

**LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL ESTADO
EN EL PERU***

*Augusto Alvarez Rodrich ***

El presente artículo trata sobre el rol del Estado en la economía y el contexto en el que este se ha ido modificando a través de los diversos gobiernos. Presenta las características de la actividad empresarial del Estado en tres etapas: Antes de 1968, 1968-1980, y el período del segundo gobierno ele F. Belaunde. Finalizando con un pequeño análisis de los problemas que enfrentan las empresas estatales en el país.

El autor caracteriza el rol del Estado en la primera etapa como un ente prestador de servicios e infraestructura básica, dejando las actividades productivas al sector privado (capital extranjero y oligarquía nacional). Hasta el año 1948 se observa una reducida intervención estatal, representada principalmente por servicios públicos y Banca de Fomento, a partir de ese año el Estado ingresa con más notoriedad pero siempre con el mismo criterio: Apoyar al sector privado a través de la provisión de insumos baratos para su desarrollo.

En la segunda etapa, el autor señala que los objetivos del nuevo gobierno eran: Reducir la dependencia externa, mayor grado de justicia social y lograr un crecimiento autosostenido, dada la incapacidad de los sectores dominantes; para lograr estas metas el Estado será el promotor del desarrollo, con más participación directa en la actividad productiva, tratando de implcmentar un "Pluralismo Económico" para transformar la estructura de la propiedad. Como resultado de esta política se ampliaron y crearon empresas públicas que participaron en gran escala en los principales productos de exportación e importación. El relevo en el gobierno militar trajo un cuestionamiento sobre el rol empresarial del estado y en esta etapa se tratará de mejorar la situación financiera de las empresas pero sin orientación definida claramente. Con la constitución del 78 se llega al lineamiento general de que el Estado actúa en aquellos sectores donde el sector privado no puede entrar o no es eficiente.

* Este artículo se basa en el capítulo IV del trabajo "Estado, Gestión y Objetivos de las Empresas Estatales en el Perú: El Caso de SIDERPERU", presentado por el autor para la obtención del Grado Académico en la Universidad del Pacífico en Junio de 1984. El autor desea constar su agradecimiento a Eran-scisco Sagasti, Felipe Ortiz de Zevallos y Folke Kafka por sus valiosos comentarios y apoyo. Sobra decir, sin embargo, que el autor asume la responsabilidad por los errores y omisiones del artículo que se presenta.

** AUGUSTO ALVAREZ RODRICH (Luna, 1959). Estudió Economía en la Universidad del Pacífico entre 1977 y 1981. Entre 1980 y 1984 trabajó en APOYO S.A., desempeñándose como Director de la revista "Debate". Actualmente se encuentra estudiando la Maestría en Administración Pública en el John !. Kennedy School of Government de Harvard University.

Acción Popular marca su período con la tesis de que el estado está sobre dimensionado y que es necesario establecer prioridades, dando al Estado un carácter de apoyo a complementariedad de la iniciativa privada. Se trata de reprivatizar las empresas que no sean eficientes y rentables, lo cual no se realiza en el grado programado por la falta de consenso y por las implicancias políticas de tal decisión.

Al final se clasifican los problemas que afectan en la actualidad a las empresas públicas en tres grandes grupos: Aquellos que se derivan por la relación que la empresa establece con el gobierno central, luego aquellos que surgen de la interrelación entre las diferencias empresas existentes y por último aquellos problemas propios del ente público.

"Sería estéril discutir si la empresa pública es más importante que la privada; tan estéril como plantear la cuestión de las influencias hereditarias frente al medio ambiente. Sin cualquiera de aquellas, nuestro mundo económico sería algo completamente distinto."

Paul Samuelson.

La importancia de la participación empresarial del Estado en las economías de los países en desarrollo es actualmente indudable, lo que se refleja no sólo en el notable incremento en el número de empresas estatales ocurrido en las últimas décadas sino también en su creciente participación en la producción o inversión nacionales, ocupando sectores generalmente importantes en la economía.

Sin embargo, muchos de los gobiernos de los países en desarrollo están actualmente muy preocupados por la gestión de sus empresas. Una de las causas fundamentales de los problemas que suelen enfrentar estas entidades se deriva de una inadecuada relación con el Estado. La actividad empresarial del Estado en el Perú se enmarca en esta problemática. A pesar de una notable expansión de la participación estatal empresarial en la década pasada, el Perú no cuenta hasta el momento con un sistema ordenado de interrelación entre el Estado y sus empresas lo que ocasiona una inserción caótica de las empresas estatales no sólo en el aparato estatal sino en la economía.

Asimismo, la indefinición de la política empresarial del Estado genera que las empresas estatales, al no disponer de objetivos claros, adecuadamente establecidos y

en concordancia con aquellos de la estrategia general de desarrollo del país, no orienten adecuadamente su gestión.

Este artículo se ocupa del rol del Estado en la economía peruana y la evolución correspondiente a su actividad empresarial. Para ello, en primer lugar, se revisa el rol del Estado en la economía y el contexto en que éste ha ido modificándose, así como los distintos objetivos en los cuales ha dirigido su accionar en diferentes períodos, puesto que se considera que la actividad empresarial del Estado no puede ser adecuadamente entendida si no es ubicada en su contexto histórico. En segundo lugar, se revisan las características de la actividad empresarial del Estado en el Perú correspondientes a determinados patrones de comportamiento que ha mostrado en la economía. Esto se efectúa a través de un estudio periodizado en tres etapas —antecedentes, 1968 - 1980; y lo ocurrido en los últimos 5 años. Finaliza el artículo efectuando un perfil de los problemas que enfrentan las empresas estatales en el Perú.

I. Rol Económico del Estado en el Perú

A. Antecedentes

El rol del Estado en la economía peruana durante el siglo XX tiene claramente un punto de ruptura en su patrón de comportamiento señalado por las reformas implementadas desde 1968 por el Gobierno Militar del General Juan Velasco Alvarado. Una de las más importantes -sino la principal— fue el predominante rol asumido por el Estado en la economía mediante un sus-

tancial incremento en su propiedad y el control de los llamados "sectores clave", así como la implementación de una vasta serie de disposiciones para orientar y regular la actividad del sector privado. Un investigador extranjero de los eventos en el Perú describe así los cambios ocurridos en el país a partir de este momento:

"Antes de 1968, la participación del Estado en la inversión nacional era probablemente menor en el Perú que en cualquier país sudamericano. (...) La planificación era un anatema, y las empresas estatales eran evitadas. Todo esto ha cambiado. No sólo los indicadores de inversión y producción reflejan la importancia del Estado, sino que la vasta burocracia pública peruana ocupa en Lima edificio tras edificio: Petro Perú, Pescaperú, Minero Perú, Centromín Perú, Electroperú, las cooperativas azucareras y así. Encontrar al Estado en varios aspectos de la vida diaria es ahora mucho más insistente y real...".¹

Desde fines del siglo pasado, la dinámica económica en el Perú se basó en el modelo de desarrollo hacia afuera o primario exportador, cuya contrapartida política consistía en la alianza entre la oligarquía nacional y el capital extranjero, la que desarrollaba sus actividades, fundamentalmente, en la minería y agricultura orientada a la exportación. Este esquema tuvo una mayor extensión en el tiempo en el Perú, en relación al conjunto de los países de la región, debido a la mayor diversificación que ofrecía su sector externo².

Se puede afirmar que durante la primera mitad del presente siglo la intervención estatal en la economía ha sido reducida. La idea predominante consistía en que la función del Estado debía ser aquella caracterizada por la subsidiariedad —servicios básicos e infraestructura— mientras que las actividades de avanzada de la economía eran ejecutadas por el sector privado -capital extranjero y oligarquía nacional-.

Las actividades en las que incurrió el Estado durante este período pueden ser entendidas de acuerdo con la explicación de que el liberalismo económico que primó en la época jrtó consideraba el desarrollo de la actividad estatal en función a

que podría afectar los "beneficios extraordinarios" de la alianza capital extranjero - oligarquía nacional³. El sentido de la intervención -estancos y banca de fomento, fundamentalmente- era obtener recursos para el gobierno de modo que se evitara recurrir a políticas impositivas y se emplearan los mismos en el apoyo de las actividades de los sectores productivos tradicionales.

En función a lo anterior, puede afirmarse que las actividades desarrolladas por el Estado no respondían a un proyecto específico que considerara la participación estatal sino a problemas concretos que se presentaban en el funcionamiento del modelo de desarrollo imperante y como un modo de contrarrestar desequilibrios coyunturales.

Asimismo, la crisis de la década del 30 crea las condiciones para una mayor participación estatal en la economía. Esta crisis también incubó el surgimiento de los movimientos populistas, los que, de alguna manera, se expresaron, durante 1945 y 1948, a través de controles al comercio exterior con la finalidad de estimular la producción nacional y orientar el empleo de moneda extranjera. Este período puede considerarse como un primer intento de ruptura con la ortodoxia liberal, aunque podría argumentarse que se trataba de políticas relacionadas a los desequilibrios coyunturales de la post-guerra⁴. De cualquier modo, esta experiencia resultó frustrada en 1948 cuando se retornó, quizá con mayor fuerza, a posiciones que excluían un incremento en el nivel de la actividad económica del Estado. El golpe de Estado del General Manuel A. Odría se explica dentro de la lógica descrita por Pennano y Schuldt:

"Dentro de esta dinámica social, muy clara, la situación política de nuestro país seguía adoleciendo de una rigidez asfixiante: el poder político seguía en manos de un grupo oligárquico, muy cerrado a cualquier tipo de reforma, que pretendía seguir forzando la alternativa política del modelo primario exportador; ya sea con elecciones controladas y manejadas en favor de algunos de sus miembros o con algún 'caudillo militar' si era necesario usar la fuerza."⁵

El Estado regresó a desempeñar un rol subsidiario en la actividad económica, basando el modelo en la noción de que el desarrollo se obtendría a través del sector exportador con un sistema que estimule la inversión extranjera⁶.

Durante el segundo gobierno de Manuel Prado, en lo fundamental, se mantuvo el concepto del Estado en un rol de subsidiariedad. Fitzgerald se refiere a este período así:

"El gobierno de Prado no había considerado necesario especificar el papel del Estado en la economía, pero implícitamente se le suponía muy reducido. (...) El desarrollo de los servicios de salud y educación era todavía muy rudimentario y la intervención estatal, más allá de la construcción de carreteras, era muy limitada."⁷.

Sin embargo, es durante el segundo período gubernamental de Prado —quien ya en su primer mandato había promulgado la primera Ley de Promoción Industrial que enmarcó, por ejemplo, la iniciación de los estudios de instalación de la planta siderúrgica estatal— que se va reflejando un cierto cambio en la orientación de la actividad estatal, reflejada, por ejemplo, en la Ley 13270 de Promoción Industrial dictada en 1956, que "marca formalmente el abandono de un esquema de desarrollo basado fundamentalmente en el exterior. (...) El período del Presidente Prado sirvió de convivencia transicional entre el modelo primario exportador del gobierno de Odría y el industrial desarrollista del gobierno de Belaúnde"⁸.

En todo caso, la cita anterior no implica que la tendencia de mantener al Estado en un rol de subsidiariedad haya variado, sino que, después del gobierno de Odría, ésta experimentó una inflexión.

Un primer indicio de los importantes cambios que ocurrirían seis años después, se produce durante el período de la Junta Militar de Gobierno en 1962. Nicolás Lindley, Co-Presidente de la Junta, entendía así el rol económico del Estado:

"Se hace necesario, hoy más que nunca, modificar nuestras estructuras económicas mediante un equilibrado desarrollo

potencial para dar mayor impulso a la industria y al comercio. La Junta de Gobierno está estudiando la forma más adecuada de que el país se desarrolle dentro de una planificación nacional integral, en la cual coopere el sector privado. El gobierno no debe intervenir en la empresa privada, pero es necesario dictar normas y orientaciones para que el país pueda desarrollarse en forma equilibrada y hacia objetivos definidos."⁹

Entre 1962 y 1963 se incrementa en algo la intervención estatal a través de la expansión de los servicios de bienestar y de la introducción de la planificación, el sistema de presupuesto por programas¹⁰, y el apoyo a las empresas estatales ya creadas¹¹.

