

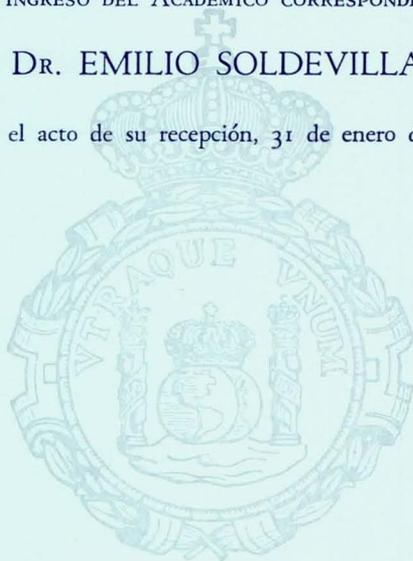
78/75

PUBLICACIONES DE LA REAL ACADEMIA DE CIENCIAS
ECONÓMICAS Y FINANCIERAS DE BARCELONA

EL CONTROL CRÍTICO DE LA GESTIÓN ECONÓMICA

DISCURSO DE INGRESO DEL ACADÉMICO CORRESPONDIENTE, ELECTO,
ILTMO. SR. DR. EMILIO SOLDEVILLA GARCÍA

leído en el acto de su recepción, 31 de enero de 1975



BARCELONA

1975

EL CONTROL CRÍTICO
DE LA GESTIÓN ECONÓMICA

PUBLICACIONES DE LA REAL ACADEMIA DE CIENCIAS
ECONÓMICAS Y FINANCIERAS DE BARCELONA

EL CONTROL CRÍTICO
DE LA
GESTIÓN ECONÓMICA

DISCURSO DE INGRESO DEL ACADÉMICO CORRESPONDIENTE, ELECTO,
ÍLTMO. SR. DR. EMILIO SOLDEVILLA GARCÍA

leído en el acto de su recepción, 31 de enero de 1975

BARCELONA

1975

La Academia no se hace responsable de las opiniones expuestas en sus propias publicaciones.

(Art. 39 del Reglamento)

DEPÓSITO LEGAL, B. 1.750 - 1975

Imprenta Clarasó, S. A. - Villarroel, 15 - 17 - Barcelona - 11

EXCELENTÍSIMO SEÑOR PRESIDENTE:
EXCELENTÍSIMOS E ILUSTRÍSIMOS SEÑORES:
ILUSTRÍSIMOS SEÑORES ACADÉMICOS:
SEÑORAS Y SEÑORES:

La economía está evolucionando en los últimos años a un ritmo difícil de ser asimilado por la humanidad. La utilización de los recursos en modernas organizaciones productivas, la evolución de los mercados compradores y vendedores, el planteamiento de las relaciones de intercambio desde nuevas posiciones de dominio entre los participantes del mercado, la ruptura de pasados precios de equilibrio ante la gran demanda de primeras materias en países establecidos en un crecimiento sostenido, la crisis del mercado monetario internacional incapaz de sustentarse en las tensiones que provocan las continuas inflaciones y devaluaciones de las monedas, y, en general, todas las circunstancias nacidas del devenir histórico de los pueblos en su intento por instalarse en el movimiento del desarrollo económico, han sido causas perturbadoras de las formas de entender las relaciones económicas para mantener el mundo en un equilibrio operante.

La misma sociedad, que se desarrolló luchando por superar la pobreza y alcanzar una riqueza que se ha hecho presente con más rapidez de la prevista, ha agitado en el mundo cuestiones socio-políticas con una original problemática difícil de ser resuelta desde los antiguos esquemas. La irrupción de nuevos sectores de población, que al alcanzar un elevado poder adquisitivo se han liberado de pasadas sumisiones y sometimientos a las normas de convivencia aceptadas en épocas de necesidad, han originado una profunda inestabilidad en el concierto de los pueblos. Al ímpetu creativo de la riqueza, no ha seguido un correlativo impulso de su distribución entre los partícipes de su generación. La acumulación de la riqueza en manos de los más favorecidos en recursos

y en habilidad directiva, ha restado fuerza moral a los dirigentes para suscitar nuevas pautas de comportamiento entre los dirigidos, con eficacia suficiente para mantener el actual movimiento en condiciones de estabilidad social y política.

