "centralizadas", lo son en un esquema burocrático "descentralizado", es decir, repartido entre diversas agencias gubernamentales y no a través de una oficina central de planificación. Estas agencias han dado sobradas muestras de actitudes no consistentes en la fijación de los respectivos parámetros.

¿Cuál debería ser, al menos en un enfoque teórico, la forma de evaluar la gestión de la gerencia en el caso último?

Supongamos como ejercicio teórico, que es posible asignar determinadas "gravitaciones" de la gerencia en la fijación de las variables que hacen al resultado económico de la empresa pública. Si denominamos α_i al coeficiente de gravitación directa de la gerencia sobre la variable i y a_{ij} a la elasticidad- i de la variable j , o sea el efecto relativo de la variable i sobre la variable j para $i, j = P, X, w, L, r, K$ y t (tasa de subsidio), es posible definir la matriz de autonomía de gestión de la gerencia como:

$$[A\alpha] = |a_{ij}| \alpha_i$$

es decir, la matriz es el producto de dos elementos: los valores absolutos de los coeficientes a_{ij} , donde $a_{ij} \geq 0$, y el coeficiente α_i , siendo $\alpha_i \geq 0$.

La posibilidad de que α_i adopte valor nulo, dependerá de dos circunstancias: la ausencia total de gravitación de la gerencia sobre la variable i , o la condición de nulidad por sobredeterminación, en los casos en que opera alguna restricción objetiva (tecnológica o de mercado) (2).

Asimismo, los coeficientes de la diagonal principal en $[A]$, resultan:

$$a_{pp} = a_{xx} = a_{ww} = a_{ll} = a_{rr} = a_{kk} = a_{tt} = 1$$

La idea subyacente en la matriz, es que la gerencia que gobierna la variable i , estará en condiciones a través de ella de incidir, y por ende de gobernar, a la variable j . De manera que:

$$v_i = \sum_j |a_{ij}| \alpha_j$$

v_i es una medida de la autonomía de la gerencia sobre la gestión global de la empresa pública, a través de la fijación de la variable i .

Ahora bien, a partir de la noción de autonomía de gestión de la gerencia, sería posible evaluar su performance haciendo:

(2) Por ejemplo, si $\alpha_r > 0$, entonces $\alpha_x = 0$, o viceversa.

$$RGE_j = \sum_i [a^T_{i,j} | \alpha_i]$$

donde $a^T_{i,j} = [A^T]$ es la matriz traspuesta de los coeficientes $a_{i,j}$.

RGE_j mide entonces la responsabilidad de la gerencia en el resultado de la variable j , a través de la suma de los efectos directos e indirectos de las decisiones atribuibles a la gerencia.

Por su parte, el grado de responsabilidad de las agencias gubernamentales será:

$$RGU_j = \sum_i [a_{i,j} | (1 - \alpha_i)]$$

de manera que la participación relativa de la gerencia en la responsabilidad de la performance de la empresa pública será:

$$R_j = RGE_j / RGE_j + RGU_j$$

Si ahora definimos como d_j al coeficiente que mide las diferencias que se indican a continuación:

$$dP = P - P^*$$

$$dX = X - X^*$$

$$dw = \hat{w} - w$$

$$dL = \hat{L} - L^*$$

$$dr = \hat{r} - r$$

$$dK = \hat{K} - K^*$$

$$dT = t.P (dX) = t.P (X - X^*), \text{ para } X^* > X.$$

siendo P^* , X^* , L^* , K^* , los niveles Pareto-eficientes de las variables en la solución del problema de asignación de la empresa pública, "si ésta se rigiera por principios de maximización del bienestar social" (enfoque normativo neoclásico); w y r los precios efectivamente pagados a los factores; t la tasa de subsidio efectiva; y P , X , \hat{w} , \hat{L} , \hat{r} , \hat{K} , los niveles de equilibrio de la solución del problema de asignación de la empresa pública, "si ésta se rige por la interacción de las funciones objetivo de los agentes (gobierno, gerencia, sindicato y contratistas)" (enfoque positivo).

Ahora bien, si denominamos D al nivel de ineficiencia, podemos escribir:

$$D = - 1/2 (dP.dX + dw.dL + dr.dK + dT)$$

Luego, la ineficiencia atribuible a la gerencia (DGE), será:

$$DGE = - 1/2 [dP(R_P).dX(R_X) + dw(R_w).dL(R_L) + dr(R_r).dK(R_K) + dT(R_t)]$$

DGE es el nivel de ineficiencia-x y de asignación, asignable a la gerencia, pudiendo separarse las relativas gravitaciones sobre cada variable de decisión.