En 1961, el Banco Central de Reserva elaboró el primer "Plan Nacional del Desarrollo Económico y Social del Perú: 1962 - 1971", el cual no incluía la discusión de los problemas sociales, la forma de implementación del Plan, ni el financiamiento del mismo, aunque sí se especificaban mayores incentivos para el capital privado nacional y extranjero¹². En 1962, se crea el Instituto Nacional de Planificación como oficina de planificación central dependiente de la Presidencia de la República, y cuyo primer producto fue el segundo Plan 1967 - 70, el cual, a diferencia del anterior, contenía un diagnóstico de la economía peruana que, aunque no se correspondía con las medidas de acción que se proponían, contenía elementos que resultarían importantes para entender el proceso que genera las reformas iniciadas en 1968. El cambio de gobierno en 1962 significó que los instrumentos de la estrategia económica se modificarán para incluir una mayor intervención del Estado y algunas reformas en la propiedad.

Si bien durante el primer gobierno de Fernando Belaúnde se produjo una expansión de las actividades gubernamentales, especialmente en lo que se refiere a la provisión de servicios —transporte, educación y salud, fundamentalmente—, a través de acciones como la creación del Banco de la Nación en reemplazo de la Caja de Depósitos y Consignaciones y de empresas estatales como la Fábrica de Fertilizantes de Cachimayo y la Refinería de Petróleo de La Pam-

pilla, y de algunos esfuerzos en relación a las tareas de planificación, reforma tributaria y reforma agraria, la actividad económica del Estado fue muy reducida, a excepción de la provisión de infraestructura. Durante la administración Belaunde, siguió primando la noción de subsidiariedad como característica de la intervención estatal en la economía: el sector público apoyando al privado sin reemplazarlo. El propio Presidente Belaunde resume así esta posición:

"Le corresponde a la empresa privada llevar adelante obras complejas de industrialización, que no siempre puede hacer el gobierno porque éste tiene asuntos fundamentales que atender y que, hay que reconocerlo, no los atiende satisfactoriamente. La educación pública, por ejemplo. Si el Estado no puede cumplir a plena satisfacción esta labor aparentemente sencilla, ¿cómo se le va a recargar con labores tremendamente complejas, sobre todo si admitimos que como administrador el Estado es menos eficiente que la empresa privada? Por eso pienso que la labor del Estado debe estar enfocada principalmente a completar la infraestructura del país."¹³

B. A Partir de 1968

"La Acción del Gobierno Revolucionario se inspirará en la necesidad de transformar la estructura del Estado, en forma tal que permita una eficiente acción del gobierno, transformar las estructuras sociales, económicas y culturales; mantener una definida actitud nacionalista, una clara posición independiente y la defensa firme de la soberanía y dignidad nacionales; restablecer plenamente el principio de autoridad, el respeto y la observación de la ley, el predominio de la justicia y de la moralidad en todos los campos de la actividad nacional."¹⁴

Así describía el Manifiesto del Gobierno Revolucionario de la Fuerza Armada, el 3 de octubre de 1968, la orientación que se proponía imprimirle a la actividad estatal. En términos generales, los objetivos básicos del gobierno del General Juan Velasco Alvarado eran los de reducir la dependencia externa, alcanzar un mayor grado de justicia social, y lograr un crecimiento ma-

yor y autosostenido, que los sectores dominantes habían sido incapaces de obtener en el pasado, lo cual debía ir acompañado de un sustancial incremento de la intervención estatal en la economía.

Para alcanzar esos objetivos, se consideraba necesario reformular el carácter de las negociaciones con el capital extranjero, racionalizar y modernizar la estructura de la propiedad de los medios de producción, y elevar la tasa de inversión, todo lo cual conduciría al desarrollo del país.

El planteamiento de estos objetivos respondía a un diagnóstico de los problemas nacionales que determinaba una excesiva desigual distribución del ingreso; un ineficiente uso de los recursos, tanto físicos como humanos, que conducían a una baja productividad; una falta de integración de las diversas actividades económicas; y una excesiva dependencia respecto al capital extranjero. Esta situación, como apunta Fitzgerald desde su óptica¹⁵, se debía, fundamentalmente, a la estructura de la propiedad de los medios de producción vigente, puesto que el control de los mismos determinaba, a su vez, el control del excedente de la economía. En ese sentido, era clave llevar a cabo reformas en la propiedad de cuatro áreas: empresas extranjeras, tenencia de la tierra, actividad empresarial del Estado, y participación de los trabajadores.

Así, la estrategia económica del Estado puede resumirse en los siguientes puntos interrelacionados¹⁶:

1. Expansión del rol del Estado en la economía, de modo que se convierta en su principal agente y en el promotor y conductor del desarrollo. Para ello, su función no se limitaría al apoyo financiero, a la prestación de servicios básicos, y a la provisión de la infraestructura para el desarrollo, sino que incluiría una decisiva participación directa en la propiedad de los sectores estratégicos de la economía, especialmente en los ligados a la explotación de los recursos naturales -petróleo, minería y pesca, principalmente y a la industria básica-acero, metales no ferrosos, química, fertilizantes, cemento y papel. El Esta-

do controlaría, también, la comercialización de los principales productos de exportación e, internamente, de los productos agropecuarios. Asimismo, la inversión pública actuaría como el instrumento orientador del crecimiento. Por otro lado, un voluminoso cuerpo legal orientaría la conducta del sector privado.

Esta concepción del rol del Estado fue expresada tanto a nivel del discurso político como en el de los documentos de los organismos oficiales:

"La superación del modelo capitalista dependiente y subdesarrollado demanda del Estado un rol de activa participación como promotor y conductor del desarrollo nacional, a través de su intervención directa e indirecta en la actividad económica, sociocultural y política. (...) Se propone una filosofía que otorgue al Estado capacidad plena de acción directriz: es al Estado, en tanto que expresión y representación total de la sociedad que corresponde al poder, que el país requiere para una acción de promoción, cambio y redistribución de los recursos y roles sociales que habían estado impuestos a partir del predominio ejercido por la clase dominante."¹⁷

2. Como ya se ha adelantado, lograr una transformación en la estructura de la propiedad. Así, el Estado, en el rol antes reseñado, coexistiría con cuatro sectores económicos más en lo que sería denominado el "pluralismo económico":
 - a. El sector privado reformado, principalmente en la mediana y gran industria. En este caso, los trabajadores participarían en la propiedad y administración de la empresa a través de la Comunidad Industrial.
 - b. Las cooperativas agrarias, creadas a raíz de la Reforma Agraria.
 - c. Las Empresas de Propiedad Social.
 - d. Sector de pequeñas empresas privadas agrarias, comerciales e industriales, que no se verían mayormente alteradas.

Este cambio en la propiedad se daría, fundamentalmente, a través de cuatro ejes¹⁸:

- a. Expropiaciones de Empresas Extranjeras y Restricciones a aquéllas no afectadas.
- b. Reforma Agraria.
- c. La Actividad Empresarial del Estado, para que las empresas estatales asumieran un rol clave.
- d. Participación de los Trabajadores tanto en los beneficios como en el control de la empresa.

Fitzgerald sugiere que las reformas que se llevaron a cabo durante este período no respondieron a un plan predeterminado y, por consiguiente, salvo la expropiación de la IPC y la Reforma Agraria, no fueron anticipadas. Afirma, más bien, que respondieron a dificultades que se manifestaron en la implementación de políticas dirigidas hacia el logro de los objetivos generales que se propugnaba. La idea es que la expansión de las empresas estatales durante este período no fue un objetivo en sí, sino el instrumento para alcanzar los objetivos en sí, sino el instrumento para alcanzar los objetivos generales de la Revolución. Así, bajo esta lógica, el incremento en el rol del Estado experimentado entre 1968 y 1975 responde directamente "al fracaso del capital nacional para mantener la industrialización y negociar eficazmente con las empresas extranjeras"¹⁹

3. Reducir sustancialmente la dependencia extranjera, mediante la exclusión o reducción de la participación foránea en los sectores económicos estratégicos —entre los que se incluían los ligados al comercio exterior—, que pasarían a manos del Estado, lo que le posibilitaría a éste la canalización de sus excedentes en beneficio del desarrollo nacional y la protección de la economía nacional del impacto de los ciclos económicos.
4. Estimular la descentralización económica.

En resumen, en este período, el rol del Estado en la economía se vio sustancialmente fortalecido resultando en un punto de ruptura en relación a la característica de subsidiariedad que había ejercido en el pasado. La principal diferencia reside en el papel predominante que el Estado asumió en la economía nacional y en el desarrollo, lo que lleva a Fitzgerald a caracterizar este proceso de "Capitalismo de Estado":

"Es precisamente el hecho de haber confiado al Estado la expansión estatal y la renovación de la inversión en el conjunto de la economía, lo que distinguió al proceso peruano posterior a 1968 tanto de su experiencia anterior como de la del crecimiento capitalista de los demás países latinoamericanos, lo que nos permite caracterizado tentativamente como 'Capitalismo de Estado'."²⁰

A partir de 1975, la presencia del Estado en la economía entra en proceso de revisión. El Plan "Túpac Amaru", en relación al rol del Estado, se refería a "continuar la transformación de la estructura del Estado, haciéndola más dinámica y eficiente y asegurando la gradual descentralización y la progresiva participación de la población"²¹. En la práctica, se fomentó una mayor promoción al sector privado, de modo que se crearan las condiciones necesarias para la apertura democrática que el Plan anunciaba, lo cual se debía a: "La situación de crisis económica y la imposibilidad de patrocinar más cambios, por la estrechez de la coyuntura económica (. . .); el colapso de la alianza de centroizquierda (. . .) propició la reorientación del modelo político"²².

El proceso que siguió de ahí en adelante ha sido uno de continuo cuestionamiento de la intervención estatal en la economía. Por ejemplo, en abril de 1979 el entonces Presidente Francisco Morales Bermúdez declaraba:

"Entonces, nosotros hemos hecho ajustes. Es decir, no hemos destruido la filosofía de la participación y tiene IES acciones laborales como fruto de su plusvalía en el trabajo en su Empresa. Pero hemos ajustado la fórmula para que el empresario no

se asuste, porque el empresario necesita tener cierto grado de confianza para poder invertir, porque el Estado no lo puede hacer todo.

Nuestra fórmula no es de un estatismo donde el Estado tenga que hacer todo, sino que tenemos que darle cabida al sector privado que quiera trabajar por el Perú. Tanto el capital nacional como el extranjero, La nacionalización de las riquezas que se hizo en la Primera Fase continúa en la misma forma, Hay un espíritu nacionalista constructivo y no ese nacionalismo chauvinista, que es destructivo (. . .)". (sic.)

Periodista - "Pero, ¿no es, al mismo tiempo, un regreso a una especie de capitalismo clásico que condenaba el régimen militar en su inicio?"

Presidente - "Yo no creo eso. En absoluto. Porque nosotros aceptamos el pluralismo económico y lo decimos en nuestro Plan de Gobierno. El pluralismo económico quiere decir que el Estado tiene una parte directa e importante, no solamente en la planificación nacional, como gran elemento rector. Es un principio que se mantiene. Y el pluralismo económico quiere decir que se debe buscar una planificación y un ejercicio concertado de los entes productivos. Hay entes productivos del Estado, empresas estatales muy buenas y otras hay que ajustarías. El sector privado reformado, los sectores cooperativos, de autogestión como el de propiedad social. Es decir, existen todas las fórmulas y todo en forma concertada. En consecuencia, cada cual tiene su sitio. Nosotros no podemos darnos el lujo, porque ¿qué ocurriría si nosotros ahuyentamos al capital nacional para que se vaya a otro país? (. . .) Entonces, no es cuestión de que se haya borrado las Reformas de la Primera Fase de la Revolución, sino que la Segunda Fase tiene un criterio mucho más pragmático. Esa es la gran diferencia."²³

De la nueva Constitución promulgada en 1979²⁴, se desprende, respecto a la intervención estatal en la economía, lo siguiente:

1. El Estado promueve el desarrollo económico y social, mediante el incremento de la producción y la producti-

- vidad, racional uso de los recursos, pleno empleo, y equitativa distribución del ingreso. (Artículo 110°)
2. El Estado formula las políticas del sector público y orienta, en forma concertada, la actividad de los demás sectores. Una vez concertada, la planificación es obligatoria. (Artículo 1110)
 3. El Estado garantiza el pluralismo económico y se reconocen diversas formas de propiedad empresarial, entre las que se incluye a la empresa estatal, a diferencia de la Constitución de 1933, que no contenía normas reguladoras para las Empresas del Estado. El Código Civil de 1936 tenía sólo una norma en relación a las personas jurídicas de derecho público, las cuales eran remitidas para su regulación a leyes especiales.
 4. El Estado ejerce su actividad empresarial "para promover la economía del país, prestar servicios públicos y alcanzar los objetivos de desarrollo". (Artículo 1130).
 5. El Estado puede reservarse actividades productivas en función de "interés social" o "seguridad nacional". (Artículo 1140).
 6. El Estado estimula y reglamenta la iniciativa privada libre, en el marco de una economía social de mercado.

