

REEXAMEN DE LA CORPORACION PUBLICA*

EMMET S. REDFORD**

I. *Significación social de la Corporación Pública.*

No puedo menos de comenzar estas conferencias sin apuntar que existen razones excepcionales que despiertan interés en un educador y científico social por el singular progreso que ustedes han realizado. Se acusan novedades aquí en Puerto Rico. Existe primeramente la novedad en el establecimiento de su sistema político. El gobierno se basa en un contrato entre Puerto Rico y los Estados Unidos que les asegura a ustedes la doble ventaja de una autonomía completa y una ciudadanía común con la del pueblo de los Estados Unidos y está sostenido por una constitución de Estado Libre Asociado que en muchos aspectos pudiera servir de modelo para otros. Satisface observar que es este un ejemplo extraordinario de libertad, honradez y energía en las instituciones políticas. También ofrece la novedad de una experiencia sensacional en la transformación de la economía y en el mejoramiento de la vida. Es sorprendente, para el extraño, saber de la disminución en las enfermedades, del mayor grado de educación, de las mejoras en los medios de existencia y del desarrollo económico bajo la denominación de "Manos a la obra". Hay además otro elemento de novedad en vuestra aventura, de interés para el forastero, y éste es la contribución significativa y grandiosa del profesorado de vuestra universidad en el desarrollo de las mejoras aludidas. Constituye motivo de orgullo para ustedes y ejemplo para otros países el gran servicio que la universidad presta al pueblo del Estado Libre Asociado.

Uno de los medios que ustedes han empleado extensamente es el de la corporación gubernamental. La corporación es una empresa gubernamental que se rige con arreglo a una forma de organización propia de las empresas particulares. Existe con un propósito público, pero tiene todo el aspecto y apariencia de una corporación privada.

* Este es un grupo de tres conferencias dictadas por el señor Redford en la Universidad de Puerto Rico. Traducidas por Aurelio Pego.

** Profesor de Gobierno de la Universidad de Texas.

El Gobierno suple servicios con arreglo a dos consideraciones. Puede suministrar servicios a base del bienestar social, esto es, sin cargo alguno o sólo por una pequeña parte del costo. Tal es el caso en lo que se refiere a salud y educación. También puede ofrecer servicios sobre una base económica o comercial, como cuando suministra energía eléctrica o hace préstamos. La misma clase de servicio se puede rendir de un modo o de otro; por ejemplo, el alcantarillado, que puede ofrecerse gratuitamente o de acuerdo a una tarifa; carreteras y puentes, que también pueden ser gratis o en los que haya que pagar por su uso. Una agencia gubernamental puede al mismo tiempo suministrar servicios basados en ambos procedimientos, como cuando se utilizan las aguas de un río para suministrar energía eléctrica, pero no cobra por los recipientes de protección contra inundaciones. Cuando el Gobierno suministra servicios con arreglo a una base comercial, puede hacerlo por medio de un negociado o un departamento, o por medio de una corporación.

Está claro que la importancia de la corporación gubernamental depende de dos cosas: primero, de la importancia que tenga la empresa gubernamental en el desenvolvimiento de la economía del país, y en el servicio que preste al pueblo; y segundo, en la importancia de la organización corporativa como un medio efectivo de administrar una empresa de esta índole. Ambas están discutidas aquí en ese mismo orden.

Parecerá extraño que una persona que procede de los Estados Unidos hable de la significación social de la empresa pública, cuando su país se ha beneficiado de la disponibilidad de capital privado, de la audacia de los emprendedores particulares y de la habilidad de organización y de administración de los líderes corporativos. Y si es verdad que en un tiempo esto condujo a un desordenado desperdicio de recursos y cierto filibusterismo despiadado, ha producido no obstante una sociedad de abundancia incomparable y grandes empresas particulares, que actualmente hacen hincapié en su sentido de responsabilidad pública. De aquí que el papel que viene desempeñando la empresa privada en el desenvolvimiento de la nación ha predominado en la opinión de hombres de letras, publicistas y políticos.

Sin embargo, la nación se ha beneficiado grandemente de las empresas públicas, comenzando por el sistema postal y el banco nacional. Creó el mayor de los servicios públicos: el sistema universal de educación pública gratuita. Durante algún tiempo se trató de que los estados proveyeran un sistema de transportación ferroviaria que por desgracia fue acompañado de inexperiencia administrativa y flaqueza en la dirección política. En el siglo veinte, sin embargo, las empresas públicas, aun las de tipo comercial, han tenido éxito en diversos campos. El su-

ministro de agua, el alcantarillado, las facilidades portuarias, los sistemas de tránsito local y un porcentaje de los servicios eléctricos han sido suministrados por diversas instituciones gubernamentales, principalmente de tipo local. La construcción de carreteras, el aprovechamiento de las aguas de los ríos, la energía eléctrica, la vivienda, el sistema de créditos comerciales y agrícolas y el seguro de instituciones financieras se cuentan entre los servicios públicos más importantes emprendidos o apoyados por el gobierno nacional.

Una de las empresas públicas más grandes de los Estados Unidos, que ha servido de modelo para el desarrollo de otras similares en diversas partes del mundo, es la TVA, una de las corporaciones públicas de más éxito. Hace algunos años, cuando yo enseñaba temporalmente en la Universidad de Duke, un estudiante graduado de El Salvador me dijo que su país únicamente contaba con un recurso de importancia: un río con laderas magníficas para hacer presas y ser fuente de energía eléctrica. Quería, ya que estaba en Estados Unidos, estudiar la TVA, como trabajo preparatorio antes de tomar posesión de su puesto en el Ministerio de Obras Públicas de su país. Estudiantes y representantes del gobierno de diversos países del mundo han ido a los Estados Unidos a estudiar esa extraordinaria obra de represas, embalses y energía hidroeléctrica que constituye la TVA (Tennessee Valley Authority).

Así pues, aún en una nación de grandes empresas privadas y capital particular disponible, las obras públicas han tenido una gran significancia social y el patrón de estas obras ha contribuido a la economía y desenvolvimiento social de otros países.

Las empresas públicas, sin embargo, han tenido mayor significación social en aquellos países que han sido relativamente tardíos en el desarrollo de sus recursos potenciales. En estos países atrasados —aunque mejor sería denominarlos de desarrollo tardío— las empresas públicas han tenido que desempeñar una amplia función. La primera razón es la falta de capital inversionista privado. Hace mucho tiempo que Adam Smith justificó la necesidad de establecer grandes obras e instituciones públicas que las empresas privadas no pudieran o no quisieran proporcionar. En muchos lugares del mundo esta sabia teoría explica la realidad de muchas empresas públicas.

La segunda razón en favor de la empresa pública en los países atrasados está en el espíritu nacionalista. El capital privado es capital ausente, bien por temor al imperialismo económico, o a la intervención extranjera en la política del país o por falta de libertad nacional. De ahí que haya un interés decidido en canalizar las inversiones en organismos que se hallan bajo el control del gobierno.

En el fondo existe otro factor. El deseo moderno en los países no

adelantados de encontrar un medio de desarrollar la economía y mejorar la condición de vida del pueblo. Hay disgusto y hasta resentimiento contra empresas para beneficio de la élite que proporcionan el lujo a unos cuantos y dejan a la mayoría en la miseria. Este deseo de mejorar las condiciones de vida conduce a la búsqueda de nuevos medios de servicio a la comunidad. En todo el mundo se tiene la idea de servicios públicos que contribuyan a que el ciudadano viva mejor. El no emplear capital privado o la ausencia de éste en un país no se acepta como razón suficiente para la falta de acción y es más bien un reto para encontrar otro camino.

Se ha observado que el que se utilice la empresa pública en los países atrasados no ha sido el resultado de un dogma o una ideología, como ha ocurrido en los países que han seguido a Rusia o como consecuencia de la segunda guerra mundial en Inglaterra y Francia. Mas bien ha sido una respuesta empírica a situaciones surgidas y una adaptación de procedimientos de acuerdo con las necesidades.¹ Esto lo revela la diversidad de lugares en que se han instituido empresas públicas y la variedad de expedientes administrativos de estas empresas —en el vocabulario o en el procedimiento experimental que se halla subordinado a una necesidad y un propósito.