El conjunto de todos estos fenómenos económico-sociales, ha incidido sobre la ciencia económica removiéndola sus más profundas convicciones. Los modelos y leyes económicas que describen la realidad económica, se pretenden relativizar hasta el punto de negar su contenido absoluto de significación generalizadora. A esta situación ha contribuido el haberse plegado las ideas económicas a esferas no académicas y no profesionales. La economía se ve presionada por ideas populares acientíficas, que con demasiada frecuencia se politizan. El economista empieza a vivir en el ejercicio de su ocupación, en un divorcio continuo entre lo que él cree que debiera aplicarse para la resolución eficiente de la realidad que maneja y las opiniones mentalizadas desde posiciones de grupo. El desconcierto y la vacilación en el pensar económico, es el efecto más inmediato de la confusión de ideas que corren por nuestro mundo en esta área particular de conocimiento.

En el intento de despejar vacilaciones y en el de afirmar ideas, he escogido el tema del *Control Crítico de la Gestión Económica*, pensando que es uno de los que más han evolucionado en función de la dinámica empresarial y en el que se entremezclan más intensamente juicios contrapuestos.

Se denomina *Control Crítico* a la intervención en la censura de las operaciones económicas o al juicio de sus resultados, fundándose en los principios de productividad, economicidad y rentabilidad. Se considera la *gestión económica* en el conjunto de acciones emprendidas por quienes tienen la disposición de los recursos económicos para el cumplimiento de fines utilitarios. Y se estima que la disposición de los recursos y la ejecución de estos fines, tienen lugar en las organizaciones empresariales, privadas o públicas. La intervención crítica trabaja, por consiguiente, como un sistema abierto en el que se integra el conjunto de recursos, admitidos en unas determinadas condiciones de entrada, y dirigido al cumplimiento de unos objetivos que constituyen los criterios de gestión. El comportamiento de este sistema de mueve en el intento de aplicar unos recursos a unos fines queridos, pero con éxito diverso según los resultados obtenidos. Para comprobar el nivel de eficiencia del sis-

tema, se debe aplicar una continua verificación sobre las decisiones tomadas en su gestión. De este proceso crítico surge una conducta, movida por mecanismos y pautas de control, que sirve a la realización óptima de los fines económicos apetecidos.

En la ciencia económica se valora la conducta gestora por la eficacia que demuestra en sus acciones, para elevar la productividad, economicidad y rentabilidad de los recursos en la consecución de fines utilitarios. Desde estos motivos económicos se trata, por consiguiente, de descubrir cuáles son los resortes que mueven a los individuos para adaptar su conducta al comportamiento exigido por las organizaciones empresariales. Las exigencias del desarrollo económico histórico, han sido las que han motivado una auténtica selectividad de resortes, mecanismos o técnicas para obtener un perfeccionamiento de eficiencia en el sistema económico. Y una vez que la sociedad ha aceptado los medios operativos seleccionados, practica un aprendizaje sobre los individuos para que su comportamiento adquiera hábitos sociales capaces de impulsar el progreso en el cumplimiento de sus necesidades económicas. El control se realiza sobre los individuos mediante la presión de la sociedad, que obliga a una acomodación de la conducta individual a las aspiraciones sociales que la historia impone en cada momento. El control social se orienta, pues, a la acción adaptativa de la conducta individual, requerida por las exigencias de la sociedad para cumplir sus fines. Este proceso se termina cuando los miembros de una sociedad conocen lo que deben hacer cada uno para poder subsistir y saben la manera de ejecutar su trabajo en beneficio de la sociedad.

Si miramos retrospectivamente al advenimiento de estos medios de control crítico que la sociedad ha aportado, se llegará a la conclusión de que su evolución coincide con la historia de los sistemas económico-políticos de nuestra cultura. En virtud de una exigencia simplificadora, se podría esquematizar este desarrollo histórico en tres grandes sistemas: el atecnológico, el capitalista y el socialista. El primero basado en la estructura preindustrial, el segundo en la revolución industrial y el tercero en la lucha de clases generada por la revolución industrial. Los pueblos han pasado del primero a los siguientes al estimar que su eficacia económica se incrementaba con el cambio de sistema, mientras que del segundo al tercero se ha venido por circunstancias revolucionarias, que escapan al dominio puramente técnico de eficacia económica.