El texto constitucional considera el rol del Estado dentro de un amplio margen de posibilidades. Se ratifica su rol como proveedor de servicios públicos y se deja abierta la posibilidad de un rol más activo en la promoción del desarrollo y la de reservarse actividades en función del "interés social" y la "seguridad nacional". Estas dos últimas razones pueden servir para una intervención estatal en la provisión de servicios básicos -salud, educación, infraestructura-, para reemplazar al sector privado en distintas actividades económicas, o para ocuparse de tareas como la promoción del desarrollo regional o la redistribución del ingreso. La falta de una definición precisa

en cuanto a las razones y orientación de la intervención estatal deja abierta la posibilidad de que el gobierno de turno, de acuerdo a sus orientaciones ideológicas, le imprima una tónica particular.

Branch afirma que la Constitución de 1979 ofrece lineamientos generales respecto al rol del Estado en la economía pero que, fundamentalmente, se refiere a que su rol de empresario lo asume cuando "la economía de la Nación no funciona o es ineficiente" y que su presencia es necesaria en la tarea de complementar y asegurar la competitividad y eficiencia del sector privado". En un sentido similar interpreta Ortiz de Zevallos:

"La economía social de mercado establecida por mandato constitucional, implica que el libre juego de la oferta y la demanda debe ser el instrumento principal de asignación de recursos, que la propiedad e iniciativa individuales deben ser respetadas y promovidas, que el Estado debe intervenir cuando el accionar individual o su omisión contradigan los objetivos sociales y que, por último, estos deben ser determinados como consecuencia de un proceso político, democrático y participatorio."

Así, la Constitución no especifica claramente las características del rol económico del Estado y, por lo tanto, la interpretación dependerá, en gran medida, de la orientación política del interpretador.

Acción Popular consideró en la exposición de sus planteamientos durante la campaña presidencial de 1980²⁷ que, si bien la nueva Constitución establece que el Estado puede ejercer la actividad empresarial con el fin de promover la economía, prestar servicios públicos y alcanzar objetivos de desarrollo, éste se había sobredimensionado y que era necesario establecer como áreas prioritarias de acción del Estado, la alimentación, salud, educación, vivienda y un programa de obras públicas que generara empleo. Se llamaba a una reducción de las actividades económicas del Estado, justificando la intervención estatal con un carácter de apoyo o complementariedad de la iniciativa privada estatal. El entonces reciente Premier y Ministro de Economía, Finanzas y Comercio hacía un balance del

sentido de la actividad estatal en la década pasada:

"Desde 1968 (el Estado) se había convertido en sujeto de una voluntad dictatorial, había sufrido el progresivo dismantelamiento de sus instituciones y, dentro del contexto de confusas orientaciones políticas, se le había hecho crecer en forma totalmente desproporcionada. (. . .) El crecimiento estatal y la multiplicación de las empresas públicas no han traído consigo ni prosperidad ni eficiencia en el sector."²⁸

Así, se puede concluir que, durante el segundo gobierno de Fernando Belaunde, el rol del Estado pretendió experimentar un giro mayor para asumir el de promover la economía, dejando al sector privado —nacional y extranjero— la responsabilidad de conducir la producción, manteniendo eso sí, el rol subsidiario a través de la prestación de servicios sociales tales como salud, educación y la provisión de infraestructura, fundamentalmente, a través de transporte, vivienda, electricidad y comunicaciones. Esta intención se nota muy claramente, por ejemplo de un informe sobre el Perú preparado por el Grupo Merrill Lynch:

"La administración del Presidente Belaúti-de está comprometida con reducir la participación directa del gobierno en los sectores productivos de la economía, estimular la inversión del sector privado, agilizar la burocracia, proveer de una administración más eficiente a las empresas estatales existentes, y distribuir el crecimiento económico más equitativamente a lo largo del país. El nuevo gobierno ha puesto el mayor énfasis en mejorar los servicios públicos, concentrar la inversión pública en la infraestructura necesaria, y eliminar los innecesarios controles en la actividad productiva.

El gobierno ha dado los pasos para cumplir con estos objetivos. Se han promulgado nuevas leyes que contienen incentivos tributarios en casi todos los principales sectores económicos. Los monopolios estatales en varias actividades han sido eliminados y un número de grandes empresas estatales ha sido reorganizado en formas asociativas que permitan mejorar la eficiencia operativa y la responsabilidad. Asimismo, ha sido establecido el objetivo de una tasa de retorno de 12% para toda nueva inversión del sector de las empresas públicas."²⁹

Cuadro 1

TAMAÑO DEL ESTADO PERUANO

	1955	1960	1967	1970	1975
VALOR AGREGADO (°/o del PBI)					
Gobierno Central	7.3	8.0	8.9	8.1	11.5
Empresas Estatales y otros	0.5	0.8	1.7	3.3	9.9
Total:	7.8	8.8	10.6	11.4	21.4
INVERSION FIJA (o/o del PBI)					
Gobierno Central	3.4	1.2	2.4	2.6	2.8
Empresas Estatales y otros	0.5	1.1	1.6	1.9	6.0
Total:	3.9	2.3	4.0	4.5	8.8
FORMACION BRUTA DE CAPITAL (o/o)	21	14	27	36	51
EMPLEO (mÜes)					
Gobierno Central	140	168	251	289	354
Empresas Estatales y otros	8	11	19	43	100*
Total:	148	179	270	332	454
Empleo No Agrícola (°/o)	10	9	14	15	24

* Corregido en: ORTIZ DE ZEVALLOS, Felipe, *State Shrinking: A Comparative Inquiry into Privatization. An Insider View* (Inédito), Austin, 1984.

FUENTE: FITZGERALD, E.V.K., *La Política Económica..*, Op. cit., p. 245.

El incremento en el rol del Estado durante las últimas tres décadas descrito en las páginas anteriores permitió que éste pasara de ejecutar un rol de proveedor de servicios públicos e infraestructura a uno de mayor predominancia en la economía. El Cuadro 1 permite observar la dimensión del Estado y la importancia relativa de las empresas estatales dentro de él. En los indicadores de producción, empleo e inversión se denota no sólo un incremento en la participación estatal en la economía sino, también, la gravitación que las grandes empresas estatales van asumiendo a partir de 1968. Las empresas estatales generaban el 10/o del Producto Nacional en ese año; en 1975, éste nivel se había incrementado a 16°/o. Es, quizás, por ello, la alusión de Shane Hunt a estas entidades en su rol en la economía, hace una década:

"En la próxima década, la economía peruana prosperará o se atrofiará en función a la efectividad con que las nuevas empresas públicas sean manejadas." ³⁰

SI. La Actividad Empresarial del Estado en el Perú

El nivel de la actividad empresarial del Estado en el Perú ha guardado una estrecha relación con el nivel y orientación de la intervención estatal en la economía, tanto en lo que se refiere a la magnitud de las actividades empresariales estatales como a la penetración en los distintos sectores económicos. Esta sección pretende visualizar las características de su evolución.

1. Antecedentes

Hasta 1968, las empresas estatales peruanas observaron una reducida incidencia en la evolución de la economía. Estas entidades encuentran sus primeros antecedentes en su relación a la explotación del guano y los Estancos que monopolizaban la venta de sal y coca desde la Colonia, pero es recién durante el gobierno de Leguía que ésta se desarrolla incipientemente. Encuadrándose en los patrones del surgimiento de las empresas estatales en América Latina, éstas se iniciaron en el Perú en actividades

ligadas a la brinca de fomento. Así, en 1929 se creó el Banco Central Hipotecario, constituyéndose en la primera empresa con participación estatal en el país (asociada con la banca privada). A esta institución le siguieron bancos de fomento para los sectores agropecuario, industrial y minero, en 1931, 1933, y 1935, respectivamente. Asimismo, el Estado creó, en 1931, el Banco Central de Reserva del Perú.

En lo que se refiere a los servicios no financieros, se crearon, con participación estatal, la Corporación de Saneamiento de Lima, la Corporación de Energía Eléctrica del Mantaro, Servicios Eléctricos Nacionales y, en 1943, la Corporación Peruana del Santa. Durante el gobierno de Bustamante y Rivera (1945 - 1948) se crearon la Corporación de Vapores, la Corporación de la Vivienda, la Corporación de Abastecimientos y la CORPAC. Algunas de estas empresas tenían como objetivo la prestación de servicios públicos y otras —las corporaciones regionales— la promoción del desarrollo regional e industrial. Así, por ejemplo, la mayor instalación industrial del país era la Corporación Peruana del Santa que se encargaba de la conducción de la hidroeléctrica de la zona, el puerto de Chimbóte, y la fundición de acero.

Se sumaron a las actividades empresariales del Estado en sectores productivos, la Empresa Petrolera Fiscal, creada en 1948, la Sociedad Siderúrgica Nacional, cuyos estudios de factibilidad se habían iniciado durante el primer gobierno de Prado, e Industrial Cachimayo, en el Cuzco, en 1956.

A pesar de la implementación de un amplio plan de obras públicas, durante el primer gobierno de Fernando Belaunde no hubo mayor variación en el sector empresarial del Estado. Debido a aumentos en la inversión, sobre todo metalúrgica e hidroeléctrica y a la ampliación de la banca estatal —con la creación del Banco de la Nación en 1964—, la formación de capital de las empresas estatales aumentó de 1 a 2°/o del PBI, y los bancos del Estado alcanzaron a significar casi un tercio del crédito bancario total. Como ya se dijo, la expansión de las actividades del Gobierno Central ocurrió, en gran parte, durante este período. La diferencia con el régimen siguiente fue la

ampliación de las actividades del sector público a través de las empresas estatales.

Hasta 1968, las empresas estatales más importantes estaban representadas por la banca de fomento, los Estancos y una reducida participación en la industria, en donde destacaban las planta siderúrgicas y de fertilizantes, la constructora naval, y algunas pequeñas instalaciones en Arequipa para cemento y deshidratantes. La siderúrgica y Cachimayo provenían de la década del 50, respondiendo, en parte, a objetivos ligados al desarrollo regional e industrial; la planta naval tenía una tradición que se remontaba al siglo pasado, y las plantas arequipeñas respondían a programas de desarrollo posteriores a terremotos en la zona -al igual que en el caso de la siderúrgica³¹.

Las empresas estatales se orientaban con el criterio de apoyar al sector privado, tanto nacional como extranjero, a través de la provisión de insumos baratos para su desarrollo, principalmente acero, energía y financiación³². En estos términos, las empresas estatales respondían a patrones de desarrollo del sector privado y no a uno orientado desde el propio sector estatal, lo cual se corresponde con la característica de subsidiariedad que el Estado implementaba. Por ejemplo, el desarrollo de la banca estatal de fomento, como era la tendencia en América Latina, cumplía el rol de apoyar a los sectores productivos tradicionales: "Los reducidos recursos del Estado eran canalizados a través de este tipo de empresas públicas hacia los poderosos sectores económicos tradicionales"³³.

2. La Actividad Empresarial del Estado: 1968- 1980.

La alusión de Hunt a la importancia de las empresas estatales en el desarrollo futuro de la economía nacional se basa en la explícita decisión gubernamental de convertir a estas entidades en instrumento central de la estrategia para alcanzar los objetivos de la Revolución de 1968. La base del modelo capitalista de Estado implementado en este período eran, justamente, las empresas estatales, y es su presencia y gravitación la diferencia con el proceso anterior a 1968. La lógica de la expansión de las em-

presas estatales era que, a través de la gestión empresarial directa, el Estado se convertiría en el agente más dinámico de la economía.