Esta condición es particularmente patente en Puerto Rico. Es un caso quizá único entre los países de desarrollo tardío en la medida en que sus esfuerzos son encaminados a que la mayor parte de la industrialización del país recaiga en el capital privado. Cuando se vio que la inversión de una corporación gubernamental en fábricas de propiedad pública sólo resolvía en muy pequeña escala el problema del empleo, se tomó la decisión de fomentar la inversión privada. El Gobierno se limitó a trazar los planes, estimular, fijar una compensación mínima para el trabajador empleado por los inversionistas ausentes y establecer servicios básicos económicos y sociales. Sin embargo, los servicios básicos suministrados por el gobierno fueron extensos: además de los de salud y educación, cabe señalar recogida de desperdicios, abastecimiento de agua, fuerza motriz, transportación y en algunos casos viviendas. De esta suerte, los procedimientos para el desenvolvimiento económico y social han sido seleccionados empíricamente. Y en los resultados, hasta ahora han contribuido de una manera importante tanto la empresa pública (en que se incluyen actividades comerciales y no comerciales) como la privada (aunque con ayuda del gobierno).

Aparte de las ideologías y de la aportación de compañías particulares, las empresas públicas (incluso y con frecuencia las de tipo comer-

¹ W. Friedman, Editor, *The Public Corporation: A Comparative Symposium* (Toronto: 1954), 542 págs.

cial), han de desarrollar un papel importante y aparentemente necesario en el desenvolvimiento de la economía de algunos países, especialmente en aquellos que están tratando, a pesar de la escasez de capital, de salvar el estancamiento evolutivo del pasado. Anclada en nosotros la idea de que la empresa pública es un medio significativo y necesario del hombre en su esfuerzo por mejorar las condiciones de vida, pasemos a señalar tres puntos dignos de darle énfasis.

El primero es que el decidirse a usar, y en el grado que sea necesario, la empresa pública, requiere que se haga de conformidad con la pauta nacional de fomento. Las empresas públicas que se escojan deben previamente aquilatar cuidadosamente el emplazamiento de los recursos locales, las necesidades y el fin primordial de su propósito. En una nación desarrollada, de tradición cultural favorable al suministro particular de artículos y servicios, el justipreciar la necesidad de la empresa pública, puede que surja de la presión que se ejerza para salvar lagunas en el desenvolvimiento de servicios de empresas particulares y acaso convenga establecerlas poco a poco y de un modo no coordinado. En un país que trate de ganar el tiempo perdido y se encuentre en una situación embarazosa debido a la escasez de recursos o de capital, la decisión que tome en determinadas aventuras y su alcance ha de llevarse a cabo de conformidad con un plan de desarrollo. En otras palabras, las aventuras en empresas gubernamentales no son sino parte de la ejecución de planes centrales. La empresa gubernamental viene a desempeñar una función dual: De un lado dicha función implica cumplir su fin de una manera eficaz; y del otro, su alcance, ritmo de desarrollo y primordialidad en los servicios han de contribuir al logro del programa nacional de desenvolvimiento. Esta última función tiene mucho que ver en la posición que ocupa la empresa gubernamental: determina su independencia. Requiere una coordinación con el programa del gobierno y que se subordine en aspectos importantes a los funcionarios responsables del desenvolvimiento y ejecución del programa completo.

En segundo lugar, a pesar de las diferencias locales dentro de las necesidades y la tradición cultural, la experiencia indica que el decidirse en favor de la empresa pública se efectúa normalmente teniendo en cuenta condiciones esencialmente básicas de desarrollo económico y bienestar social. La transportación ha sido motivo de interés universal para los gobiernos; éstos han participado en su desarrollo por medio de subsidios o de administración directa. Puerto Rico ha organizado dos corporaciones públicas para el progreso de la transportación y sus facilidades. La fuerza motriz ocupa ahora un lugar al lado de la transportación en el interés del gobierno como un campo en donde existe la empresa pública en gran escala. También en Puerto Rico se ha establecido

una corporación pública con este propósito. Los servicios sociales básicos como alcantarillado, abastecimiento de agua, salud, educación pública, y viviendas, han ocupado la atención del gobierno en aquellos países encaminados a la urbanización y la industrialización. Estos servicios son también motivo de empresa pública en Puerto Rico. No es casualidad que en vuestro Estado Libre Asociado las empresas públicas hayan concentrado sus esfuerzos en torno a sectores claves en el desarrollo económico, tales como transportación, fuentes fluviales y las normas esenciales de vida tales como vivienda, abastecimiento de agua, y educación.

La alimentación es, naturalmente, el factor básico más esencial de la vida. Sin embargo no ha sido motivo de empresa pública, excepto en los esfuerzos del gobierno de mejorar la producción agrícola. Esta excepción en el suministro de servicios públicos revela una de las características del servicio gubernamental. Se ofrece normalmente en aquellos sectores, servidos por la empresa, en que dichos servicios pueden ser uniformes, o sea donde hay una sola e indivisible unidad de servicio o donde la variedad de las unidades de suministro no son muchas.

Carreteras, energía eléctrica, abastecimiento de agua, viviendas, son los primeros que vienen a la imaginación como ejemplos de servicios que se pueden ofrecer en cantidad y con uniformidad en sus unidades, lo cual tiene considerable importancia por lo que a eficiencia gubernamental se refiere. La labor de planear y administrar se simplifica grandemente si la unidad de servicio es uniforme. No creo que a nadie se le ocurra pedir que el gobierno facilite los postres de nuestras comidas. No solamente no son esenciales los postres sino que los pobres burócratas se desmayarían ante la perspectiva de satisfacer los deseos de cada uno de nosotros separadamente.

El tercer punto a que quiero dar énfasis es el de que la corporación gubernamental ha sido el instrumento administrativo característico para que puedan operar las empresas gubernamentales de cierto tipo. Y el tipo a que me refiero es la empresa comercial o sea la que brinda un artículo o un servicio, o la que presta dinero. La corporación gubernamental es un medio de ajustar los procedimientos gubernamentales a los requerimientos de las operaciones de la empresa comercial.

Las corporaciones gubernamentales varían tanto en sus funciones, poderes y formas que un autor ha dicho que lo único que tienen en común es "el nombre".² Sin embargo, los siguientes atributos son típicamente característicos de las corporaciones gubernamentales: 1. Son un

² V. O. Key, "Government Corporation" en *Elements of Public Administration*, de Fritz Morstein Marx (Nueva York: 1946), 240 págs. Véase también sobre este punto, C. Herman Pritchett, "The Paradox of the Government Corporation", *Public Administration Review*, 1941, págs. 381-9.

instrumento del gobierno para operar un servicio público en nombre del gobierno. 2. Tienen existencia legal independiente, con poderes y obligaciones legales similares a las de las corporaciones privadas, que incluyen el derecho de firmar contratos y de demandar o ser demandadas en su nombre. 3. Constituyen una entidad financiera separada con ingresos procedentes del suministro de sus servicios y de capital obtenido de la venta de sus acciones u obligaciones. 4. Presentan una administración independiente, en la que participan una junta de consejeros y un director de operaciones. 5. Ofrecen cierto grado de independencia en sus operaciones, por lo general mayor que los negociados o departamentos del gobierno.

El instrumento de la corporación se ha utilizado en casi todo el mundo, incluso en países de diversa tradición cultural, política y administrativa; en Estados Unidos, Canadá, Australia, Gran Bretaña, Francia, Italia, Alemania, Puerto Rico, India, Birmania, Filipinas, Turquía, Pakistán y las Repúblicas Soviéticas, entre otros. No es el único mecanismo empleado para administrar empresas comerciales gubernamentales. Por ejemplo, el sistema postal de los Estados Unidos, Inglaterra y Alemania, la red ferroviaria de Canadá y de Suecia, y la mayor parte de los servicios locales de utilidad pública de los Estados Unidos son administrados por negociados o departamentos más que por el modelo corporativo.