En la Figura 1 se analiza el sentido de las expresiones. Se trata de un análisis "a lo Harberger" de los triángulos de ineficiencia social, aplicado al caso que nos ocupa.

Las versiones a) y b) indican la composición de la ineficiencia debido a una incorrecta asignación y remuneración de los factores. El triángulo DEC representa la magnitud de la ineficiencia atribuible a la diferencia entre el precio competitivo (w^* , r^*) y sombra relevante para la gerencia (\hat{w} , \hat{r}). El área ABED, a la ineficiencia atribuible al pago de un salario y un precio del capital superiores a los niveles competitivos ($w > w^*$ y $r > r^*$).

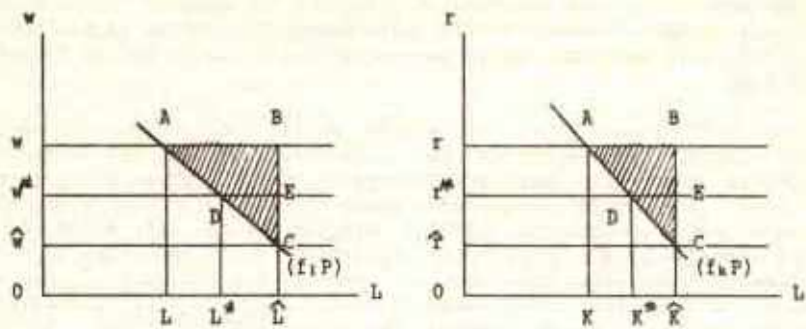
La versión c) de la figura, muestra el triángulo ABC de ineficiencia de asignación atribuible a la fijación de un precio del producto inferior al competitivo ($P < P^*$).

Finalmente, la versión d) de la figura, muestra la magnitud de la ineficiencia atribuible a una incorrecta fijación del subsidio o transferencia. Esto requiere un explicación.

Suponiendo que se trata el caso de una industria con rendimientos crecientes (supuesto que adoptamos para simplemente justificar el subsidio), donde cm es el costo marginal, inferior a cme^* , el costo medio correspondiente a una solución Pareto-eficiente, el nivel del subsidio requerido sería TECR. Suponiendo asimismo que la empresa opera con un costo medio distorsionado (\hat{cme}) superior a cme^* , el subsidio que avalaría tal nivel de ineficiencia sería SBCR.

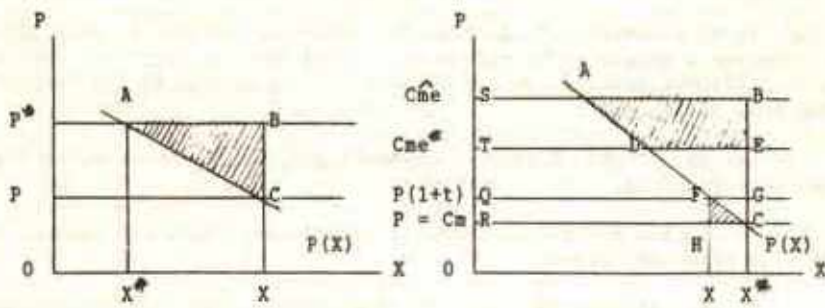
Ahora bien, si el subsidio se fijase en una tasa t , de manera que la transferencia total fuere el área QGCR, la empresa no podría cubrir sus costos totales, induciendo a una solución $X < X^*$, ineficiente en el triángulo FCH. Si, en cambio, el subsidio fuere superior de manera de cubrir totalmente el costo medio distorsionado, se convalidaría un nivel de ineficiencia de magnitud ABED. Esta medida de la ineficiencia, sin embargo, no debe ser computada en las expresiones anteriores, por cuanto representa la contrapartida financiera de los triángulos ABC de las versiones a) y b) de la figura.

FIGURA 1



a)

b)



c)

d)

8 Un método pragmático de evaluación y control de la gestión de la gerencia. Las auditorías de gestión.

De acuerdo a los desarrollos indicados previamente, resulta evidente que para poder atribuir determinada responsabilidad de la performance de la firma a la gerencia, sería necesario contar con la matriz de autonomía de gestión.