Se planteaba que la distribución del ingreso —cuya mejora era uno de los objetivos centrales del gobierno— dependía, fundamentalmente, de la distribución de la propiedad³⁴ y, en ese sentido, el fortalecimiento del Estado como empresario empataba con la intención de participar directamente en la producción, cambiando el patrón de propiedad y orientando la economía hacia el logro de objetivos de desarrollo industrial y regional, generación de empleo y, en general, los tendientes a una mayor equidad en la sociedad, lo cual el sector privado había sido incapaz de afrontar exitosamente. Así, por un lado, el Estado continuaría ejecutando el rol subsidiario de complementar la labor que el sector privado no cumplía, pero, además, mediante las empresas estatales se conduciría a la economía hacia el logro de la redistribución del ingreso, a través de la oferta y los precios. Así, la mayoría de empresas estatales se orientaba con dos criterios: primero, proveer una adecuada oferta de bienes y servicios básicos tanto en lo que se refiere al consumo de la población como al suministro de insumos —nacionales o importados— necesarios en áreas claves de la actividad económica; y, segundo, proveer estos productos y servicios a precios y tarifas subsidiadas, para favorecer ciertas actividades económicas, controlar la inflación y permitir una redistribución del ingreso.

La expansión de la actividad empresarial del Estado respondía, también, a la intención de generar, a través del control de la propiedad de los medios de producción, los excedentes necesarios para financiar el incremento en el rol económico del Estado. Así, el citado Plan 1971-75 decía:

"En gran medida, la estrategia de participación estatal en la gestión empresarial que se ha delineado responde a la necesidad de dotar al sector público de una sólida fuente de recursos que pueda contribuir en el financiamiento del desarrollo nacional y de ahí el gran énfasis que se ha otorgado a dicha gestión empresarial con el fin de que genere un excedente econó-

mico. Dichos excedentes a lo largo del quinquenio, adquirirán un rol creciente en el financiamiento del Sector Público."

Esta expansión estaba orientada, además, a controlar los llamados sectores estratégicos -recursos naturales, industrias básicas y servicios públicos— lo cual permitiría asegurar que aquellas actividades claves para el desarrollo no mostraran un comportamiento que pudiera afectar el logro de los objetivos planteados:

"Se consolidará la posición del Estado como conductor del proceso económico, particularmente en lo que se refiere a su participación en la explotación del petróleo, la gran minería, pesquería, la industria básica, los servicios de electricidad, comunicaciones y transportes, en la comercialización interna de algunos productos esenciales, en el comercio exterior y en el sistema financiero."³⁵

De este modo, se orientaba la acción de las empresas estatales hacia la reducción de la dependencia externa, otro de los objetivos centrales del gobierno, ocupando las actividades desarrolladas por el capital extranjero —vía expropiaciones— y controlando el comercio exterior, tanto en lo que se refiere a la participación directa en los principales productos de exportación (pesca y minería, fundamentalmente a través de la creación de PESCA PERU y MINERO PERU), como de las importaciones (por ejemplo, con la creación de EPSA y ENCI para controlar las importaciones y el mercado doméstico de insumos para la agricultura, pesca e industria). De este modo, el Estado pretendía racionalizar el comercio exterior para proteger la economía nacional de las fluctuaciones en los mercados internacionales.

El gobierno no tenía la intención de estatizar todo el sector empresarial. De lo que se trataba era de participar directamente en los sectores claves de la economía y de orientar al sector privado hacia el logro de los objetivos estatales con el apoyo de un extenso y complejo sistema legal.

Este proceso expansivo se caracterizó por un alto grado de heterogeneidad debido a la diversidad de las empresas que la con-

formaron, las cuales, a partir de su origen, pueden clasificarse en cuatro grupos.

El primero se compone de aquellas empresas ya existentes en 1968, varias de las cuales variaron su forma jurídica y su denominación.

El segundo grupo de empresas estatales se conforma a partir de aquellas expropiadas al capital extranjero, con el objetivo de reducir la dependencia externa, entre las cuales destacan PETROPERU, a partir de la fusión de la Empresa Petrolera Fiscal —estatal^ y de la expropiación de la International Petroleum Company en 1968; CENTROMIN PERU, a partir de la Cerro de Pasco Corporation, en 1973; HIERRO PERU, a partir de la Marcona Mining Company, en 1975; entre las principales en el área de la producción. ENTEL PERU, a partir de la ITT, y ENAFERPERU, a partir de la Peruvian Corporation, en el área de servicios.

El tercer grupo de empresas estatales se origina en el proceso de estatización de empresas privadas nacionales, respondiendo al objetivo de reducir el poder de la oligarquía nacional, en parte, como ocurrió en el agro. Sin embargo, éste parece ser un caso aislado: "Aparte de la Reforma Agraria, no parece haber habido intención de nacionalizar el capital local *per se*"³⁶. Uno de los sectores privados que se vio fuertemente afectado por el proceso de reformas fue el pesquero, el cual pasó a formar parte de la actividad empresarial del Estado debido al colapso de esta industria causado por problemas de alta capacidad instalada, sobreexplotación del recurso y a cambios ecológicos³⁷. En ese sentido, se crearon las empresas estatales EPCHAP para las actividades de comercialización y EPSEP para centralizar la oferta de servicios. Posteriormente, en 1973, el conjunto fue reorganizado bajo la denominación de PESCA PERU.

Finalmente, el cuarto grupo de empresas estatales se compone de aquellas de nueva creación.

La alta heterogeneidad de la actividad empresarial estatal que se conforma entre 1968 y 1975, debido a sus diversos orígenes, dificultó su sistematización y articulación dentro de un esquema global de política para las empresas estatales. Más allá de

los objetivos generales, se carecía de un programa global de acción y su desarrollo respondía a políticas específicas en cada sector, convirtiéndose cada empresa estatal en un mero anexo del Ministerio al cual se adscribía.

Cuadro 2

**PARTICIPACION DE LA
ACTIVIDAD EMPRESARIAL DEL
ESTADO EN LA FORMACION DE CAPITAL
(o/o)**

Sector	1968	1975
Agricultura		-
Pesca	-	80.0
Minería	1.0	50.0
Sector Primario	0.3	18.0
Industria Manufacturera	8.0	19.0
Industria Básica	10.0	56.0
Ind. Intermedia No Básica	-	-
Metales Ligeros	10.0	15.0
Bienes de Consumo	-	-
Azúcar Refinada	-	100.0
Harina de Pescado	-	100.0
Sector Secundario	11.0	20.0
Sector Terciario	21.0	27.0
Participación Total en el PBI	13.0	23.0

Fuente: Instituto Nacional de Planificación, Diagnóstico de la Realidad Nacional, Vol I, (1980), p. 101.

Esta heterogeneidad llevó a que el Estado penetre en diversas áreas de un modo desordenado. Así, asumió un rol gravitante en el control de los principales sectores de exportación mediante PETROPERU, encargada de las operaciones de refinación, comercialización, exploración y producción de petróleo así como de negociar la participación de las empresas extranjeras en el sector; MINERO PERU, encargada de todos los proyectos mineros del Estado y propietaria de HIERRO PERU y CENTROMIN PERU; y el sector pesquero, a través de PESCA PERU. En el sector industrial, el Estado - según se indicaba en la Ley General de Industrias- monopolizaba la producción de acero a través de SIDERPERU; de fertilizantes a través de FERTIPERU y de la Empresa Pública Industrial Cachimayo;

de cemento mediante el control de cuatro plantas; de los antiguos Estancos de la sal, coca, alcohol y tabaco, convertidos en empresas estatales; en la construcción y reparación de embarcaciones navales a través de SIMA PERU; de fábricas de equipos telefónicos a través de FETSA; y de otras actividades como la fábrica de armamentos y uniformes militares, INDUMILPERU, o la realizada por INDUPERU, que consistía en una compañía *holding* y administración de proyectos industriales. Asimismo, el Estado desarrolló su actividad económica a través de la comercialización estatal de diversos productos, principalmente a través de EP-SA (productos agrícolas), ENCI (productos industriales), EPCHAP (productos pesqueros), y MINPECO (productos mineros). El Estado participó, también, en actividades tan diversas como la promoción del turismo y de una cadena hotelera—ENTURPERU—, que reemplazó a CORTUR (Corporación de Turismo), en 1968; transporte, a través del control de las actividades marítimas, aéreas, ferrocarrileras y portuarias, mediante la CPV, CORPAC, AEROPERU, ENAFER y ENAPU; el monopolio de las actividades de electricidad, agua y gas, mediante ELECTROPERU, ELECTROLIMA, ESAL, ESAR; comunicaciones, con ENTEL PERU, ENRADPERU, ESI-PERU, CINEPERU, PUBLIPERU; y otras como las loterías deportivas —EPPAPRODE—; el periódico oficial —EDITORIA PERU—, reparación de aviones militares —INDAEPERU—, o investigación agro industrial —IIAI—. Finalmente, el Estado también fortaleció su posición en el sistema financiero a través de la creación de COFIDE, la banca estatal de fomento ya existente en 1968, y la estatización de varios bancos privados en lo que se llamó la "banca asociada".

En agosto de 1975, fue removido del cargo el General Juan Velasco Alvarado, siendo nombrado Presidente de la República el General Francisco Morales Bermúdez, quien declaraba asumir la tarea de consolidar las reformas de la revolución en el proceso que se denominaría la "segunda fase".

"Consolidar el proceso revolucionario, evitando que derive hacia el estatismo comunista o que, por reacción, retroceda a

formas ya superadas del capitalismo pre-revolucionario; completar y reajustar las reformas estructurales de manera de lograr un avance tal que haga irreversible la marcha del proceso hacia la consecución de su objetivo final que es la Democracia de Participación Plena."³⁹

Sin embargo, el contexto político-económico había cambiado respecto al quinquenio anterior. Debido a la crisis económica, la opción reformista iba perdiendo posibilidades. Así, puede considerarse 1975 como el año en que el proceso de reformas, y con ello la expansión de las empresas estatales, llegaba a su fin. Esto, sin embargo, no fue visualizado inicialmente⁴⁰.

Aunque durante este período no se planteó una "nueva estrategia" con respecto a la actividad empresarial del Estado, se emprendieron acciones destinadas hacia una racionalización, lo cual estaba ya vagamente expresado en el Plan "Tupac Amaru":

"Dictar la Ley Normativa de la Actividad Empresarial del Estado, para adecuar el funcionamiento de las empresas estatales al nuevo rol que ha asumido el Estado, dentro del pluralismo económico y dentro de la economía nacional en general."⁴¹

En ese sentido, se crearon dos Comisiones Multisectoriales destinadas a proponer soluciones para racionalizar la actividad empresarial del Estado. La primera, en octubre de 1975, recomendaba encargar a COFIDE el *holding* del accionariado del Estado, e incidía en tres aspectos que consideraba negativos para la marcha de las empresas: la autonomía empresarial, el sistema de presupuestos, y la interferencia negativa de la Contraloría General de la República. Estas recomendaciones no fueron seguidas.

Una segunda Comisión Multisectorial, creada con el mismo fin y con la participación de representantes del sector privado, trabajó durante 1977. Sus principales conclusiones se refieren a que "no existe claridad de objetivos en la aplicación de la política de precios, y de subsidios"⁴². Asimismo, recomendaba la reprivatización de

varias empresas, lo que fue dispuesto por el Consejo de Ministros en 1978 pero que no se pudo concretar por la falta de compradores. A partir de entonces y hasta el final del gobierno militar, la tarea gubernamental se abocó a mejorar la situación financiera de las empresas pero sin proveerlas de una orientación y objetivos claros.

3. La Actividad Empresarial del Estado: 1980-1984

En su documento de base, Acción Popular⁴³ anunciaba que los lineamientos de su gobierno respecto a las empresas estatales consistirían en "la reversión de ciertas empresas públicas a la actividad privada" (p. 8), lo que ocurriría luego de un análisis individual que permitiría definir la estructura de propiedad más conveniente en cada caso; y que "las empresas públicas que se mantengan en su condición de tales, por causa de interés social, seguridad nacional o de promoción de la economía" (p. 9), deberían competir con las empresas privadas, para lo cual se propugnaría una mejora en su eficiencia administrativa y financiera. El Partido Aprista, aparentemente, anunciaba lineamientos no muy diferentes a los anteriores:

"Se normará la actividad empresarial del Estado, propendiendo a su autofinanciamiento y a la reducción del número de las empresas públicas al estrictamente indispensable, sujetando su gestión a un criterio de eficiencia y rentabilidad, eliminando la excesiva diversidad de sus esquemas operativos.

Asimismo, anunciaba que el Estado asumiría directamente la industria básica, la prestación de servicios de interés público, y aquellos "campos no atractivos para el sector no público, pero necesarios por su rentabilidad social o por su condición estratégica o de seguridad nacional" (p. 36).