Hay que diferenciar la corporación pública de la empresa mixta, que es una corporación o empresa de acciones en la que el gobierno posee una parte de dichas acciones con derecho a voto. En la ley de corporaciones de 1945 del gobierno de los Estados Unidos, se hace una distinción entre corporaciones "en completa propiedad" y de "propiedad mixta".³

La corporación del gobierno, en propiedad, o sea perteneciente exclusivamente al gobierno, se considera, por la mayor parte de las autoridades, como superior en la mayoría de las circunstancias a la corporación de propiedad mixta. La principal ventaja de la primera es que el ideal de servicio público no se comparte como ocurre con la empresa mixta. La empresa mixta opera esencialmente bajo el control del gobierno y es similar a una corporación gubernamental o evade el control del gobierno y pierde su carácter de servicio público. La corporación mixta puede tener, sin embargo, verdadera utilidad como un medio de transición para traer gradualmente a una empresa privada bajo el control del gobierno o, como en los Estados Unidos con ciertas instituciones de crédito agrícola, para proporcionar el patrocinio y ayuda financiera del gobierno a empresas que se espera sean finalmente de propiedad pri-

³ 59 U. S. Statutes at Large, 597.

vada y asimismo administradas. La empresa mixta puede tener una utilidad a largo plazo en aquellos casos especiales en que el Estado desea fomentar un nuevo proyecto que será esencialmente privado, pero que no se puede sostener sin el apoyo del capital del gobierno.

Las ventajas que se aducen en favor de la corporación gubernamental sobre la administración directa han sido expuestas con acierto y hasta quizá insistiendo demasiado sobre las necesidades privativas de la corporación gubernamental comparadas con las de otras agencias del gobierno. Los argumentos en favor de su ventaja presentan aspectos negativos y positivos. El medio negativo de respaldar el argumento consiste en enfatizar la utilidad del procedimiento corporativo, como un medio de librarse de las reglas y prácticas tradicionales que entorpecen el funcionamiento de una empresa comercial. La regla arcaica de que un gobierno no puede ser demandado sin su consentimiento y los métodos engorrosos y dilatorios para otorgar tal consentimiento parece que no se compaginan con la empresa comercial pública. Las limitaciones del procedimiento para conceder el presupuesto anual, la serie de regulaciones para efectuar contratos y compras, la carencia de flexibilidad de las reglas de servicio civil y de iniciativa en la administración de dicho servicio, así como la rigidez en los controles de los gastos generales en los departamentos del gobierno, han sido enumerados como obstáculos que impedirían que el gobierno operase con éxito empresas comerciales. Los favorecedores del medio corporativo han considerado, además, la posibilidad de que la dirección o intervención política conduciría a la ineficiencia, el que el servicio se suministraría sobre una base no económica. Todos estos argumentos acerca de los arcaísmos legales, obstáculos burocráticos y dirección política parecen apoyar la conclusión de que se necesitaría un tipo especial de organización para establecer empresas comerciales gubernamentales.

El lado positivo del caso en favor de la corporación gubernamental ha sido el de que ésta constituye un medio de alcanzar la flexibilidad y la iniciativa que necesita una empresa comercial. Así, por ejemplo, el Presidente Roosevelt recomendó, en 1933, la TVA como "una corporación investida de poder gubernamental, pero con la flexibilidad de una empresa privada".

Puede que la flexibilidad sea el resultado de un cierto número de factores. La autoridad para emplear sus ingresos y pedir dinero prestado impediría o limitaría la sujeción al presupuesto aprobado. El poder normal de dirección y supervisión radicaría probablemente en una junta directiva en vez de en los jefes de departamento. Se puede conceder exención especial de las regulaciones para los efectos de compras, personal y otros asuntos. El resultado de todo esto sería que la responsa-

bilidad recaería principal y directamente o casi exclusivamente en las juntas corporativas y en los administradores.

Excepto que la corporación gubernamental se instituya como un medio administrativo simplemente por imitación, su establecimiento demuestra la aceptación ampliamente difundida de algunos o de todos los argumentos en favor de sus ventajas. Se empleó este medio corporativo a fin de lograr la flexibilidad, la inmunidad en cuanto a ciertas formas de control externo y la responsabilidad de las autoridades corporativas.

La significación social de las corporaciones gubernamentales se deriva de dos de sus aspectos. Substantivamente, de que era una empresa pública basada en un modelo económico —suministro directo por parte del gobierno de un servicio en los términos de un plan comercial; administrativamente fue un recurso encaminado a adaptar los métodos gubernamentales a los requerimientos de las empresas comerciales.

Hubo, sin embargo, desde un principio algo paradójico en la corporación concebida como un organismo administrativo. Se veía la necesidad de conseguir la flexibilidad independiente del control general del gobierno, propio de la empresa privada, y sin embargo la corporación gubernamental era creada por las autoridades que tienen a su cargo administrar los servicios para fines públicos.

¿Cómo podrían combinarse la flexibilidad en la administración y la responsabilidad pública? Este era el problema principal y no ha sido fácil encontrar soluciones totalmente satisfactorias. Por fortuna, hasta donde el problema es propio de la corporación, pueden encontrarse soluciones analizando dos aspectos del papel que la misma representa: primero, el financiamiento de sus operaciones; y segundo, los métodos de hacer efectiva su responsabilidad pública. Y éstos son los temas de la discusión que sigue.

II. *Corporaciones y Financiamiento del Gobierno*

El financiamiento es el tema central en las discusiones sobre el papel que desempeñan las corporaciones del gobierno y sus operaciones. De hecho, es dudoso que el movimiento en pro del uso de la corporación como empresa gubernamental hubiese cobrado auge si no hubiera sido necesario apartarse de los métodos tradicionales de financiar las agencias del gobierno.

Estimo que contribuirá a esclarecer nuestra opinión sobre el financiamiento de los corporaciones el reconocer que este deseo de apartarse de los métodos tradicionales de hacer las cosas ha surgido por dos razones. Una de ellas es que los controles gubernamentales aplicables

a las agencias y al personal se hacen por regla general demasiado restrictivos e inflexibles. En los Estados Unidos, allá por el mil novecientos treinta y tantos, los argumentos que se esgrimían en favor de exceptuar a las corporaciones gubernamentales de los controles usuales reposaban sólidamente en el factor apuntado. Se subrayaban tres cosas: primero, las restricciones de los requisitos gubernamentales en materia de compra y contratación; segundo, la constricción de la iniciativa en las disposiciones preinterventoras de gastos de la Oficina General de Contabilidad; y tercero, la inflexibilidad tocante a las reglas de personal y la incompetencia de la organización de esta clase para cubrir las necesidades de empleados especializados, idóneos y adecuadamente remunerados que requieren las empresas comerciales. A veces, las objeciones respecto al personal no tienen relación con la cuestión financiera; puede más bien que surjan debido a deficiencias determinadas de carácter administrativo relacionadas con los empleados en general, como por ejemplo falta de iniciativa en el reclutamiento o entrenamiento de los mismos; o puede que sean debidas, como en Francia e Inglaterra, después de la guerra, a un descontento general relacionado con los procedimientos y el espíritu del "servicio civil". Por otro lado, puede que las objeciones tengan que ver directamente con las finanzas, puesto que cabe que tengan relación con la escala de sueldos del personal del gobierno.

A veces quizá sea indispensable una exención de las reglas corrientes para que las operaciones corporativas sean efectivas. Sin duda alguna, la liberación de algunas restricciones ha contribuido grandemente al éxito de algunas corporaciones en los Estados Unidos. Parece ser, sin embargo, que el impacto principal de estos argumentos contra los métodos tradicionales apunta a la necesidad de una reforma en los procedimientos y técnicas de control y servicio central de las operaciones del gobierno consideradas en su totalidad. Los controles restrictivos pueden entorpecer y debilitar los servicios departamentales, los cuales requieren igualmente iniciativa, flexibilidad y eficiencia. El peso de las restricciones puede implicar una carga tanto en las empresas que no tienen carácter corporativo como en las corporativas. Esto me lleva, por lo tanto, a las siguientes conclusiones: primero, que en todas las agencias se necesita flexibilidad en las operaciones y liberarse de controles restrictivos excesivos; y segundo, si el conjunto de los problemas de control financiero y de servicio se resuelven adecuadamente, se reduce la necesidad de arreglos especiales para las corporaciones.