Las dificultades para el diseño de tal matriz, resultan obvias. En primer lugar, la estructura de interrelaciones de las variables y su incidencia sobre el resultado económico de la empresa pública, resulta una tarea sumamente complicada desde el ángulo teórico y empírico, no obstante poder convenirse modelos simples, como ser el de una matriz triangular, en la que los efectos indirectos de las variables se reconocen únicamente a P (por sus efectos sobre X, L y K) y a X por sus efectos sobre L y K). Así todo, aún en este caso las dificultades de orden empírico continúan siendo enormes. Más complicado aún, resulta definir los coeficientes α_i .

La gravitación directa de la gerencia sobre la variable i, podría definirse en base a la "estructura jurídico-institucional" vigente. Sin embargo, algunos problemas surgen en este terreno:

a) la gravitación de la gerencia sobre la variable i, en rigor, debe ser referida a determinados rangos de la variable, circunstancia que exigiría un cuidadoso análisis de las relativas importancias de los rangos delegados a la gerencia.

b) la estructura formal no computa obviamente los mecanismos de influencia informales.

b) la propia estructura formal y la informal registran cambios continuos a lo largo del tiempo.

La primera dificultad, complica técnicamente cualquier intento empírico de medición. La segunda, obligaría a plantear para cada variable en cuestión un dilema a resolver por teoría de juegos o alguna técnica equivalente (Rees, 1985). La segunda, impide construir un adecuado cuadro de la performance atribuible a la gerencia, debido a los efectos intertemporales de las variables, aspecto que ha sido obviado en los desarrollos previos.

¿Cuál podría entonces ser la solución pragmática?. Entendemos que un ejercicio de sensibilidad, donde se supongan distintas estructuras de costos y resultados económicos de la empresa pública, y distintos valores del coeficiente α_i , aplicado al entorno de la estructura de costos verificada para cada caso específico, puede informar adecuadamente respecto de qué parámetro o variable de decisión cabe enfatizar, en la tarea del control.

Los costos relevantes y de éstos aquéllos donde resulte razonable atribuir un alto grado de autonomía de gestión a la gerencia, deberán ser auditados a través de análisis ex-post de la performance de la empresa pública.

La auditoría de gestión aplicada a aquellas acciones que en tal sentido resulten relevantes, tanto en cuanto a la incidencia en el costo, como a la responsabilidad de la gerencia en su configuración, podría ser justificada a determinado costo de implementación.

La decisión en cuanto a la realización de tal auditoría, dependerá de la relevancia de las posibles distorsiones a encontrar en las respectivas variables de decisión, en términos de ineficiencia-x y los costos propios de la auditoría. El análisis costo-beneficio permitirá dirimir esta cuestión.

Finalmente, no caben dudas que montar un sistema de control a través de las auditorías de gestión, requiere de recursos humanos altamente capacitados, con conocimiento de la gestión a analizar y de las técnicas disponibles a tal fin. Al respecto cabe señalar, que la evaluación exige adoptar una actitud ex-ante y no ex-post -a pesar de hacerse ex-post- en el sentido de brindar un juicio sobre cuál debiera haber sido la acción requerida a la gerencia en la fijación de la variable auditada, bajo un contexto de riesgo o incertidumbre, según el caso, y su comparación con la actitud realmente asumida.

La diferencia de concepción de este enfoque con las evaluaciones ex-post usualmente aplicadas (por ejemplo, el método francés), es que, a nuestro entender, pareciera difícil al inicio del ejercicio estimar variables concertadas, para luego compararlas con los resultados al final del ejercicio, aún cuando se intenten corregir tales resultados por cambios inesperados en las condiciones previstas al inicio. Ello debido a las complejas interrelaciones entre parámetros de política y variables de decisión, según se analizó previamente. Un criterio de "segundo mejor" pareciera pertinente en las aspiraciones de la evaluación. Es decir, restringir el control a los aspectos relevantes de la gestión, definidos como se indicara anteriormente.