Por su parte, el Partido Popular Cristiano responsabilizaba a las empresas estatales de una negativa presión sobre el presupuesto fiscal, añadiendo que el rol de estas entidades, dentro del marco de un Estado subsidiario, debería revisarse, adecuándose a un nuevo contexto y que debería participar

en la economía "en un marco de libre concurrencia, sin privilegio alguno, y el mercado o la necesidad social del país debe decidir su derecho a existir en un sector o en otro"⁴⁵. La Izquierda ubicaba la gestión de las empresas estatales dentro de un marco en el que el sector público asumiría el rol de planificador y ejecutor de la actividad económica⁴⁶.

Una encuesta a los partidos políticos antes de las elecciones de 1980 sobre sus planes de gobierno⁴⁷, permite visualizar diferencias más concretas. Por ejemplo, ante la pregunta "cuáles de las empresas que se listan (Ver Cuadro 3) propondría su Partido para que sean reservadas al Estado o a su explotación por peruanos o se transfieran a un marco de libre concurrencia", Acción Popular y el Apra denotan contrastes más marcados: mientras el Apra respondía que, de la muestra de empresas presentadas, todas permanecerían siendo operadas por el Estado, Acción Popular le otorgaba al sector privado la posibilidad de extender su rol en la economía.

En relación a 1968, el número de empresas estatales se expandió de 18-6 40 si se consideran dependencias estatales que asumieron forma de empresas⁴⁸ -a 174 en 1975. Actualmente, son unas 157⁴⁹, dos tercios de las cuales pertenecen casi íntegramente al Estado -participación superior al 90°/o~ y en otro 10°/o la propiedad estatal es superior al 50°/o. Asimismo, la actividad empresarial del Estado en el Perú muestra una alta concentración: 16 empresas componen el 90°/o de la propiedad estatal⁵⁰. Como puede observarse en el Cuadro 5, las empresas estatales ocupan diversas áreas de la economía a través de distintos niveles de propiedad y bajo diferentes criterios de intervención.

Como ya se ha explicitado, el gobierno instaurado en julio de 1980 llamó al sector privado a convertirse en piedra de toque de un modelo en el que el Estado debía centrar su atención en la tarea de desarrollar la infraestructura y los servicios públicos. En este esquema, las empresas estatales deberían competir en el mercado y generar

Cuadro 3

PROPIEDAD FUTURA DE LAS EMPRESAS ESTATALES

ACCION POPULAR

APRA

Empresa	Explotación Nacional			Con Capital Extranjero				Explotación Nacional			Con Capital Extranjero									
	Estatal	Mixta		Total	Mixta		Combinada	Estatal	Mixta		Total	Mixta		Combinada						
		o/o del Estado	o/o de Capital Nacional		Otra (Especficax)	o/o dd Estado			o/o de Capital Extranjero	o/o Capital Nacional		o/o Capital Extranjero	o/o del Estado		o/o de Capital Nacional	Otra (Especficax)	o/o de* Estado	o/o de Capital Extranjero	o/o Capital Nacional	o/o Capital Extranjero
AEROPERU		40	60					X												
BANCA ASOCIADA	X							X												
CENTROMIN	X							X												
COMPIEJO																				
PARAMONGA		30	70					X												
C.P.V.	X							X												
COFIDE	X							X												
ELECTRO PERU		40	60					X												
EMADI								X												
ENAFER	X							X												
ENCI (EPSA)		40	60					X												
ENTFL		49	51					X												
EPPA PERU		40	60					X												
EPSI P								X												
ESAL	X							X												
HIERRO PERU		40	60					X												
INDI PERU		50	50					X												
MINF RO PERU		50	50					X												
MINTRO PERU																				
COMERCIAL		50	50					X												
PESCA PI RU		30	70					X												
PI TRO PERU	X							X												
MDI RPI RU	X							X												
SIMA	X							X												

FUENTE: CENTRO DE INVESTIGACION DE LA UNIVERSIDAD DEL PACIFICO, Perú 1980: Elecciones y planes de Gobierno Universidad del Pacifico, Lima, 1980, pp. 84 y 246.

utilidades. Sin embargo, aún no existían lineamientos específicos de la gestión de estas entidades. El propio Presidente de la República resumía esta orientación a un año de asumir el poder:

"... el control de las empresas estatales deficitarias procurando que, por sus propios medios, resuelvan hasta donde sea posible sus problemas económicos y apliquen con el mayor rigor las directivas sobre austeridad. En relación con este tema y a la luz de la experiencia adquirida en los últimos doce meses, estamos revisando severamente el ámbito de la actividad empresarial del Estado, para adecuarlo a las verdaderas necesidades del país y a nuestra plataforma electoral."⁵¹

Se anunciaba la decisión de implementar mejoras en la gestión de las empresas estatales dotándolas de una mayor autonomía empresarial y reduciendo la interferencia del Gobierno Central. Al mismo tiempo, se indicaba la intención de vender o transferir parte de la propiedad estatal en aquellos casos en que la empresa estatal no satisficiera criterios de rentabilidad privada⁵². Esta decisión se explicitaba en normas legales como, por ejemplo, el Artículo 96 de la Ley de Presupuesto para 1981 en la cual se anunciaba que las empresas estatales debían autofinanciarse o, de lo contrario, ser liquidadas con la intención de mantener un presupuesto balanceado. El propio Presidente de la República reiteraba estos conceptos dos años después:

"Reforzaremos las operaciones de las empresas del Estado, introduciendo sistemas modernos de gerencia y de control, una mayor autonomía, normas elevadas de eficiencia y una disciplina financiera absoluta. Aquellas empresas que no correspondan a la esfera propia del Estado y las que no satisfagan los criterios más estrictos para continuar como empresas de derecho privado y, por ende, no sean capaces de operar eficientemente, serán transferidas o liquidadas."⁵³

Lo que era claro es que la privatización se planteaba en aquellas empresas que no satisficieran criterios de rentabilidad, lo que no incluía la evaluación de otros crite-

rios ni mención a los objetivos que se proponía cumplieran estas entidades. En realidad, el gobierno de Acción Popular careció de una filosofía que proporcionara criterios de actuación para las empresas estatales, tratándose de un esquema no muy claramente definido con el que se trataba de revertir la tendencia del rol que había ejercido el Estado en la década pasada por uno más tradicional de promotor de la iniciativa privada.

Sin embargo, pese a toda la retórica oficial, en la práctica muy pocas empresas fueron privatizadas o liquidadas, lo que se debió, en parte, al hecho de no existir consenso de criterios y, también, por lo políticamente delicado de un proceso de tal naturaleza. Al interior del gobierno existían dos criterios respecto a las empresas estatales: por un lado, los que propugnaban un drástico proceso de reducción del número de empresas y, por el otro, aquéllos que entendían este proceso como parte de una racionalización de la actividad empresarial del Estado. Dentro de este desconcierto, como bien apunta Branch, "la única política clara dispuesta en los altos niveles era el requerimiento de que todas las entidades públicas obtuvieran altos niveles de eficiencia y cubrieran el costo de sus operaciones en un mercado competitivo."⁵⁴

En este contexto, las acciones respecto a las empresas estatales se efectuaron aisladamente a nivel ministerial, destacando el correspondiente al Ministerio de Energía y Minas, el cual proponía una serie de lineamientos de política para las empresas del sector centradas en proveer a estas entidades de mayor flexibilidad operativa⁵⁵. Careciendo de una política global para la actividad empresarial del Estado y quedando la labor de diseñar la política de las empresas sectorializada ministerialmente, ésta dependió de las particulares ideas de cada ministro. Asimismo, se formó, en junio de 1981, una Comisión Multisectorial sobre la Actividad empresarial del Estado, cuyas conclusiones fueron dejadas de lado por el Gobierno⁵⁶.

Ese mismo mes, mediante el Decreto Legislativo N° 206, se creó la Corporación Nacional de Desarrollo (CONADE), con el objetivo de orientar la acción estatal

en el campo de las inversiones empresariales a través de las siguientes tareas: establecer las políticas generales de promoción, inversión, captación, asignación y movilización de recursos financieros de sus empresas filiales, coordinar los planes operativos de las empresas con el Plan Nacional de Desarrollo; proyectar el dimensionamiento de las empresas en función de las necesidades de su mercado y de la estructura de sus costos comparativos; promover la capacidad gerencial de las empresas a fin de buscar una eficiente utilización de sus recursos humanos, tecnológicos y financieros; y concertarla identificación de objetivos y metas concretas para la operación de las empresas, especialmente en lo que se refiere a volumen y calidad en la producción de sus bienes y servicios. Asimismo, a través del D.L. N° 216, CONADE ejecutaría el control de gestión de las empresas estatales no financieras, lo cual acentuó la importancia de la autonomía empresarial y los mecanismos de control, de modo que la gestión se evalúe según el logro de los objetivos gubernamentales, lo cual implicaba un control posterior a la gestión y no a la propia administración⁵⁷.

El principal aporte de la legislación que sobre la actividad empresarial del Estado promulgó el gobierno es el ordenamiento legal de las empresas; sin embargo, éste no proporcionó criterios de orientación claros para las empresas. Mediante el D.L. 216 se definieron las cuatro formas a través de las cuales el Estado participa empresarialmente:

1. *Empresas de Derecho Público* (actualmente, 20 empresas), creadas y regidas por la ley de su creación para desarrollar actividades propias del Estado. Mantienen las atribuciones propias de la administración pública, su patrimonio pertenece directa⁵⁸ y exclusivamente al Estado, sus recursos son fondos públicos y su manejo se atiene a las normas del Presupuesto General de la República.
2. *Empresas Estatales de Derecho Privado*, (actualmente, 61 empresas), aquéllas organizadas bajo la forma de Socieda-

des Anónimas y cuyo capital pertenece exclusivamente al Estado, rigiéndose por las normas del Derecho privado.

3. *Empresas de Economía Mixta*, (actualmente, 53 empresas), aquéllas que adoptan las formas de las Sociedades Anónimas y en las cuales el Estado se asocia con terceros, manteniendo una participación mayoritaria o minoritaria pero superior al 20% y con el control determinante de todas las decisiones, las cuales se circunscriben a las decisiones de las Juntas Ordinaria y Extraordinaria de Accionistas.
4. *Empresas con Accionariado del Estado* (actualmente, 23 empresas), aquéllas en que, bajo la forma de Sociedad Anónima, el Estado participa en forma minoritaria, siendo sus atribuciones iguales a las de cualquier accionista.

En la práctica, no existe una diferencia operativa clara entre las empresas de Derecho público y las de Derecho privado, y el Gobierno Central no hace distinciones entre una y otra.

La importancia de las empresas estatales perdura actualmente, a pesar del cambio en el discurso oficial. Por ejemplo, la tendencia de crecimiento que ha mostrado en la última década el sector público peruano, medido a través de sus Ingresos y Gastos Corrientes como porcentaje del PBI, ha llevado a que éstos se dupliquen. Sin embargo, es fundamental percibir, como lo permite el Cuadro 4, que la importancia capital de este crecimiento viene dada por la participación de las empresas estatales dentro de la estructura del sector público.

Las empresas con participación estatal —a través de las cuatro formas posibles que hoy prevé la legislación— contribuyen en aproximadamente 20% del PBI⁵⁹. Este estimado lo efectuó el Instituto Nacional de Planificación en 1977, nivel que CONADE considera válido actualmente. En 1981, tan sólo tres empresas estatales —PETROPERU, ELECTROPERU y CENTROMIN PERU— contribuyeron con el 8.5% de la producción, contribución que pudo ser ma-

yor si se considera que fue un año de bajos precios de los minerales y de reducidas tarifas eléctricas. Las cuatro más grandes empresas productoras del país son totalmente de propiedad estatal: PETROPERU, CENTROMIN PERU, SIDERPERU y Paramonga.

La actividad empresarial del Estado sigue comprendiendo su labor en distintas actividades económicas, en la mayoría de las veces con la primera importancia: acero, gas, fertilizantes, papel, cemento, electricidad, telecomunicaciones, ferrocarriles, agua, productos pesqueros; comercializa toda la producción petrolera, y los productos alimenticios como maíz, café, azúcar, aceites y lácteos; explota el 25°/o del cobre y entre el 40°/o y 50°/o del zinc, la plata y el plomo.