Otra de las razones para esquivar los métodos tradicionales es que existen ciertos aspectos peculiares de empresas de tipo comercial que requieren nuevos puntos de vista. En primer lugar, si una empresa vende artículos o servicios, o efectúa préstamos, es conveniente que los ingre-

sos pasen a un fondo rotativo, a fin de que estos ingresos puedan ser usados de nuevo para suministrar una vez más los artículos, servicios o préstamos. Esta posibilidad de reinvertir los ingresos procedentes de operaciones de la empresa fomenta la confianza en la continuación de los servicios dentro de un límite mínimo. En segundo término, cuando se trata de empresas de gobierno de tipo comercial, los ingresos de la misma pueden convertirse en capital para financiar la empresa. Por lo regular, se requiere capital con ese propósito en gran escala, pero éste se puede lograr respaldándolo con los ingresos de la empresa. Y lo que es más, un compromiso autorizando préstamos que pueden ser usados una y otra vez, dentro de una limitación máxima, proporcionará la base para planear a largo plazo un servicio continuo. Estos dos aspectos singulares de una empresa de tipo comercial indica que el procedimiento convencional del presupuesto anual para financiar las empresas gubernamentales no es apropiado. En tercer lugar, una vez que se estipula que los fondos procederán principal o únicamente de fuentes que no son las del presupuesto, se ve la necesidad de adaptar procedimientos presupuestarios y de intervención a operaciones de tipo distinto. Dicha necesidad fue reconocida por el Congreso de los Estados Unidos como requisito de la ley de Control de Corporaciones del Gobierno, de 1945, para presupuestos de tipo de *negocios* e intervención de cuentas de tipo *comercial* en corporaciones de propiedad total del gobierno.

Consideramos práctico, al tratar más detalladamente este asunto, dejar a un lado los problemas de financiamiento gubernamental que no son propios de las corporaciones, tales como reglas para efectuar compras y contrataciones, o escalas que determinen la compensación de los empleados, para concentrar la atención en aquellos aspectos de financiamiento que ofrezcan problemas característicos o estén envueltos de algún modo en operaciones comerciales.

El primer problema es el de la revisión presupuestaria. Son muchas las razones por las cuales es deseable una revisión regular presupuestaria en alguna forma. Primero, porque puede que el gobierno tenga obligaciones o intereses financieros contingentes: Es posible que esté respaldando obligaciones de la corporación con su propia garantía; existe la posibilidad de que existan subvenciones de capital o subsidios del tesoro para sus operaciones; quizá se permitan exenciones tributarias con carácter permanente o temporal. Segundo, puede que haya necesidad de revisar periódicamente acuerdos financieros esenciales, tales como la cantidad de préstamos permisible a la corporación o la línea de conducta respecto al uso de superávit o cómo salvar déficit. Tercero, si los recursos económicos de la nación son escasos, cabe que haya necesidad de revisar cuantas demandas se hagan de suministro de capital

nacional. Un país de abundancia, con una capacidad tributaria o prestataria relativamente amplia, quizá pueda permitirse el lujo de conceder que algunas empresas gubernamentales funcionen con cierta libertad de operación, dispensadas de revisiones corrientes. Mas cuando el capital escasea y los requerimientos en ciertos campos de actividad son urgentes, todos los fondos que se extraigan del capital puede que necesiten ser revaluados periódicamente. Cuarto, la corporación actúa en nombre del público y lleva a cabo programas que se estiman de alta prioridad. Si hace un uso inapropiado del dinero o falla en analizar con amplia visión sus oportunidades, o crea dificultades al resto del gobierno, o dispone del dinero de modo inapropiado para una empresa pública, son cuestiones que conciernen grandemente a todos. Una revisión de las operaciones del pasado y las que se espera efectuar bajo el punto de vista económico es un medio de proteger los intereses públicos.

Además de estas ventajas particulares una revisión presupuestaria ofrece conveniencias generales. El presupuesto es un informe de las operaciones del pasado y de los planes del futuro. El requerirlo es un medio de obligar a una corporación no sólo a trazar planes sino planes definitivos. Proporciona a una corporación los medios de informar a los funcionarios gubernamentales responsables, y al público, de cuáles son las necesidades de la corporación y es un instrumento para obtener decisiones —negativas o afirmativas— sobre dichas necesidades. Presta al gobierno la oportunidad de consolidar la empresa y determinar si precisa más o menos recursos económicos en el futuro. Dando por sentado que la corporación disponga de un fondo rotativo y se halle facultada para concertar préstamos, el presupuesto no tendrá tanta importancia por lo que respecta al mantenimiento de la escala de operaciones existente como lo tendría si fuese una agencia que dependiera de presupuestos anuales para su completo sostenimiento. Sin embargo, el uso del presupuesto es de suma importancia, como informe, como un medio de planear, con fines educativos, y como un medio de investigar lo adecuado de los compromisos gubernamentales con la empresa. Los servicios que presta justifican que se utilice regularmente en todas las empresas públicas.

El presupuesto, naturalmente, debe corresponder a la naturaleza comercial de la empresa. Sus planes principales deben mostrar el origen de los fondos y su aplicación, ingresos y gastos y la situación económica. O sea, planes muy similares a aquellos de las empresas particulares. No parece existir razón alguna, sin embargo, para que los gastos administrativos no aparezcan en inventarios similares a los que emplean las empresas que no son corporaciones y estén sujetas a las mismas medidas gubernamentales.

Las necesidades que surjan de la revisión del presupuesto deben equilibrarse con la discreción e iniciativa de la administración corporativa. El informe presupuestario es de vital importancia, y es peligroso si los requerimientos son demasiado meticulosos. Aunque la revisión del presupuesto es esencial, es contraproducente si va acompañado de fórmulas detalladas de acción o de limitaciones de la misma. La exposición abierta y franca de la corporación debe ser recibida en las oficinas centrales del gobierno con un sentido de restricción. En esto, sin embargo, como en muchos otros casos humanos, los esfuerzos del hombre tienden a lograr un equilibrio adecuado. Lo seguro no es la regla empírica sino darse cuenta del equilibrio que se busca. En este caso, en general, y simplificando las cosas, es el equilibrio entre los compromisos gubernamentales respecto a la cantidad de fondos con qué desarrollar un programa de acción y la discreción de la corporación en el empleo particular de los fondos para desarrollar el programa.

La intervención de cuentas es asimismo esencial y aunque se razone en favor de un presupuesto de más larga duración, parece evidente que la práctica corriente de las firmas comerciales privadas de verificar un examen anual de cuentas, es la que debe prevalecer. La intervención de cuentas lo mismo que el presupuesto requiere que se ajusten a los métodos de contabilidad de una empresa de tipo comercial.

Hay una serie de arreglos económicos de distintas clases indicados para corporaciones gubernamentales que merecen tomarse en consideración. Primero, la emisión de valores de la corporación debe coordinarse con las planes de tesorería, por lo que respecta al tiempo y los términos. Sería desafortunado que las probabilidades de venta de bonos del gobierno resultasen afectadas adversamente por falta de coordinación en los planes sobre la época de ponerlos a la venta, la cantidad o los términos de dicha venta. El Congreso de los Estados Unidos ha resuelto este problema dándole al tesoro control sobre dichas emisiones, control que incluye formularios, denominaciones, vencimiento, tipo de interés, términos y condiciones e indicando fechas de los bonos, obligaciones y pagarés.

Segundo, se suscita un problema especial respecto a la garantía de los valores corporativos por parte del gobierno. Se puede argüir que la corporación debe responder por cuenta propia, esto es que ha de ser económicamente responsable como tal corporación, evitando recargar de deudas al gobierno. Por otro lado, la garantía gubernamental puede que reduzca el costo del capital. Generalmente, la respuesta correcta, sin duda alguna, debe concebirse en términos de carácter práctico. Si el gobierno goza de buen crédito y de solidez, entonces será conveniente que ofrezca su garantía a una corporación incipiente. Si el crédito del

gobierno se encuentra en una situación tensa y es débil, o existen limitaciones de carácter legal acerca de los préstamos que pueda hacer el gobierno, la independencia corporativa será probablemente necesaria. La mejor orientación en estos casos quizá consista en ver si estas empresas corporativas tienen la función de suministrar servicios de vital importancia social; y si fuera así, resultaría ilógico negar a los usuarios de dichos servicios cualquier beneficio que pudieran derivar de compartir el crédito de que goza el gobierno, si en realidad existen tales ventajas.