BIBLIOGRAFIA

- ALCHIAN, A.: "Some Economics of Property Rights", *Política* 30, December, 1965.
- DEMSETZ, H. "Some Aspects of Property Rights", *Journal of Law Economics*, No.5, 1966.
- DOWNES, A. "An Economic Theory of Democracy", *Nasfer*, New York, 1957.
- JONES, L. "Towards a Performance Evaluation Methodology for Public Enterprises", U.N. Conference on Economic Performance of Public Enterprises, Islamabad, Pakistan, 1981.
- JONES, L. and VOGELSANG, L. "The Effects of Markets on Public Enterprises and Viceversa", *International Center for Public Enterprises in Development Countries*, Ijubljana, Yugoslavia, 1981.
- KAPLAN, R. S. "The Evolution of Management Accounting", *The Accounting Review*, Vol. LIX, No.3, 1984.
- KRUEGER, A. O. "The Political Economy of the Rent Seeking Society", *American Economic Review*, June, 1974.
- LEIBENSTEIN, H. "Allocative Efficiency vs. X-Efficiency", *American Economic Rev.*, June, 1966.
- NAVAJAS, F. "On Managerial Incentives, Performance Indicators and Efficiency Audits in Public Enterprises", *Anales de la XXI Reunión Anual de la A.A.E.P.*, Salta, 1986.
- WISKANEN, W. A. "Bureaucracy and Representative Government", *Aldine-Atherton*, Chicago, 1971.
- PELTZMAN, S. "Pricing in Public and Private Enterprises: Electric Utilities in the United States", *J. Law and Econ.*, 14, April, 1971.
- PIFFANO, H. L. P. "La Empresa Pública en Argentina: Eficiencia Externa e Interna y el Control", en *Encuesta de Opinión sobre Empresas Públicas*, Bour, E. y Sturzenegger, A. C. (ed), SiGEP, CTP, Serie Divulgación, No.9, 10 y 11, Bs As, 1984.

"Empresa Pública, Autonomía de Gestión y Evaluación de la Gestión Empresarial", Anales de la XX Reunión Anual de la A.A.E.P., Mendoza, 1984.

"Eficiencia-X, Obra Pública, Fórmulas Polinómicas de Ajuste de Precios y el Factor Financiero" Anales de la XXII Reunión Anual de la A.A.E.P., Córdoba, 1987. y Revista N° 19, Asociación Argentina de Presupuesto Público, Bs. As., junio de 1988.

REES, R

"A Positive Theory of the Public Enterprises", Mimeo, Sept., 1982.

"Public Enterprise Game", University College, Cardiff, 1985.

SCHWAIGER, A.

"The Control of Public Enterprises in Less Developed Countries". Mimeo., Bs As, 1985.

SENGUPTA, S. S. and
ACKOFF, R. L.

"Systems Theory from an Operations Research Point of View", IEEE Transactions on Systems Science and Cybernetics, Vol. SSC-1, No. 1, Nov., 1965.

SiGEP

"Estudio de las Industrias Nacionalizadas Británicas. Su rol en la economía y control en el futuro. Informe al gobierno del National Economic Development Office", C.T.P., SiGEP, Serie Divulgación, No.14, Bs As, 1985

WEINGAST, W. R.,
SHEPSLE, K. A. and
JOHNSEN, C. H.

"The Political Economy of Benefit and Cost: a Neoclassical Approach to Distributive Politics", Journal of Political Economy, No.4, 1981.

WILLIAMSON, O. E.

"The Economics of Discretionary Behaviour: Managerial Objectives in a Theory of the Firm", Englewood Cliffs, N. Y., Prentice Hall, 1964.

RESUMEN

El trabajo se inicia con la cita de la visión neoclásica del cálculo empresarial y se describe el escenario prevaleciente en el caso de la empresa pública monopólica, a partir del paradigma principal-agente. Se formula un listado de los agentes económicos que interactúan en el proceso productivo de la empresa pública y se definen las funciones objetivo que guían su accionar. En esta tarea se trata de reflejar la realidad empresarial pública según la vivencia del autor y la que es posible recoger de la literatura sobre la materia. Se destacan los argumentos comunes y los conflictivos en las funciones objetivo y se evalúa la posibilidad de un accionar cooperativo de los agentes. El capítulo segundo es dedicado a la formulación de un modelo de comportamiento de la empresa pública. Se trata de un enfoque positivo en el que la función objetivo de la empresa pública está representada por la adición de las funciones objetivo de los agentes. Se describen las características de equilibrio del modelo y se las compara con las derivadas del modelo de optimización neoclásico. Seguidamente se analiza el probable efecto de la acción reguladora del gobierno y se define la matriz de autonomía de gestión de la gerencia. Los desarrollos conducen, finalmente, a la formulación de un método pragmático de control de gestión de la gerencia, a través de auditorías de gestión.