Por el lado de la inversión, las empresas estatales —totalmente de propiedad del Estado— han incrementado su importancia pasando de 3.1 o/o a 3.4o/o y de 3.4°/o a 5.5o/o del PBI en 1980,1981 y 1982, respectivamente, lo que significa el 250/o de la inversión real total del período. Sin embargo, las limitaciones presupuestales impidieron la realización de aportes de capital correspondientes a dicho monto. En cuanto al comercio exterior, el Estado participa a través de sus empresas en más de los dos tercios y un

tercio de las exportaciones e importaciones, respectivamente. Asimismo, su participación en las ventas supera su importancia en la producción: solamente las quince primeras empresas estatales por su dimensión controlan el 15°/o del total de las ventas brutas en el país. En cuanto al sector financiero, el Estado mantiene la mayor importancia relativa en el sistema: tres cuartas partes del total de las colocaciones bancarias pertenecen a la banca estatal, así como casi el 70°/o de los depósitos a la vista. Como ejemplo de la importancia de las empresas estatales, CONADE afirma:

"CENTROMIN PERU Y PETROPERU, junto con el Banco de la Nación, son las tres empresas con mayor número de trabajadores en el país; las dos primeras, con ELECTROPERU, son las tres empresas con mayor patrimonio; y con MINPECO, las tres con mayores ventas totales."⁶

En cuanto a la generación de empleo, su participación es muy reducida, quizá por los problemas señalados anteriormente. En las empresas estatales se emplea aproximadamente a 125,000 personas—casi 2°/o de la PEA— y sólo en las 50 principales empresas con participación estatal se ubican 105,000 trabajadores.

Cuadro 4

ESTRUCTURA DE LOS INGRESOS Y GASTOS TOTALES EN EL SECTOR PUBLICO PERUANO

	1970		1975		1981	
	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos	Ingresos	Gastos
Gobierno	82.0	83.4	52.6	50.7	44.0	43.2
Gobierno Central	69.5	71.4	43.7	45.1	37.1	36.9
Gov. local y otras entidades	13.4	12.0	8.9	5.6	6.9	6.3
Empresas Estatales	17.1	16.6	47.4	49.3	56.0	56.8
o/o del PBI	23.2	24.6	36.2	45.9	48.2	56.8

Cuadro 5

DISTRIBUCION DE LA PARTICIPACION EMPRESARIAL DEL ESTADO POR ACTIVIDADES ECONOMICAS - 1983

(en función al número de empresas)
(O/o)

ACTIVIDAD	Total	100-90	90-50	50-20	20-1
1. Producción					
Minería	12.0	8.5	1.2	0.6	1.7
Pescado y Conservas de pescado	4.1	2.3	1.2		0.6
Petróleo y Gas	1.8	1.2	0.6		
Agricultura, Agroindustria, Madera y Lana	5.7	3.4	0.6	-	1.7
Papel	2.3	2.3	-	-	
Cemento	2.9	1.2	-	1.7	
Acero, metalmecánica y derivados	6.9	1.2	2.3	0.6	2.8
Químicos	3.4	2.8	-	0.6	
Industrias militares	0.6	0.6	-		
Textiles	1.2	0.6	-		0.6
Otras Industrias	5.2	2.3	0.6	0.6	1.7
2. Finanzas					
Bancos, Financieras e Inversiones	20.4	12.7	1.7		5.0
Seguros y Reaseguros	1.8	1.2			0.6
3. Servicios					
Comercio	6.3	6.3		-	
Electricidad	4.6	4.6	-	-	-
Agua y Desagüe	1.7	1.7	-	-	-
Vivienda	2.9	2.9	-	-	-
Comunicaciones	3.5	2.3		0.6	0.6
Transporte	6.3	6.3	-	-	-
Turismo	0.6	0.6	-	-	-
Otros servicios	5.8	4.6	0.6		0.6
TOTAL:	100.0	70.6	8.8	4.7	15.9

FUENTE: Elaboración propia.

III. Los Problemas de las Empresas Estatales en el Perú

En esta sección se perfila brevemente la problemática de las empresas estatales en el Perú, considerando que ésta se debe, en gran parte, a la heterogeneidad y ritmo de expansión que impidió una adecuada interacción entre el Gobierno Central y la empresa estatal. Así, la expansión de la actividad empresarial del Estado conllevó el establecimiento de empresas estatales, no con una visión global del rol que debían cumplir estas entidades, sino para satisfacer objetivos específicos sectoriales, inadecuadamente definidos.

La ubicación temporal de los problemas que se describirán es la correspondiente a la situación actual⁶¹. Sin embargo, debe indicarse que estos problemas no son nuevos y que, incluso, ya habían sido determinados en el pasado. Por ejemplo, y centrado en el tema de este trabajo, la Comisión Multisectorial creada en 1977 para proponer normas destinadas a agilizar las operaciones de las empresas del Estado, determinaba que entre las principales características de ese entonces estaba la falta de "objetivos específicos, habiendo contado para su implementación y desarrollo (las empresas estatales) con directivas de políti-

ca amplias pero imprecisas", la falta de una planificación previa a la creación de las empresas, y la falta de "una visión integradora que planificara, organizara, dirigiera y controlara las actividades de las empresas del Estado" y que, por consiguiente, este proceso se realizó "sin orden ni coordinación"⁶². Asimismo, un seminario organizado por una dependencia estatal diagnosticaba con respecto a la política empresarial estatal: "No existe una adecuada coordinación de los objetivos y políticas estatales en relación a las empresas públicas, existiendo, en algunos casos, una clara contradicción entre ellas"⁶³.

Los principales problemas de las empresas estatales en el Perú pueden ser agrupados en tres grupos generales: los derivados de la relación con el Gobierno Central, los derivados de las relaciones entre empresas estatales, y aquellos problemas propios de estas entidades.

1. Problemas Derivados de la Relación con el Gobierno Central.

A. Indefinición de la Política Empresarial del Estado.

a. Indefinición de las actividades en que debe intervenir el Estado.

Como se ha visto, en la década pasada el Estado fortaleció su actividad empresarial interviniendo en diversos sectores y, en muchos casos, se apreció más un criterio de asumir la propiedad de las empresas de una determinada actividad que el de buscar el logro de ciertos objetivos a través de las mismas. Asimismo, la expansión de la actividad empresarial del Estado se caracterizó por una alta heterogeneidad debido a la participación en sectores de diferente índole, lo que dificultó la tarea de sistematizar criterios comunes para las empresas estatales y, así, éstas no fueron englobadas bajo criterios armónicos sino a través de políticas sectoriales y dentro de un marco legal confuso. No existían, entonces, criterios claros que permitieran estab-

cer los objetivos para luego normar su operación.

Esta indefinición perdura hasta el momento. Si bien la legislación reciente establece una diferenciación legal de las empresas (D.L. 216), aún no permite determinar las áreas en las que debe intervenir el Estado ni la forma empresarial a utilizarse en cada caso⁶⁴.

Este problema se refleja en las respuestas que la mayoría de las empresas estatales da a una encuesta elaborada por CONADE en 1983⁶⁵: la falta de una política empresarial y la incertidumbre ante el futuro son lugares comunes.

b. Falta de una clara definición de objetivos.

Según el Banco Mundial, "en el Perú no existe un sistema para desarrollar objetivos generales para el sector parastatal, para asegurar que las demandas a las empresas sean razonables y consistentes, ni para dirigir la performance y evaluar la gestión"⁶⁶.

El de la falta de objetivos en las empresas estatales se considera como uno de los problemas claves en este tipo de entidades. Como consecuencia de la indefinición de los objetivos de la política empresarial del Estado, la falta de objetivos claramente definidos, alcanzables y coherentes en las empresas es una secuencia lógica. Esto provoca que los ministros, más que establecer objetivos y políticas para las empresas estatales, intervengan en la operación diaria.

B. Sistemas de Control

No existe un sistema de interacción ordenado de las empresas estatales con el Gobierno Central. Diferentes entidades ejercen influencia sobre las empresas estatales y no existe una clara delimitación de responsabilidades y autoridad. Si bien la legislación actual prevé que el control *ex-ante* lo cumple la Comisión Interministerial para Asuntos Económicos y Financieros (CIAEF) a través de su secretaría técnica, CONADE, en la práctica, los diferentes ministerios y otras entidades estatales ejercen

influencia directa, por ejemplo, a través del nombramiento de los directores de las empresas. Asimismo, no existe una clara delimitación de funciones entre CONADE y el INP. Por ejemplo, en lo que se refiere a la aprobación de proyectos de inversión, el INP ha ejercido una clara función retardadora, descuidando la tarea de evaluación de los proyectos en sí⁶⁷.

Otra Misión del Banco Mundial en el Perú, durante 1978, citaba en su informe —como ejemplo del complejo proceso de toma de decisiones, el de una empresa estatal agroindustrial que, para aprobar su plan de inversión y planeamiento, debía recabar la aprobación de cuatro ministerios —Agricultura, Alimentación, Industria y Comercio—, del Banco Central de Reserva y del Instituto Nacional de Planificación. Dicho informe constataba que la eficiencia en el sector público era reducida, ocupándose de problemas puntuales de las empresas estatales para concluir que "los problemas en la administración pública son comunes en la mayoría de países, pero estas dificultades se vuelven particularmente serias en el Perú"⁶⁸.

Por otro lado, la Contraloría General de la República desarrolla labores que, en opinión de muchos gerentes de las empresas estatales, son consideradas de "asfixiantes" y que sugieren prácticas gerenciales tendientes a minimizar los riesgos.

Las empresas estatales carecen de la autonomía, flexibilidad y, en general, del margen de libertad necesario para desenvolverse en el mundo empresarial. Son los ministerios de los sectores productivos los responsables de las empresas estatales, los cuales nombraban los directorios y aprueban presupuestos y planes de inversión. Puesto que la permanencia de los responsables de la empresa depende, a su vez, de la permanencia del ministro a cuyo ministerio se adscribe ésta, la continuidad de gestión se dificulta seriamente:

"Los gerentes de las empresas estatales en los países en desarrollo tienen una alta tasa de recambio, en parte, debido a lo cor-

to del período que permanecen las autoridades sobre las empresas y, en parte, a los cambios políticos. Así, en el Perú, los máximos responsables de algunas empresas estatales cambian cuando el ministro de su sector renuncia (la duración de los ministros en el Perú es frecuentemente menor a un año)."⁶⁹

La dirección de las empresas estatales se ve seriamente afectada por la carencia de una delimitación de funciones entre los encargados de la gestión empresarial y los diversos organismos gubernamentales.

2. Problemas Derivados de la Relación entre Empresas Estatales

En un contexto de carencia de mecanismos adecuados de interacción entre el Gobierno Central y las empresas estatales, es lógico que la coordinación entre empresas también presente dificultades. No existen actualmente planes integrales de la actividad empresarial del Estado que permitan una efectiva coordinación entre las empresas, aún entre las pertenecientes a una misma actividad económica. Así, no es extraño el caso de dispersión de esfuerzos cuando dos empresas estatales orientan su accionar hacia lo mismo. Un ejemplo al respecto es aquél en el cual COFIDE e INDUPERU cumplían el rol de canalizar el financiamiento, la primera, para el sector empresarial en su conjunto, y la segunda, para las empresas estatales industriales.

Asimismo, se presentan problemas no sólo por falta de coordinación sino, también, cuando se propugna integrar las actividades de las empresas. Esto se debe, fundamentalmente, a la carencia de objetivos claramente definidos. Uno de los problemas derivados de lo anterior ocurre cuando se dispone la obligatoriedad de realizar actividades comerciales con una determinada empresa estatal, lo que genera un proceso de subsidios cruzados sin una clara direccionalidad. Por ejemplo, en la encuesta antes mencionada efectuada por CONADE, muchas empresas estatales se quejan del hecho de tener que establecer vínculos financieros con el Banco de la Nación, pagando servi-

cios más costosos que en los bancos privados⁷⁰. Otros ejemplos puntuales pueden ser los siguientes: la CPV es obligada a comprar barcos nuevos al SIMA, mientras que sus competidores privados pueden comprar embarcaciones usadas en el mercado internacional; ENCI subsidia a PETROPERU, pagándole por el insumo úrea un precio 40% superior al del mercado internacional⁷¹. Es frecuente, además, que las empresas suelen incumplir este tipo de disposiciones: ENCI, por ejemplo, no cumple con adquirir la producción de Industrial Cachimayo y restringe las provenientes de FERTISA; CENTROMIN PERU, por su parte, comercializa oro ignorando el monopolio del Banco Mínero.