Otra cuestión es si la corporación debe estar exenta de impuestos. En la práctica hay diferencias: corporaciones que están exentas de algunos, pero no de todos los impuestos; puede que estén liberados de tributos bajo la jurisdicción que las ha creado, pero que los paguen bajo otras jurisdicciones, como en el caso de una corporación nacional que paga impuestos únicamente al gobierno de su localidad; cabe que paguen toda clase de impuestos; es posible, como en el caso de la TVA, que efectúe pagos de amortización en lugar de contribuciones o impuestos. El asunto de la tributación obedece a una política general en que decisiones diferentes puede que sean razonables de acuerdo con jurisdicciones distintas; o para corporaciones específicas dentro de la misma jurisdicción, o para la misma corporación en ocasiones particulares. La razón de esto reside en que la inmunidad tributaria es una forma de subsidio; y la cuestión, por tanto, de la inmunidad tributaria forma parte del controvertido asunto del subsidio para el que hay tantas respuestas como circunstancias.

El subsidio pudiera definirse como un abono hecho a una corporación o una exención de pago por parte de ésta, que la exime de la obligación de pagar el total de los gastos de operación, incluso el costo de capital, e igualmente, la parte de pago que le correspondería de los servicios sociales prestados por el gobierno. Es obvio que el subsidio es una de las características de la acción de gobierno. Si la empresa tiene que suministrar un servicio, digamos educativo, se decide por lo general a suministrar el servicio por menos del costo y obtiene la diferencia —que viene a ser el subsidio— de las contribuciones. La justificación del subsidio reside en el alto valor de prioridad del servicio y la necesidad de concederle para poder ofrecer dicho servicio. De ser esto así, el que una empresa gubernamental, organizada con arreglo al modelo corporativo, reclame un subsidio, depende del valor de prioridad de sus servicios y de la necesidad de dicho subsidio a fin de que pueda suministrarlos en la medida que se desea. En este respecto, no hay forma mágica alguna; una corporación gubernamental es una agencia del gobierno como otra cualquiera.

Las corporaciones gubernamentales, especialmente en países atrasa-

dos, se crean por lo regular para suministrar servicios locales que se estiman primordiales. Estos servicios, tales como agua, electricidad, transportación, etc., son de carácter vital para el desenvolvimiento de la economía y del bienestar social. Son de tan vital importancia que ocupan un primer lugar en la planificación. Además puede que sea difícil y a veces imposible lograr estos primeros objetivos sin obtener un subsidio para dichos servicios. Verdaderamente es difícil encontrar algunas corporaciones que no reciban subsidios en una forma u otra.

Esto no es aplicable ciertamente a todas las corporaciones. Por ejemplo, el gobierno de los Estados Unidos ha establecido ciertas corporaciones de seguros que fortifican la solvencia de compañías privadas, y ciertas organizaciones de préstamos que ayudan a empresas privadas. La necesidad de estas ayudas como subsidio y el reclamar un subsidio desde un punto de vista social puede que no sea perentorio, al menos en algunos casos, para justificar la subvención en alguna forma.

Encontramos, naturalmente, casos en que bajo ciertas jurisdicciones las empresas del gobierno obtienen una utilidad que sufraga en parte los gastos sociales del gobierno. Cuando los gobiernos instituyen monopolios comerciales para vender productos que son la principal riqueza de un país, y especialmente, cuando estos monopolios se dedican a la exportación, puede que contribuyan de modo considerable a los ingresos generales del Estado. En el caso de los monopolios de exportación de tabaco y de arroz en Tailandia y de exportación de arroz en Birmania, la utilidad que le reportaban al gobierno fue el principal aliciente para la creación del monopolio gubernamental. Mas cuando el propósito de la empresa del gobierno es suministrar un servicio esencial para la comunidad local, no es corriente que se piense en obtener una ganancia. Pero aun en estos casos, a veces se obtienen utilidades. En la ciudad donde yo vivo el suministro de agua y electricidad por parte del municipio contribuye a sufragar una parte considerable de los gastos generales del gobierno de la localidad. El que tal práctica sea o no aconsejable depende de los objetivos sociales. Si lo que se desea es prestar una ayuda esencial al desarrollo de la industria o mejorar el medio de vida, mediante la mayor difusión posible del servicio, en ese caso deben preferirse tarifas bajas a ganancias de la empresa como fin deseable.

Si se acepta el subsidio con preferencia a cubrir gastos u obtener ganancia, surge el asunto de la cantidad y de los medios. La cuestión de la cantidad es asunto del presupuesto. Es un problema de planeamiento central y asignación de recursos. En cuanto a los medios, parece que es ventajoso el hacer compromisos definitivos por un período largo. Esto hace recaer la responsabilidad en el administrador de las operaciones dentro de la asignación presupuestaria. La práctica de

depender frecuentemente del abono de su subsidio o una suma equivalente, minará la independencia, la iniciativa y la responsabilidad financiera de la administración de la corporación.

Relacionado a todo esto se encuentra el problema de contabilidad. Uno de los principales motivos de controversia concerniente a las empresas gubernamentales es si en efecto y hasta qué punto el subsidio se concede en realidad. Parte de la controversia se debe a que no se llega a un acuerdo respecto a las ventajas sociales de las empresas aludidas y, por lo tanto, de la justificación para que reclamen un trato especial. Mas también se debe a que se falla en informar plena y abiertamente acerca de las operaciones. El principal objetivo al instaurar el sistema de contabilidad administrativa debiera ser proveer información clara y precisa a los funcionarios de la corporación, a los encargados del presupuesto y del planeamiento, a la dirección política y al público, del porcentaje de los gastos cubiertos por los ingresos y el porcentaje cubierto por los pagos del gobierno.

Sin embargo, la contabilidad de los gastos no suministra una base suficientemente adecuada para analizar los resultados de las corporaciones públicas. Los resultados finales no se determinan en una hoja de balance. Se determinan por lo que se ha logrado en favor del público. Hay que medirlos en términos de los objetivos logrados económica y socialmente y que se tuvieron en cuenta al establecer la corporación.

Una corporación del gobierno no puede juzgarse como una corporación privada. Es verdad que debiera operar con la eficiencia propia de los negocios y por lo tanto necesita flexibilidad y librarse de embarazosas restricciones. Formalmente debe tener con sus fondos rotativos y su balance, la apariencia de una corporación privada. Sin embargo se trata de una institución pública. No funciona persiguiendo objetivos propios sino fines sociales impuestos por el gobierno y debe dar cuenta de los logros efectuados en los propósitos determinados explícitamente. En los términos que es comparable a una corporación privada, viene a ser algo así como un miembro activo dentro de un sistema de compañía tenedora de valores de otras empresas. La compañía tenedora es el gobierno, y aunque la demanda de independencia en las operaciones, hecha en nombre de la corporación pública, impone condiciones y restricciones a aquel, no elimina la verdadera necesidad de coordinar el programa completo del gobierno y la obligación resultante de que sea revisado y decidido por altos funcionarios que determinan la política a seguir.

III. *La responsabilidad de las Corporaciones del Gobierno*

Las responsabilidades de las corporaciones del gobierno deben ser de diversas clases. Primeramente, encontramos la responsabilidad de SERVICIO, que es la obligación de suministrar un artículo o un servicio eficiente y convenientemente, en términos razonables, a un número de usuarios tan grande como sea posible, dentro de las limitaciones de funcionamiento de la empresa. En segundo lugar, existe una responsabilidad SOCIAL, o sea la obligación de contribuir a los fines generales de la sociedad, entre los que figuran algunos como el pago de sueldos y salarios y otros beneficios de los empleados, de conformidad con las pautas establecidas dentro de la comunidad, y mantener ciertas normas de conducta y procedimientos de funcionamiento dignos de un servicio público. En tercer lugar está la responsabilidad de las RELACIONES PUBLICAS, que es la obligación de ser franco en sus negociaciones, de informar cumplidamente al público, atender las quejas públicas y conferenciar con representantes de grupos públicos que tengan algún interés en el servicio que se presta. Y por último está la RESPONSABILIDAD GUBERNAMENTAL, que es la obligación de operar de acuerdo con las normas de servicio público y la política del mismo carácter determinada por las autoridades responsables dentro del sistema gubernamental.