SECCIÓN I. — EL CONTROL CRÍTICO EN EL SISTEMA ATECNOLÓGICO

La situación económica anterior a la Revolución Industrial, se caracteriza por la ausencia de la especialización técnica que procede de la división social del trabajo. La actividad económica arranca de la *habilidad* del individuo para realizar su trabajo. Pero en la ausencia del uso intensivo de la mecanización en su industria, la pericia del trabajador no le retiene en la producción de un solo bien o en una parte de él, como ocurre en los procesos productivos altamente tecnificados. Los individuos, aunque tengan una especial dedicación a una ocupación, atienden a otras labores para cumplir con sus necesidades familiares y sociales. El oficio profesional no excluye el empleo del individuo en otras tareas industriales. Nadie vive exclusivamente a cuenta de lo obtenido en el oficio, siempre hay otras fuentes de sustentación provenientes de un complejo de trabajo más amplio. El relojero cuando sale de su trabajo, se dedica a faenas agrícolas o caseras que contribuyen a mejorar su posición social.

Este vacío de especialización lleva consigo una organización limitada a las fuerzas individuales que aporta el propietario de los medios de producción. En el trabajo sólo se controla el propio empleo y los utensilios técnicos que colaboran en la manufactura de los productos. A veces, los bienes de capital se concentran en manos de unos pocos, pero son bienes sin capacidad para suscitar un proceso de división del trabajo y una dirección especializada que someta a los trabajadores a una disciplina social organizativa. Es el caso del trabajo en esclavitud y en régimen artesanal. Los esclavos o los operarios aportan su fuerza productiva, pero no adquieren en su ejercicio laboral la especialización derivada del capital tecnológico. El capital se identifica con la organización de su propietario y las relaciones de intervención se limitan a las que ofrece el dueño sobre su particular destino.

El comportamiento no es juzgado por los resultados puramente eco-

nómicos. No se ha llegado todavía a una organización heterónoma al individuo, que con sus fines propios y externos a sus miembros actúa racionalmente, para alcanzar una optimización de sus recursos en el cumplimiento de sus fines económicos. Más bien, la acción está determinada por las costumbres y hábitos sociales arraigados en los individuos. La conducta gestora no se critica por los resultados, sino por los valores tradicionales (religiosos, éticos, sociales, etc.) con los que el individuo reacciona en su trabajo. Los impulsos que mueven el comportamiento son de tipo cultural y subjetivo. Las exigencias de subsistencia son los estímulos primarios del hombre, pero una vez satisfecha esta necesidad aparecen otros, más ligados al espíritu de emulación, al de prestigio social y a las fuerzas sociales que presionan la conducta económica en un pueblo.

Las acciones económicas se regulan, no por criterios racionales de mercado (precios de equilibrio, competencia, movimiento coyunturales, etcétera), más bien se controlan por la tradición social. Los hombres trabajan para mantener el nivel tradicional de vida que corresponde a cada estamento social y la obtención del beneficio máximo se supedita a este objetivo. La habilidad en el trabajo social para sostenerse en un elevado estrato social, e incluso para subir en él, refuerza la posición del hombre y le da prestigio reconocido por la sociedad. La apetencia de este prestigio mueve la conducta humana desde sus más profundas raíces psicológicas. La industria no es apetecida por el trabajo mismo y sus productos, sino por el respeto que merece de la sociedad ante sus habilidades manufactureras y artesanales. La eficiencia del trabajo es el resorte que eleva al hombre en la escala social. Por el contrario, el fracaso en el comercio y en la industria es un baldón social que le aleja de posiciones sociales privilegiadas. La desaprobación del medio ambiente ante la pérdida de las habilidades económicas, constituye un verdadero estímulo para tomar actitudes positivas en la actividad económica. La sociedad suscita estos impulsos para lograr un equilibrio entre las necesidades y las potencialidades de sustentación de los recursos disponibles. El empleo de bienes en la industria y en el comercio, el ahorro y el consumo han de entenderse, pues, desde estos resortes y no desde los puramente racionales de las culturas posteriores.