No se critica el hecho que se obligue a la CPV a comprarle barcos al SIMA a precios más caros que en el mercado internacional, ni que ENCI subsidie a PETROPERU, lo que, por lo demás, puede ser entendible y justificable en función a criterios estratégicos, de promoción del desarrollo industrial, etc. Lo que se quiere resaltar es que éstas no son acciones coordinadas de antemano ni claramente establecidas como objetivos de las empresas, lo que lleva a una inadecuada evaluación de la performance de la empresa y a una serie de efectos negativos como el que los gerentes de las empresas estatales consideren estas disposiciones como trabas a su gestión —y no como objetivos a cumplir como parte de su gestión— y, por ejemplo, malgasten recursos tratando de encontrar el mecanismo que les permita incumplir la disposición.

Asimismo, la demora de pagos por transacciones entre empresas estatales lleva a que, frecuentemente, los principales deudores de estas entidades sean otras empresas estatales. Por ejemplo, en 1979, un tercio de los activos corrientes de ELECTROPERU se refería a cuentas por cobrar, de las cuales la mitad provenía de empresas estatales⁷².

3. Problemas Propios de las Empresas Estatales

Este rubro no sólo incluye problemas inherentes a las empresas estatales sino aquéllos que son ocasionados indirectamen-

te por su condición de tales. Por otro lado, las empresas del Estado también se ven afectadas, al igual que las privadas, por las dificultades del entorno económico tales como mercados deprimidos, apertura de importaciones o falta de protección arancelaria, encarecimiento de insumos, etc.

A. Recursos Humanos

Un problema frecuentemente mencionado por los directivos de empresas estatales es el de la Legislación Laboral en el sentido que representa un obstáculo para efectuar reducciones de personal, cuando éstas se consideran necesarias. Al respecto, un rubro de la encuesta de CONADE inquiera por el número de trabajadores permanentes y por el número de personal mínimo requerido entre empleados y obreros, el cual permite determinar problemas puntuales al respecto como los de PESCA PERU (420/o), SIDERPERU (170/o), EMCOPESA (190/o) y Cemento Yura S.A. (200/o) en cuanto a exceso de personal en relación al mínimo requerido. Ligado al problema de la estabilidad laboral está el de excesivo costo de mano de obra.

Otro problema sobre recursos humanos es el de la escasez de personal calificado. Un primer aspecto se refiere a la permanente interferencia del Gobierno Central en el proceso de toma de decisiones, lo que tiende a disminuir el ámbito de libertad gerencial para actuar. Asimismo, la estabilidad en los cargos públicos, debido a la tendencia de cada nuevo ministro de renovar los equipos directivos de las empresas estatales, es bastante frágil. Finalmente, aun cuando las empresas de Derecho privado tienen la potestad de establecer su propia política salarial, se dan frecuentes presiones políticas de parte de los ministros para evitar alzas salariales en los cuadros directivos; como resultado, en muchas empresas estatales la política remunerativa no es competitiva con la del sector privado. Sin embargo, aun cuando el nivel de sueldos sea competitivo, las dos primeras consideraciones pueden no compensarlo.

Este tipo de consideraciones - aunadas a la escasez de cuadros especializados en gestión pública, en general, y en empre-

«as estatales, en particular- lleva a que las personas que aceptan responsabilidades en el sector para-estatal no le confieran el carácter de largo plazo sino el deseo de satisfacer otros tipos de objetivos. Estos problemas de captación de recursos humanos a nivel de personal directivo se transmiten a los niveles profesionales no gerenciales y al de trabajadores de mando medio⁷³.

B. Capacidad Instalada

En muchas empresas estatales productoras se cuenta con bienes de capital obsoleto, no balanceado e innecesariamente complejo, lo que afecta la calidad del producto y/o la magnitud de los costos de producción. El caso de SIDERPERU es el único en el mundo; utiliza tres tipos de tecnología importada de casi una decena de países, en lo que constituye una estructura productiva inusual para el nivel de producción requerido. Problemas similares presentan Petrolera Transoceánica, FERTISA, INASA, EMMSA o ELECTROLIMA.

Este problema se inscribe dentro de un círculo vicioso con el problema económico-financiero, pues, en parte, este último se deriva de una capacidad instalada inadecuada, la cual no puede renovarse por los problemas económico-financieros.

C. Económico-Financiero

En términos amplios, este tipo de problemas incluyen aspectos como:

- a. Capitalización inadecuada, falta de capital propio, capital no pagado, restricción de capital de inversión, demora en el giro de recursos presupuestados.
- b. Excesivo nivel de endeudamiento, excesivo servicio de la deuda, falta de fuentes de financiamiento, alto costo del crédito.
- c. Falta de liquidez y morosidad de deudores, principalmente otras empresas estatales.
- d. Elevados costos de producción y/o gastos generales excesivos.

Las empresas estatales padecieron desde su creación de problemas provenientes de altos ratios deuda/patrimonio, lo cual no fue posible compensar a través de políticas tarifarias realistas, lo que generó una situación de descapitalización.

D. Empresas Subsidiarias

Debido al heterogéneo proceso de expansión, muchas empresas estatales son dueñas o les corresponde ejecutar actividades no ligadas a la suya, lo que genera dispersión de esfuerzos. Por ejemplo, PEPESCA es propietaria de un hotel. La tan mentada propiedad estatal en un cine de películas pornográficas se debe a esto.

Está en la inadecuada relación establecida entre el Gobierno Central y las empresas estatales el origen de los problemas, lo que se reflejó en la falta de una política empresarial estatal global, expresada, a su vez, en la carencia de criterios tanto para la creación de la empresa estatal como para su operación, en lo que se refiere a indefinición, inconsistencia o contradicción de los objetivos establecidos, carencia de recursos para su desarrollo, y en la inadecuación del aparato legal.

Un primer problema del que seguramente parten muchos otros ocurre por la falta de objetivos empresariales claros, lo que se reflejó en la imposición de objetivos muchas veces contradictorios o inadecuados, duplicación de funciones entre entidades estatales, falta de prioridades y, en general, una caótica inserción en el sector público, lo cual redundó en una gestión deficiente. Al respecto, se afirma que "la eficiencia relativa de una empresa estatal depende de cuán autónomamente pueda funcionar del poder del Gobierno Central. Toda empresa debe contar con objetivos claros y precisos, una alta dirección capacitada, autonomía de gestión suficiente, una estructura financiera apropiada, y, por último, la posibilidad de cometer errores en su operación cotidiana"⁷⁴. En estos términos, las empresas estatales en el Perú presentan serios problemas.

IV. A manera de conclusión

Uno de los problemas más trascendentes en la gestión de las empresas estatales en los países en desarrollo es el de la falta de objetivos claros, precisos, coherentes y alcanzables, lo que abarca no sólo los aspectos vinculados a las características internas de la empresa —tanto en lo que se refiere a la composición en sí de los objetivos como en lo referido a su relación con la realidad de la empresa en sus múltiples condiciones (capacidad instalada, recursos humanos, situación financiera, etc.)— sino, también, a la concordancia que deben guardar con el marco externo a la empresa, lo que incluye la relación con la política empresarial del Estado, con el resto de empresas estatales, con el sector privado y, en general, con la estrategia de desarrollo nacional que implementa el estado.

Este problema de objetivos se deriva, por un lado, del hecho de que la empresa estatal encarna en su seno un objetivo dual, muchas veces conflictivo, al que debe dar solución encontrando un óptimo balance. Pero, de otro lado y en parte por lo anterior, se deriva de una deficiente relación entre la empresa estatal y el Gobierno Central, entidades que muchas veces tienen percepciones diferentes —cuando no contradictorias— sobre el rol (los objetivos) de la empresa, conflicto que se agrava si se considera que el Estado, sobre todo en los países en desarrollo, no constituye una entidad de actitudes homogéneas.

Es crucial para la evolución de una empresa estatal el adecuado establecimiento de sus objetivos no sólo para efectos de su evaluación —puesto que el concepto de eficiencia en la empresa estatal no puede estar sino referido a los objetivos establecidos— sino porque de su consistencia con las preferencias gubernamentales y las condiciones de la empresa, dependerá la relación empresa estatal - Estado, que es clave en la gestión empresarial.

El ambiente de incertidumbre y desorden que ha caracterizado a la actividad empresarial del Estado en el Perú en sus diferentes etapas ha perturbado de manera gravitante la gestión de las empresas estatales. En el período anterior a 1968, su im-

portancia era reducida pero las pocas que existían se desenvolvían en un marco institucional en el que las empresas estatales eran continuamente cuestionadas; entre 1968 y 1975, se produce un notable incremento no sólo en el número sino en la importancia de las empresas estatales en la economía, constituyéndose la actividad empresarial del Estado en un sistema altamente heterogeneizado cuyas unidades carecían de objetivos claros, convirtiéndose, más bien, en apéndices ministeriales; a partir de 1975 se inicia un proceso de racionalización reforzado a partir de 1980, cuando se anuncia la intención de reducir la propiedad empresarial del Estado sin hacer referencia a los objetivos de las empresas sino a criterios de rentabilidad, y sin una filosofía que proporcionara criterios claros para las empresas —aunque sí un ordenamiento legal—, a pesar de lo cual no se ha llegado a concretar, hasta la fecha, ningún proceso privatista.

Así, las empresas estatales en el Perú no han contado con un marco estable y ordenado para su desarrollo, lo que ha trabado su gestión. La indefinición de la política empresarial del Estado en la esfera de las entidades del Gobierno Central motivó que las empresas, al no disponer de objetivos claros, adecuadamente establecidos y en concordancia con aquéllos de la estrategia de desarrollo, no orientara adecuadamente su gestión. Hasta el momento, no se ha desarrollado en el Perú un sistema que permita desarrollar objetivos para las empresas estatales que garantice que estos satisfagan los deseos y posibilidades del Gobierno Central y de la empresa estatal.

Es absolutamente imprescindible la definición del Gobierno Central respecto a qué es lo que quiere hacer con sus empresas, sea para emprender un proceso de privatización, estatización, o de racionalización. De lo contrario, se presentan los problemas que actualmente atraviesa el grueso de las empresas estatales en el Perú: falta de objetivos precisos y claros, marco normativo inadecuado para una gestión eficiente, falta de recursos humanos adecuados, etc. Los experimentos intentados en la última década fracasaron contundentemente. Ahora, el APRA tiene la palabra.