La responsabilidad gubernamental puede hacerse efectiva por medio de la dirección, supervisión y revisión legislativa, judicial, y de las ramas ejecutivas del gobierno. Por regla general, es una cosa admitida que los representantes del pueblo en la legislatura deben retener una autoridad supervisora definitiva de alguna especie. También se reconoce, generalmente, que deben ejercerse controles de carácter legal por parte de la Judicatura, a fin de estar siempre dentro de las leyes de las órdenes ejecutivas creadoras de la corporación y reguladoras de sus poderes, y de conformidad con los requerimientos y las limitaciones legales en general. Existen y han existido, sin embargo, muchas discusiones y diferencias de opinión sobre los controles ejecutivos.

Algunas de las autoridades más destacadas en asuntos de corporaciones de gobierno han presentado argumentos favoreciendo las corporaciones autónomas, o sea en favor de la autonomía en relación a los controles ejecutivos. Así tenemos a Marshall Dimock, autor de varios estudios sobre corporaciones gubernamentales, quien aunque reconoce que la práctica difiere notablemente en lo que concierne a la autonomía de las corporaciones del gobierno, hace de ésta la base esencial de una corporación "auténtica". A su entender colocaría el control de las corporaciones en la administración corporativa, en los consejos de la corporación, y en la legislatura.⁴

⁴ "Government Corporations: A Focus of Politics and Administration", *Revista*

En cambio, otras autoridades se han manifestado en favor de la supervisión ejecutiva. William A. Robson, verdadera autoridad inglesa en asuntos de corporación gubernamental, ha llegado a esta conclusión: "El Parlamento no será capaz de ejercer un control eficaz o una supervisión de las operaciones de las corporaciones públicas. . . Para la tarea de una supervisión y dirección generales en cuestiones importantes de conducta a seguir, debemos dirigirnos a los ministros y a sus departamentos."⁵ Harold Seidman, del Negociado de Presupuesto de los Estados Unidos, ha ido más lejos: "El hacer a las corporaciones miembros verdaderos del equipo del gobierno constituye una ventaja para la corporación y para el gobierno en conjunto".⁶

La tendencia ha sido la de desviarse de la autonomía original que se reclamaba para las corporaciones gubernamentales e ir a la integración de las mismas en alguna forma en la rama ejecutiva. Esta tendencia refleja dos necesidades que fueron descubiertas hace años en unas manifestaciones de V. O. Key: "La solución está en una mayor apreciación de la necesidad de una libertad creadora de parte de la administración, afianzada en una responsabilidad completa, y en formas de control apropiadas a dicha determinación fundamental".⁷ Aquí surgen dos temas: libertad y responsabilidad administrativas y formas de control apropiadas.

Aunque la exposición de Key indica que el control puede estar en armonía con el objetivo de libertad y responsabilidad administrativas, en realidad ambos son difíciles de reconciliar. Son, sin embargo, necesidades gemelas de las corporaciones gubernamentales. Por un lado, se necesita iniciativa y energía en las operaciones y se necesita visión en descubrir los medios de cumplir con la responsabilidad de ofrecer SERVICIO, y un gran margen de libertad para convertir la visión en realidad. De otro lado, vemos que hay tres razones principales en favor de una dirección y supervisión externas. Lo primero es facilitar la coordinación con agencias relacionadas con la corporación, a fin de que todos los elementos gubernamentales trabajen de un modo cooperativo. Lo segundo, es cerciorarse de que la política conjunta del gobierno se lleve a efecto. Lo tercero, es asegurarse de que la corporación cumple con su responsabilidad SOCIAL de SERVICIO y RELACIONES PUBLICAS. La autonomía puede que no conduzca siempre a los resultados deseados respecto a todas estas clases de responsabilidad. Puede que la adminis-

Americana de Ciencias Políticas, Vol. XLIII, Núm. 1 (octubre, 1949), págs. 899-921 y Vol. XLIII, núm. 2 (Dic. 1949), págs. 1145-1164.

⁵ "The Administration of National Industries in Britain", *Revista de Administración Pública*, VII (Verano, 1947), pág. 168.

⁶ "The Theory of the Autonomous Government Corporation: A Critical Appraisal," *Revista de Administración Pública*, XII (Primavera, 1952), pág. 90.

⁷ *Op. cit.* pág. 263.

tración se torne ineficiente, se corrompa, sea arbitraria o simplemente que se pasen por alto cosas que requieren atención. Los consejos de administración que no se reúnen con frecuencia y cuya información procede principalmente de la administración, no son siempre los medios de corrección adecuados para tales fallas.

Las características particulares de este problema de reconciliación de la libertad y la responsabilidad administrativas de una corporación se han exagerado, a mi modo de ver. El comisionado de educación, el presidente de una universidad, el director del departamento de salud, necesitan libertad para fraguar los detalles de la política a seguir y para escoger los métodos de administración. Ciertas funciones del gobierno, como la diplomacia o la preparación militar, requieren estrecha integración en sus detalles. Hay otras en que es permisible una gran cantidad de autonomía. Las empresas comerciales se hallan en este caso. Pero no pueden, sin embargo, reclamar justificadamente ser independientes de la judicatura ni, en mi opinión, gozar de una autonomía mayor de la que tienen muchos de los servicios gubernamentales tradicionales.

La diferencia entre el viejo y el nuevo sistema puede que tenga mayor significación que la que existe entre los diversos tipos de servicio. Cuando el gobierno emprende nuevas actividades y tiene necesidad de desenvolver nuevos métodos de actuar con más rapidez, hace uso, por regla general, de departamentos ajenos a los existentes. En los Estados Unidos, durante el período de depresión económica e igualmente durante las dos guerras mundiales, la responsabilidad de nuevas funciones se asignaba a organismos ajenos a los departamentos ejecutivos. De la misma manera, el establecimiento de corporaciones ha sido un medio de delegar por completo la autoridad en nuevas agencias para las nuevas funciones. Con frecuencia hay libertad en el período inicial de desarrollo y luego las filas se van cerrando, debido a reorganizaciones que colocan a las nuevas empresas dentro del marco regular gubernamental. También es frecuente que la iniciativa y el empuje se desarrollen durante los primeros tiempos y más tarde la agencia gubernamental mantenga una posición estacionaria. Puede que entonces sea necesario cierto estímulo exterior para su revigorización.

Seidman ha observado que con frecuencia se ha favorecido la corporación gubernamental autónoma por aquellos que desconfían del gobierno. Creen que por medio de la técnica corporativa pueden evadir la política, la corrupción y la ineficiencia. Estiman que pueden llevar al gobierno una mayor dosis de imaginación y de vigoroso liderato al obtener un nuevo tipo de personal no político. Hay que admitir que éste ha sido a veces el resultado del establecimiento de corporaciones y que la autonomía en sus primeros tiempos contribuía al resultado.

Por otro lado, se puede dudar si tales ventajas podrán sostenerse aunque se obtengan inicialmente. Es dudoso que un nivel diferente de moralidad o eficiencia pública del que existe en el gobierno, pueda mantenerse en los sectores autónomos por un período prolongado. La autonomía para estos sectores puede dar lugar con el tiempo a nuevas formas de inmoralidad pública, dos de las cuales son insensibilidad a la necesidad pública y excesiva sensibilidad hacia grupos favorecidos, relacionados con la corporación. Philip Selznick ha demostrado que esta última tendencia se acusó en gran medida con el programa de la TVA.⁸

El problema está en encontrar la forma de control apropiada y buscar el equilibrio adecuado entre las necesidades rivales. Nos hemos referido a las rutas que conducen a la responsabilidad financiera y a las adaptaciones que era necesario hacer para satisfacer las necesidades especiales de una empresa de tipo comercial. Hay muchos otros medios de obtener una coordinación ejecutiva y evitar descuidos.