No obstante, en este sistema se alcanzan niveles de gran productividad por el control crítico que imponen las pautas aceptadas por la

tradición. Los patrones valorativos se fundan en las reglas y reglamentos establecidos por la sociedad, para asegurar las rectas relaciones entre las personas y la ejecución eficiente del trabajo. Estas normas tradicionales son los códigos del comportamiento que vigilan y censuran las acciones económicas. El estímulo por el prestigio o el poder social mueve a las personas en un afán de superación, que repercute sobre la eficacia óptima de su trabajo, y suplanta con éxito a la competencia basada en la maximización del lucro monetario. Ésta es la razón por la que el sistema atecnológico ha podido subsistir en nuestra época de desarrollo y concurrir ventajosamente con otras formas de mayor racionalización económica. Las profesiones liberales, ciertas empresas y funciones públicas, se han aprovechado de estos patrones para el cumplimiento de sus fines. Pero en el momento en que los nuevos sistemas racionales llegan a imponerse en estas áreas de comportamiento, los valores tradicionales desaparecen, la gestión económica basada en la tradición pierde su eficacia y la sociedad reclama un nuevo replanteamiento de esta gestión en consonancia con los valores existentes.

SECCIÓN II. — EL CONTROL CRÍTICO EN EL SISTEMA CAPITALISTA

La Revolución Industrial aportó una tecnología innovada a la economía. La mecanización permitió la aplicación de la división social del trabajo y la división del capital productivo en la industria. De la misma forma que el sistema atecnológico sólo consintió una división profesional, que nunca alcanzó a las etapas de fabricación del producto, con esta nueva técnica se consigue romper con la unidad funcional del trabajo en el proceso productivo y se establece la especialización por secciones de trabajo en la elaboración del producto. Es una especialización que incrementa la productividad del trabajo, al simplificar sus operaciones y al disminuir el esfuerzo humano del trabajo. El resultado más inmediato es acortar sensiblemente el período temporal de producción de un bien. En una hora de trabajo, considerada como unidad de medida, se obtiene una mayor cantidad de producción cuando se aplica la división social de funciones.

Además, la especialización del trabajo supone el originar capital técnico de producción. Las estructuras industriales experimentan un cambio cualitativo, al trabajar con equipos que sustituyen la fuerza productiva humana, por la fuerza mecánica. Paralelamente al proceso de reducción del tiempo humano de trabajo en la producción, se hace más compleja la aparición de equipos técnicos con alto grado de mecanización. Estos equipos requieren una más intensiva acumulación de capital, no sólo por el elevado costo de adquisición de los mismos, sino también por las mayores necesidades monetarias para financiar el sostenimiento de su explotación. El capital técnico implica un trabajo acumulado en su elaboración, que crece con su perfeccionamiento tecnológico y una acumulación de recursos que deben emplearse en el proceso productivo tecnológico. El ahorro para crear un *stock* de capital productivo, se impone por necesidad de la organización económica y la sociedad debe regla-

mentar jurídicamente la propiedad del producto del trabajo no consumido y acumulado en la industria.

La acción económica se plantea en una nueva organización en que la pericia profesional es sustituida por las técnicas y el proceso lineal de producción en la industria, se reemplaza por un proceso especializado en tareas o funciones elementales. En esta organización se requiere un comportamiento que se mueva por otras pautas que la simple tradición. Al dividirse la obra profesional en un conjunto de tareas múltiples y al trasladarse el peso del trabajo personal al trabajo de las máquinas, la responsabilidad individual se diluye y el prestigio no se instituye en la habilidad personal. El anonimato acompaña al fruto del trabajo. Se inicia una época en que la utilidad de lo producido está creada por fuerzas impersonales y materiales. Y en esta disposición del trabajo, se empieza a buscar resortes que llenen el vacío dejado por el abandono de las anteriores formas económicas. El instinto del hombre económico es el motor psicológico de la nueva ordenación de la actividad económica.

El interés personal por lograr un beneficio es este instinto que impulsa el comportamiento en la inaugurada gestión económica. El beneficio, por consiguiente, es el elemento crítico que domina la censura de la actividad económica. Es un sujeto anónimo e intangible, pero cuantificable en dinero. Y en un sistema en que la división del trabajo exige el dinero como medio de intercambio social, el beneficio aparece como diferencia entre el dinero cobrado y pagado en el mercado por la producción y el consumo de un bien. El dinero tiene gran utilidad en este sistema tecnológico, puesto que sirve para ahorrar y acumular capital que financie el descubrimiento de oportunidades de inversión y la promoción del naciente desarrollo económico. En una época en que el salario se movía a niveles de subsistencia, el beneficio adquiriría la consideración de excedente en el precio sobre los costos de producción. El valor de este excedente reside en los bienes no consumidos, pero dispuestos para incrementar la producción futura por la inversión. De donde, el beneficio es una plusvalía y el dinero el medio especializado para financiar las necesidades del capital tecnológico. Desde el momento en que este dinero es el signo más acusado de la riqueza, ésta adquiere sus matices técnicos. El capital se desvincula de toda relación personal y se abstrae de cualquier lazo de tradición. Sin embargo, tiene capacidad de dominio sobre las máquinas y sobre los trabajadores que las utilizan.