NOTAS

- 1/ LOWENTHAL, Abraham F., "Dateline Perú: A Sagging Revolution", en: **Foreign Policy**, N° 38, Nueva York, 1980, p. 188 (Traducción del autor)
- 2/ Véase PENNANO, Guido y SCHULDT, Jurgen, "Premisas y Antecedentes para la Evaluación del Proyecto del Plan 'Túpac Amaru'", **Apuntes** No 6, Año III, CIUP, Urna, 1977.
- 3/ Véase, por ejemplo, PENNANO, Guido, "Empresas Públicas y Desarrollo Económico: La Polémica continúa", **Apuntes** No 11, Año IV, CIUP, 1981.
- 4/ Como, por ejemplo, lo hace CABRERA, César H., "La Actividad Empresarial del Estado en la Economía Peruana", en r DESCO, Estrategias y Políticas de Industrialización, Lima, 1981.
- 5/ PENNANO, Guido y SCHULDT, Jurgen, Op. cit, p. 54.
- 6/ Cabrera, en el texto ya citado, describe el rol del Estado así: "el golpe militar de 1948 trajo un gobierno que llevó hasta las últimas consecuencias la filosofía librecambista; por definición, se excluía al Estado de cualquier intervención directa en el proceso económico, a excepción del disciplinamiento de la fuerza de trabajo".
- 7/ FITZGERALD, E.V.K., La Economía Política del Perú. 1956-1978. Desarrollo Económico y Reestructuración del Capital, Instituto de Estudios Peruanos, 1981 ;pp. 242-243.
- 8/ ORTIZ DE ZEVALLOS, Felipe, Síntesis y Estadísticas del Desarrollo Económico del Perú (1948 - 1978), Instituto Peruano de Administración de Empresas, CADE 78, Lima, setiembre 1978, p. 37. En este documento se menciona, también, que el informe presentado por A.D. Little, Inc. al gobierno peruano en 1960 recomendó la modificación de esta ley de modo que se promuevan las industrias de exportación y de ensamblaje, para no disponer así de las divisas de los sectores primarios, y promover el uso intensivo de la mano de obra.
- 9/ Discurso de Nicolás Lindley, entonces Co-Presidente de la Junta de Gobierno, pronunciado en la Conferencia Anual de Ejecutivos de 1962. Tomado de Ibid.
- 10/ Ver FITZGERALD, E.V.K., **La Política Económica del Perú...**, Op. cit.
- 11/ Ver CORNEJO, Enrique, "Rol del Estado", en: SABERBEIN, Gustavo (ed.), **Hacia una Política Alternativa**, CIEPA, Lima, 1982.
- 12/Véase FITZGERALD, E.V.K., **La Política Económica**. . . , Op. cit. El mismo autor añade que este documento "consistía en poco más que una serie de predicciones macroeconómicas, que no se integraban dentro de un modelo agregado, ni se referían a estructuras sectoriales específicas, y en una lista de proyectos de inversión pública", (p. 321).
- 13/ Discurso de Fernando Belaunde, Presidente Constitucional, en el CADE 1963. Citado en: ORTIZ DE ZEVALLOS, Felipe **Síntesis y Estadísticas**. . . , Op. cit.
- 14/ JUNTA REVOLUCIONARIA, "Manifiesto del Gobierno Revolucionario", Comando Conjunto de la Fuerza Armada, en **¿Por qué?**, 3 de octubre de 1968.
- 15/ Ver FITZGERALD, E.V.K., **The State and Economic Development Perú since 1968**, Cambridge University Press, Cambridge, 1976.
- 16/ Ver, por ejemplo, BANCO MUNDIAL, Perú: **Major Development Economic Issues**, Washington, 1979.
- 17/ INSTITUTO NACIONAL DE PLANIFICACION, **Plan del Perú 1971 - 75**, Lima, INP, pp. 76 - 77.
- 18/ Se sigue la exposición de FITZGERALD, E.V.K., **The State and Economic**. . . , Op. cit., Capítulo 3.
- 19/ FITZGERALD, E.V.K., **La Economía Política del Perú...**, Op. cit., p. 240.
- 20/ Ibid., p. 252. Esta modalidad puede entenderse como una en la que el Estado se convierte en el principal agente pero sin modificar el modo de producción. En términos de Kalecki, un "régimen intermedio": ni en apoyo del sector privado —nacional o extranjero— (como sería el caso brasileño), ni como parte de un proyecto socialista (como sería el caso cubano).
- 21/ PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, **Plan de Gobierno "Túpac Amaru" - Período 1977- 1980**, Lima, 1977, p. 9.
- 22/ Para una evaluación del Plan "Túpac Amaru", enmarcada en su dinámica histórica, ver PENNANO, Guido y SCHULDT, Jurgen, **Op. cit**, p. 61.
- 23/ NIEDERGAN, Marcel, "Entrevista al Presidente de la República, General de División EP Francisco Morales Bermúdez" para el diario "Le Monde". Publicada en "La Prensa", 8 de abril de 1979, bajo el título: "Estamos Saliendo de la Crisis Económica". Tomado de: PENNANO, Guido (editor), **Crónica de un Colapso Económico**, CIUP, Lima, 1980.
- 24/ **Constitución Política del Perú**, Lima, 12 de julio de 1979.
- 25/ BRANCH, Brian, **Public Enterprises in Peris The Peryectives for Reform**, Technical Papers Series No 37, ILAS, The University of Texas at Austin, Austin, 1982.
- 26/ ORTIZ DE ZEVALLOS, Felipe, **Posibilidades y Limitaciones del Desarrollo Peruano**, APOYO S.A., Lima, 1983, p. 59.
- 27/ ACCION POPULAR, **Propuesta de Lineamientos del Plan de Gobierno 1980- 1985**, Vice-Secretaría General Nacional de Asuntos de Gobierno,

Lima, Editorial Minerva, 1979.

28/ ULLOA, Manuel, **Mensaje al Congreso**, 27 de agosto de 1980.

29/ MERRILL LYNCH WHITE WELD CAPITAL MARKETS GROUP, **Peni. Background Informst don**, Merrill Lynch, Pierce, Fenner & Smith Incorporated, setiembre 1982, p. 8 (Traducción del autor).

30/ Citado en FITZGERALD, E.V.K., **La Política Económica del Perú**, Op. cit.

31/ Ver, por ejemplo, ORTIZ DE ZEVALLOS, Felipe, **State Shrinking**, Op. cit.

32/ Ver en FITZGERALD, E.V.K., **The State and Economic** . . . , Op. cit., dos ejemplos al respecto:

1. la producción de varillas de hierro para el hormigón armado en razón de la demanda proveniente de la industria de la construcción; 2. la asignación de gran parte del crédito al sector agrario a las actividades de agricultura de exportación, uno de los sectores más dinámicos de la economía, controlado por el capital privado.

33/ PENNANO, Guido, **Empresas Públicas...**, Op. cit, p. 102.

34/ Ver, por ejemplo, BAER, Werner y FIGUEROA, Adolfo, "Equidad y Empresas Públicas: Reflexiones frente a los casos de Brasil y Perú", en **Economía**, Vol. IV, N° 8, Dpto. de Economía, Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, 1981,

35/ Presidencia de las República Peruana, **Lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo para 1975-78**, Lima, 1974. Mediante la Ley General de Industrias, D.L. 18350 del 25 de enero de 1971, reservaba para su actividad empresarial la siderurgia, la metalurgia, la química básica, fertilizantes, cemento y papel.

36/ FITZGERALD, E.V.K., **La Política Económica** . . . , Op. cit., p. 256.

37/ Ver, por ejemplo, BORRANI, Jorge, **Empresas Públicas en el Perú**, Technical Papers Series N° 37, Office por Public Sector Studies, ILAS, The University of Texas at Austin, Austin, 1982.

38/ FITZGERALD, E.V.K., **La Política Económica** . . . , Op. cit., Capítulo 5 .

39/ PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, **Plan de Gobierno "Túpac Amaru"**, Op. cit., p. 7.

40/ Por ejemplo, Fitzgerald: "la'sucesión institucional" no parece significar, sin embargo, ningún cambio fundamental en la estrategia". (en: **The State and...**, Op. cit., p. 7).

41/ PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, **Plan de Gobierno "Túpac Amaru"** . . . , op. cit., p. 25.

42/ COMISION MULTISECTORIAL - R.M. N° 0190-76-PM/ONAJ, **Primer Informe sobre Normas Operativas para Agilizar la Actividad Empresarial del Estado**, febrero 1977.

43/ ACCION POPULAR, Op. cit

44/ PARTIDO APRISTA PERUANO, XII Congre-

so Nacional, **Bases del Plan de Gobierno, Comisión Técnica de Plan de Gobierno**, Documento 5, julio de 1979, punto VI, D. 6., p. 36.

45/ CENTRO DE INVESTIGACION DE LA UNIVERSIDAD DEL PACIFICO, **Perú 1980; Elecciones y Planes de Gobierno**, Universidad del Pacífico, Lima, abril 1980, p. 279.

46/ Es difícil referirse a un documento concreto en el caso de los partidos de Izquierda por su diversidad en las Elecciones Presidenciales de 1980.

47/ CENTRO DE INVESTIGACION DE LA UNIVERSIDAD DEL PACIFICO, Op. cit

48/ Respecto a la discusión del número de empresas estatales en 1968, puede revisarse: GUTIERREZ, Luis, **Realidad Económica Peruana**, Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos, Lima, 1984, Capítulo V. Respecto al número de empresas estatales en la actualidad, no se conoce, aún en círculos oficiales, el número exacto de empresas en las que existe participación del Estado.

49/ Información extra-oficial, a junio de 1985.

50/ Estas son: ELECTROPERU, PETROPERU, MINERO PERU, CENTROMIN PERU, ELECTROLIMA, SOCIEDAD PARAMONGA, SIDERPERU, SEDAPAL, HIERRO PERU, ENTEL PERU, ENAFER, ENAPU, CORPAC, PESCA PERU, SIMA PERU y CEMENTOS YURA.

51/ BELAUNDE TERRY, Fernando, "Mensaje a la Nación del Presidente de la República", en: **El Comercio**, Lima, 29 de julio de 1981.

52/ Diversos documentos daban cuenta de esta última intención. Por ejemplo, BANCO MUNDIAL: **Peni: The Management and Sale of State-Owned Enterprises**, Documento del Banco Mundial y la International Finance Corporation, Documento de uso oficial, de distribución restringida, agosto,

1982, p. 9; SHIRLEY, Mary, **Managing State-Owned enterprises**, Banco Mundial, Washington, 1983, en donde se anunciaba la intención de vender "aproximadamente setenta empresas estatales en un período de tres años" (p. 59); o PERU ECONOMICO, **Las Empresas Públicas**, setiembre 1981, p. 5 en donde, incluso, se adelantaba la relación de empresas que se había decidido privatizar,

53/ BELAUNDE TERRY, Fernando, "Mensaje a la Nación del Presidente de la República, en: **El Comercio**, Lima, 29 de julio de 1983. Como comentando este texto, el ex-Premier y Ministro de Economía, Finanzas y Comercio afirmaba tan sólo un mes después: "... yo sí creo que hay que atender las necesidades de algunas empresas (estatales) a las que no se les puede dejar a su suerte, lo que quizás podría estar pasando. (...) Me dicen que la decisión actual a nivel gobierno, es que aquellas empresas que no se puedan autofinanciar, deberían dejarlas cger. Si eso fuera cierto, yo estaría en desacuerdo". (DEBATE N° 22, **Entrevista a Manuel**

UOoa, setiembre 1983, p. 15).

54/ BRANCH, Brian, Public Enterprises in Perui **The Perspectives for Rreform**, Op. cit. (Traducción del autor).

55/ MINISTERIO DE ENERGIA Y MINAS, **Lineamientos Preliminares del Sector Energía y Minas, 1980- 1985**, Lima, setiembre 1980.

56/ Sobre los resultados de dicha Comisión, ver BRANCH, Brian, **Change and Continuity in the Peruvian Public Sector**. (Tesis presentada en la Universidad de Texas, en Austin, en 1981).

57/ CONADE, **Memoria 1982**.

58/ La propiedad directa del Estado ocurre cuando el Estado es dueño de las acciones o títulos de la empresa; la propiedad indirecta cuando las acciones o títulos pertenecen a una o varias empresas con participación del Estado.

59/ Los indicadores que se presentan conllevan tan sólo la intención de dar un orden de magnitudes y no de proveer de un ordenamiento de las cifras de la actividad empresarial del Estado. Las fuentes son: CONADE, **Memoria 1982**; SAE, **Las Empresas del Estado**, APOYO S.A., febrero 1982; BANCO MUNDIAL, **Perú: The Management ...** Op. cit.

60/ CONADE, **Op. cit**, p. 9.

61/ Esta sección se basa, fundamentalmente, en tres trabajos que incluyeron labores de encuestas y conversaciones con directivos del sector empresarial tanto público como privado: CONADE, **Plan Empresarial 1983, Control de Gestión**; INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMICO/ESAN, **El Nuevo Marco Legal y los Principales Problemas de las Empresas de Propiedad del Estado**, Documento en Preparación, Versión Preliminar, s/f.; BANCO MUNDIAL, **Perú: The Management and Sale of**

Statc-Owned Enterprises, Op. cit.

62/ COMISION MULTISECTORIAL, Primer Informe sobre Normas Operativas para Agilizar la Actividad Empresarial del Estado, Lima, febrero 1977, acápite 11,2.

63/ INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACION PUBLICA, Conclusiones y Recomendaciones del I Seminario sobre Gestión Empresarial del Estado, Documento N° 08, Lima, 1978, p. 3.

64/ Un proyecto de ley al respecto ya ha sido aprobado en el Senado, restando el dictamen de la Cámara de Diputados.

65/ CONADE, **Plan Empresarial 1983**. . ., Op. cit.

66/ BANCO MUNDIAL, **Peri: The Management ...**, Op. cit., p. 31 (Traducción del autor).

67/ El informe mencionado del Banco Mundial cita como ejemplo la demora de 5 años para la aprobación de la compra de dos barcos para la Compañía Peruana de Vapores.

68/ BANCO MUNDIAL, **Pera: Major Development Economic Issues**, Op. cit., Capítulo IV.

69/ SHIRLEY, Mary M., **Managing State-Owned Enterprises**, Op. cit., p. 50 (Traducción del autor).

70/ En opinión de varios gerentes de las empresas estatales, la necesidad de trabajar con el Banco de la Nación limita la introducción de prácticas financieras modernas. .

71/ BANCO MUNDIAL, **Perú: The Management ...**, Op. cit.

72/ INSTITUTO DE DESARROLLO ECONOMÍCO/ESAN, **Op. cit**, p. 41.

73/ Ver un desarrollo al respecto en IDE/ESAN, **Op. cit**

74/ ORTIZ DE ZEVALLOS, Felipe, **El Rol Empresarial del Estado**, Intercampus, Lima, 1982.