Lo primero debe ser los medios de lograr la integración en la estructura de la empresa. Lo que ocurrió en Colombia, donde existían treinta y siete corporaciones del gobierno organizadas independientemente, conduce a una situación caótica en lo ejecutivo y al peligro de una independencia indeseable de parte de las corporaciones.⁹

Hay varias maneras de efectuar una integración en la estructura de éstas. Un paso en ese sentido puede ser el agrupar en una varias de ellas. Tenemos un admirable ejemplo en la consolidación efectuada hace unos años en los Estados Unidos de varias corporaciones que funcionaban en el campo del crédito agrícola. Las corporaciones bancarias que funcionaban en doce distritos se situaron en cada uno de ellos bajo un solo consejo directivo, y se coordinó todo el sistema nacionalmente por medio de un administrador. Puede obtenerse el mismo resultado estableciendo corporaciones subsidiarias bajo una corporación central. Esto fue lo que hizo la Compañía de Fomento Industrial de Puerto Rico en la primera fase de sus operaciones, al instituir corporaciones para la fabricación de determinados productos. También lo hizo la Corporación de Reconstrucción Financiera en los Estados Unidos. Y lo mismo se ha hecho en Turquía, Pakistán, Chile y las Filipinas.¹⁰

El agrupar las corporaciones puede ser un arreglo práctico cuando las funciones de las corporaciones están íntimamente relacionadas con algún propósito central. Hay el peligro, sin embargo, de que surja una confusión en la responsabilidad e igualmente que se emplee este proce-

⁸ *TVA and the Grass Roots: Un estudio sobre la sociología de la organización formativa* (Berkeley, Cal., 1949).

⁹ *Algunos problemas de la Organización y Administración de las Empresas Públicas en el Campo Industrial* (United Nations Technical Assistance Administration, 1954), pág. 20.

¹⁰ *Ibid.*, pág. 19.

dimiento como un medio de ensanchar la autoridad más allá de lo que la ley ha concedido. En los Estados Unidos el establecimiento de corporaciones subsidiarias sólo puede efectuarse actualmente por medio de la ley.

Un método de integración estructural es colocar las corporaciones en un organismo departamental o ministerial. En Puerto Rico dos corporaciones, la Compañía de Fomento Industrial y la Autoridad de los Puertos, se hallan bajo la Administración de Fomento Económico. La mayor parte de las corporaciones en los Estados Unidos se hallan situadas en departamentos, siendo la TVA una excepción notable. Los ingleses han puesto cada una de las corporaciones bajo la supervisión general de un ministerio.

Este es el procedimiento de coordinación más sencillo. Su esfera de acción se puede cambiar limitando el grado de relación con el departamento y de supervisión por parte del ministro. Una corporación puede estar *agregada* y funcionar sin el grado de subordinación a control superior de un negociado. Dimock recomienda que haya una coordinación en las corporaciones por medio de un secretario del gabinete, cuya "función sería mantenerse informado del programa de objetivos, a fin de aconsejar al Congreso y al gabinete en cuestiones generales de política a seguir dentro del área de su jurisdicción."¹¹ La corporación, como ocurre en Inglaterra, puede ocupar una posición especial, de modo que el ministro no es responsable de los detalles sino de la supervisión general. Una solución semejante ha sido adoptada en los Estados Unidos en cuanto a ciertas funciones reguladoras. El Contralor de la Moneda, que regula las compañías bancarias nacionales, trabaja "bajo la dirección general del Secretario del Tesoro"; y en cuanto a ciertas funciones, la ley determina que la Junta Federal Marítima y el Administrador Federal Marítimo "se guiarán por la política general de la Secretaría de Comercio". Estos ejemplos indican una vez más que se busca mantener un equilibrio entre la independencia en las funciones y la supervisión de la política a seguir, no sólo en empresas comerciales que opera el gobierno sino también en otros campos.

Otro procedimiento de integración en la estructura de las corporaciones es colocar a éstas bajo una junta compuesta de altos funcionarios ejecutivos. En Puerto Rico, las juntas de algunas de las corporaciones se componen del gobernador y dos o más jefes de departamento. Naturalmente este es el procedimiento tradicional de las juntas interdepartamentales, presididas por el primer ejecutivo. Para que este procedimiento tenga éxito tiene que estar sujeto a diversas condiciones que rara vez se dan: Primero, que los ejecutivos oficiales dentro de la junta no

¹¹ *Op. cit.*, pág. 1155.

se hallen recargados de otros deberes o tengan que servir en muchas juntas: segundo, que las funciones de la corporación estén íntegramente relacionadas con las funciones departamentales de dichos ejecutivos; y tercero, que el presidente esté vivamente interesado en las funciones de la corporación y dirija en realidad la junta. Todas estas condiciones es más factible que se den en pequeñas comunidades o en provincias y no en jurisdicciones nacionales más amplias como es el caso de la Gran Bretaña o de los Estados Unidos.

Hay que hacer notar que una autoridad ha dicho que "... es precisamente en el punto en que el ministro y la junta se encuentran que surge con más fuerza la paradójica posición (esto es, la combinación de independencia y responsabilidad)..."¹² Puerto Rico ha evitado esta paradoja en dos corporaciones con el recurso de una junta de gabinete, y en otras dos, no creando la junta. En los Estados Unidos semejante paradoja a veces ha desaparecido, puede decirse, por la inactividad de las juntas.

Aunque se logre la integración estructural, el defecto más importante en el control total de las corporaciones es casi seguro que sea la falta de planeamiento central y constructivo. Se ha subrayado ya la importancia de las decisiones en países subdesarrollados respecto al uso de recursos escasos. Estas decisiones que encierran la selección de la obra a desarrollar y la intensidad y dirección del esfuerzo, deben hacerse centralmente. Algunas de las decisiones son de carácter presupuestario, otras surgen de los planes económicos acerca del uso y desenvolvimiento de los recursos. Y no me refiero a nada tan vasto y difícil de manejar como esos planes de producción de cinco años, sino solamente a un estudio suficientemente amplio que pueda servir de base para tomar decisiones inteligentes. Para una empresa y sus funciones dentro de la economía, tales planes no terminan una vez creada la corporación. Su contribución positiva al desarrollo económico debe acrecentarse y no restringirse, por medio de constantes planes centrales relacionados con el desenvolvimiento de nuevos planes de gobierno. Estos planes son por sí mismos un requisito de adaptabilidad en las operaciones corporativas.

Una vez más deben determinarse las características singulares del problema de las empresas corporativas. En el caso de empresas del gobierno hay por lo general el peligro de que puedan adquirir demasiada independencia, demasiada inercia y que se sumerjan demasiado en atender lo inmediato, porque la organización central del gobierno haya cesado de aperebirse de sus potencialidades, haya fallado en planear ampliamente con miras al futuro en el cual tendrán que desempeñar una

¹² J. E. Hodgetts, "The Public Corporation in Canada", en la ed. de W. Friedman, *The Public Corporation: A Comparative Symposium* (Toronto, 1954), pág. 84.

labor. Por eso es agradable ver que en Puerto Rico se han creado órganos de estudio e investigación de fomento económico.

Aparte de la integración de la estructura de las corporaciones, del presupuesto central y de los planes económicos, hay otras cuestiones, como las relativas a la técnica de la dirección. Podrían emplearse cuatro: designación y remoción de personal, consulta y dirección al margen de todo formalismo, aprobación o veto de decisiones particulares, y normas oficiales de la política a seguir. Todas ellas se pueden emplear en aquellos países que hagan uso extenso de las corporaciones. Los gobiernos actuales puede decirse que tienen universalmente el poder de designar y suprimir personal. En algunos casos, estos poderes se comparten, como en Francia, donde las juntas tienen representación de los empleados y de los consumidores, además de los representantes del gobierno, o como en Colombia, en que con frecuencia las organizaciones privadas están representadas.¹³ Tales procedimientos acentúan su independencia del gobierno. Y pueden ir más lejos, pueden destruir el carácter público de la empresa y fomentar la división en la junta en cuanto a la representación. En la mayor parte de los países, sin embargo, se ha evitado el compartir el derecho de designación con grupos externos.

El que se autoricen procedimientos oficiales de control, veto o aprobación o normas directrices formales, es un positivo reconocimiento de la necesidad de coordinación y supervisión. La primera es casi seguro que se recomienda para ciertos asuntos y acaso para muchos; la segunda es una autorización más novedosa.