La sociedad tecnológica para cumplir con sus fines económicos, se sirve del dinero como medio generalizado de intercambio presente y futuro. Este sometimiento del hombre al dinero para cumplir con sus intereses personales y la posibilidad de acumularlo en forma de capital, crea condiciones favorables para que la propiedad del capital otorgue un poder económico que inevitablemente tiende hacia la disposición de un poder político. En este sistema el prestigio de la habilidad profesional es suplantado por el prestigio del poder económico y político. La concentración del poder en la esfera económica termina normalmente en una concesión de poder en la esfera política. Los sujetos económicos se convierten en personas públicas por lo decisivo de su gestión para la riqueza nacional. La utilidad individual y social parecen coincidir. Ahora bien, la propiedad del capital puede adoptar diversas posiciones en la gestión económica. La empresa gestora a veces coincide con la propiedad en la figura del empresario capitalista. Pero también aparece la propiedad del capital separada de su administración con la burocracia tecnológica, en su doble forma de pública y privada.

SUBSECCIÓN I. — EL EMPRESARIO CAPITALISTA

Cuando la propiedad del capital se identifica con su gestión, la vida económica se organiza eficientemente bajo el principio de obtención del máximo beneficio personal con el mínimo gasto. Y este principio rige también para el óptimo desarrollo económico de la sociedad. Se estimó en esta época que el interés del individuo coincide con el interés de la sociedad en una armonía providencial. Adam Smith en el Libro IV de la Riqueza de las Naciones, que trata de los Sistemas de Economía Política, afirmó repetidamente esa idea. Y así recogemos de él que “Toda persona que emplea un capital en el sostenimiento de las actividades lo hace mirando por su propio beneficio y, por consiguiente, tratará siempre de emplearlo en el sostenimiento de aquella actividad que es probable que le produzca un valor mayor o que pueda cambiarse por la mayor cantidad posible de dinero o de otros artículos”. Y añade que, en esta optimización del valor de sus productos “busca únicamente su propia ganancia, y en éste, como en otros muchos casos, una mano invisible lo lleva a fomentar una finalidad que no entraba en sus propósitos. Buscando su propio interés, fomenta frecuentemente el de la sociedad con mayor eficacia que cuando se lo propone realmente”. No obstante, remata su idea con una frase que es clave para la recta interpretación de su pensamiento: “Es evidente que el propio individuo es el que desde el lugar en que se encuentra, puede juzgar mucho mejor que lo que ningún estadista o legislador podría hacerlo por él, cuál es la clase de actividades a que puede dedicar su capital en el país o cuál es el producto que es probable que represente un valor mayor. El estadista que se propusiese adoctrinar a los particulares sobre la manera como deberían éstos emplear sus capitales, no sólo se echaría encima una preocupación innecesaria, sino que asumiría una autoridad que no sólo no puede confiarse tranquilamente a una sola persona, sino ni aun siquiera a ninguna clase de junta o cuerpo legislativo, y que nunca resultaría

tan peligrosa como en las manos de quien tuviese la insensatez y la presunción de imaginarse con capacidad para ejercerla debidamente” (1).

El comienzo del capitalismo se caracterizó, pues, por la ideología de que la riqueza se buscaba por ella misma y de que el comportamiento se movía por el objetivo de lograr la máxima ganancia. Y esto ocurría en un momento en que el empresario, gestor de la organización económica, era al mismo tiempo propietario del capital. Se comprende que se haga una defensa de la eficacia gestora del detentor del capital, como medio apropiado para alcanzar la optimización económica del sistema. Lo que importaba para la nación era su riqueza y el poder que se procuraba a través de ella. Cuando la riqueza nacional conquistaba posiciones privilegiadas respecto a los demás países, en las relaciones internacionales se reflejaba esta condición en posturas de dominio respecto a la competencia de su mercado. Es el amanecer del progreso industrial, en el que todos los países viven preocupados por exaltar su nacionalismo defendiendo sus intereses económicos. El crecimiento de las fuerzas productivas nacionales otorga el medio más idóneo para obtener una balanza comercial positiva y con ello alcanzar reservas monetarias para dominar las relaciones internacionales. En este propósito la identificación de los intereses nacionales y de los empresarios productores, llega a una total perfección. Al intentarse los segundos, se consiguen los primeros. Los empresarios capitalistas se convierten en agentes del Estado en la conquista del poder por la riqueza.