Estas autorizaciones puede que tengan implicaciones de carácter negativo. El determinar los asuntos que pueden ser motivo de veto o de aprobación, acaso indique la suposición de que son excepciones que se hacen a la libertad, y que debiera concederse la autonomía en otros asuntos; delegar la autoridad para emitir normas oficiales puede hacer concebir la idea de que la intervención sea ocasional y públicamente reconocida. Sin embargo, es muy posible que los esfuerzos restrictivos de esta índole no tengan éxito. El interés ministerial puede ir más lejos de los asuntos sometidos a aprobación o veto. Una vez concedido el poder de emitir normas oficiales, cabe que no se utilicen, por el deseo de lograr los fines que se persiguen por medio de un acuerdo o de instrucciones sin carácter oficial. Se ha observado que en Inglaterra, donde se ha concedido el poder de emitir normas oficiales, ninguna corporación lo usó durante seis años y la primera vez que se empleó fue motivo de intensa controversia.¹⁴

¹³ *Algunos problemas de la Organización y Administración de las Empresas Públicas en el Campo Industrial*, pág. 26.

¹⁴ Eldon L. Johnson, "The Accountability of the British Nationalized Industries", Estudio leído en la 49a. Junta Anual de la Asociación Americana de Ciencias Políticas, 1953.

Estos procedimientos tendientes a la formalización ofrecen alternativas a las legislaturas en su afán por determinar el balance entre la libertad administrativa y la supervisión ejecutiva. Puede que existan razones poderosas al especificar ciertos detalles que requieren el veto o la aprobación. Cuando quiera que haya que reconciliar la posición de las juntas y de los ministerios puede que también sea ventajoso recurrir al experimento de emplear el procedimiento de establecer una norma oficial. En general, sin embargo, me parece a mí que el encontrar una técnica tiene menos importancia que el apercebirse constantemente de la necesidad de mantener un equilibrio adecuado. La esperanza fundamental debe residir en hallar una relación factible en la que cada una de las partes reconozca la legitimidad de las necesidades representadas por los que ocupan la otra parte. Sugiero como guía en este asunto que se haga una distinción general entre la elaboración de una política básicas a seguir y sus detalles y ejecución. Esta fue la solución al problema en Inglaterra. Hicieron al ministro responsable de la política general a seguir y de la eficiencia general de cada una de las corporaciones; pero lo relevaron de toda responsabilidad en los detalles. Esta es la misma solución que Estados Unidos ha seguido al convertirla en ley para los efectos de dos funciones reguladoras. Sin duda alguna establece una línea de separación corriente, no una línea diferente. Puede que sea, sin embargo, la pauta preliminar más satisfactoria para reconciliar la iniciativa corporativa con la responsabilidad gubernamental. Y puede ser útil incorporarlo a un estatuto como protección para el ministro supervisor y la administración corporativa. Si fuera necesario obtener una mayor protección dentro de las disposiciones ejecutivas oficiales, deberá determinarse en relación a su efectividad como garantía del principio básico. El punto significativo es que el procedimiento es evasivo, pero en cambio está claro el principio del equilibrio entre necesidades rivales.

Si esto es cierto por lo que al ejecutivo se refiere, también lo es tocante a la legislatura. La responsabilidad de ésta en relación al público es decidir la política fundamental a seguir; la obligación respecto a la administración corporativa es otorgarle poderes y medios de realizar su labor con eficiencia y evitar atarle de manos por medio de restricciones en los detalles. Debiera, a mi parecer, reservarse para sí misma la responsabilidad de establecer corporaciones indicando sus funciones. Debiera revisar periódicamente, y en esto todos estamos de acuerdo, la situación económica de la corporación; y es aquí donde hay una mayor oportunidad de emplear métodos que se adapten especialmente a las necesidades de la empresa comercial y que permitan una flexibilidad en sus operaciones. También se reconocerá que debiera revisar periódicamente, valiéndose de algún medio, el funcionamiento de las corpora-

ciones; la dificultad estará en consumir dichas revisiones sin menoscabar la iniciativa administrativa ni inmiscuirse en su libertad de tomar decisiones sobre los detalles de la política a seguir ni en la ejecución de dicha política. En general, será lo mejor que permanezca dentro de su propia esfera si actúa por entero por medio de la ley o alguna resolución legislativa más bien que por medio de vetos de comités, normas oficiales o sugerencias. Estos últimos puede que se inmiscuyan en las responsabilidades administrativas y perjudiquen su iniciativa.

La conclusión a que hemos llegado con estas conferencias se puede exponer brevemente.

Resumen

La empresa gubernamental, tanto la de fines comerciales como no comerciales, ha desempeñado un papel de importancia vital en el desenvolvimiento de las naciones así como también en el desarrollo de países que han tratado de superar rápidamente su desarrollo económico retrasado. La corporación gubernamental es una forma de organización que se adapta a las empresas de índole comercial. Son útiles también en cuanto llaman la atención sobre la necesidad de liberar a las agencias del gobierno en general de controles restrictivos excesivos. Su mérito principal como empresas comerciales es que la forma corporativa le da una marcada similitud con las empresas particulares, principalmente porque dependen de sus propios ingresos para sufragar los gastos de operación y los costos de capital. La forma corporativa, en otras palabras, da énfasis al carácter comercial de la empresa. Subraya la necesidad de que exista flexibilidad en el uso de los ingresos de operación y en ciertos factores normales de responsabilidad en lo que se refiere a cubrir gastos con ingresos. El empleo de este medio y la responsabilidad de funcionar por o casi por completo con sus ingresos, pone también de relieve la necesidad de que operen con la independencia necesaria para hacerlo con eficiencia e iniciativa. Por otro lado, el aspecto de servicio público de la corporación del gobierno y el carácter indispensable de sus servicios puede que conduzcan al pago parcial de gastos con carga al tesoro público o a ciertas garantías por parte del tesoro, o a exenciones de tributos, cualquiera de cuyas circunstancias tenderá a reducir las condiciones características de la corporación. Fuera de esto, el hecho de que las corporaciones son agencias públicas, que actúan en nombre del público y tienen responsabilidades públicas, conduce al interés por parte de las autoridades gubernamentales responsables de su funcionamiento amplio y eficaz. Las corporaciones no pueden evadir la responsabilidad gubernamental. Al menos, en parte, esta res-

ponsabilidad se hace cumplir del mismo modo que en el caso de otras agencias; además lleva a encontrar los medios de adaptar los controles gubernamentales a las circunstancias económicas características de las corporaciones gubernamentales y asegurar cierta libertad de funcionamiento a la administración. Si la posición final de la corporación es emular en medida considerable otras agencias del gobierno, esto no quiere decir que el procedimiento corporativo no ha tenido su significado histórico o que haya perdido su utilidad al presente. Significará que se le reconocen dos aspectos de su existencia: ser a la vez una empresa comercial y una empresa pública. E implica además, que su característica pública es su factor dominante.

THE PUBLIC CORPORATION REEXAMINED

EMMET S. REDFORD

(Abstract)

Government enterprise, both through non-commercial and commercial undertakings, has played a vital part in the development of nations and has had a large role in the development of countries trying to overcome quickly the lag in economic development. The government corporation is a form of organization which has utility for commercial enterprises. It has had additional utility in drawing attention to the need for freeing government agencies generally from excessively restrictive controls. Its main value for commercial enterprises is that the corporate device emphasizes a certain similarity to private undertakings, namely, dependence on its own revenues for payment of operating expenses and capital costs. The corporate device, in other words, emphasizes the commercial nature of the undertaking. It emphasizes the need of flexibility in use of operating revenues and of certain standards of responsibility as to coverage of expenses from these revenues. The use of the device and the responsibility for operating within, or mainly within, revenues, emphasizes also the need for operating independence necessary for efficiency and initiative. On the other hand, the public service aspect of the government corporation and the high priority nature of its services may lead to partial payment of costs from the treasury, or to guarantees from the treasury, or to tax exemption, any of which might tend toward attenuation of the peculiar aspect of the

corporation. Beyond this, the fact that the corporations are public agencies, acting in the public name and with public responsibilities, must lead to interest by responsible public authorities in their effectiveness and in the scope of their service. The corporation cannot expect to escape from government responsibility. In part, this responsibility may be enforced in ways similar to those used for other agencies; in addition, there may be search for ways of adapting government controls to the peculiar financial arrangements of the government corporation and to the desire to insure that operating freedom is allowed to management. If the corporation's ultimate position is assimilated in considerable measure to that of other government agencies, this will not mean that the device did not have historical significance and is not still useful. It will mean that the two aspects of its role are recognized: it is commercial enterprise and it is public enterprise. It will mean also that its public character is recognized as its dominant feature.