La propiedad de los medios de producción, se convirtió en el instrumento oportuno para regular críticamente la actividad económica. El impulso natural del hombre por ascender en la jerarquía del poder social, que ahora coincide con el económico, es utilizado para controlar el ejercicio de la gestión industrial. El éxito de los negocios procede de las cualidades personales requeridas para incrementar la riqueza. La falta de capacidad gestora, compromete la propiedad individual y la expone a estados de pérdidas. Luego, el sujeto que aporta el cuidado más eficiente para defender los medios de producción de la riqueza, es el empresario individual propietario y no el Estado a través de sus representantes.

(1) ADAM SMITH, *La Riqueza de las Naciones*, trad. por A. Lázaro, ed. por Aguilar, Madrid, 1961; págs. 394-95.

El empresario que compromete su capital en los negocios, debe perseguir con su actividad gestora, un nivel de ingresos que cubra el sostenimiento de su posición social y un *excedente* que remunere la función reguladora del sistema económico. Los beneficios excedentarios son el ahorro que financia el crecimiento del capital de inversión y el desarrollo de la nación. La crítica más eficiente del aparato económico y de sus resultados, la ofrecen los propios empresarios capitalistas. Ellos trabajan, mejor que nadie, por defender la propiedad que fundamenta su prosperidad y por elevar al máximo sus beneficios de gestión, con los que ascienden en el rango social. En esta contextura es evidente que se adopte una postura de defensa de la propiedad individual, como cuasi-técnica de gestión en el control de la actividad económica. Nadie más apropiado que el propietario para defender sus particulares intereses y su propio destino. La recompensa social por el éxito en los negocios es el estímulo con el que el empresario individual reacciona en su gestión. Esto creó el espíritu burgués, que procede del aprendizaje impuesto por la sociedad para satisfacer sus necesidades de desarrollo, en las etapas inaugurales de su organización económica.

El interés individual de gestión, establece un orden natural regido por el mecanismo del mercado. El precio de los bienes es el factor influyente del mercado. En éste se recogen los gastos normales de producción, incluidos los de subsistencia de los empresarios que trabajan sin excedente de ganancia, y los beneficios que como plusvalías diferenciales recompensan los riesgos asumidos por el capital y el éxito alcanzado en su inversión. Al considerarse que el precio del salario sería el que bastase para mantener la oferta de trabajo al nivel demandado por el capital; y que la tasa de interés se fijaría por la oferta y demanda de capital; el beneficio se plantea como el factor dinámico que procede de las nuevas oportunidades de intervención suscitadas por la Revolución Industrial y que, al mismo tiempo, es el precio pagado al empresario innovador por su función en el desarrollo nacional. Es un precio de desequilibrio que atrae al capital, aumentando la producción y elevando paulatinamente los salarios y el interés a nuevos niveles de superior retribución. Pero la constante afluencia de capitales, pronto ocasionará excedentes de producción y los precios de mercado tenderán a descender a posiciones normales sin plusvalías empresariales. Los empresarios capitalistas buscarán nuevas oportunidades de beneficio para satisfacer sus

motivaciones económicas. Se concluye que el interés individual en esta gestión económica, es el que mueve la maquinaria del sistema económico.

No obstante, en esta etapa inicial, el sector público queda fuera de este planteamiento en el control crítico de gestión. La división social también penetra en la esfera pública, separando las funciones políticas de las económicas. Los gobiernos tienen práctica y destreza en la administración de las instituciones públicas, pero les falta la habilidad para el ejercicio de los negocios económicos. Estas instituciones públicas estaban limitadas, en aquel entonces, a los servicios de educación, de protección, de correos y otros similares. Todavía no se había entrado en el movimiento de absorción de empresas industriales para el cumplimiento de objetivos públicos. Sólo con la aparición de los ferrocarriles se presentará el problema de la acción gubernamental sobre la realización del servicio de transportes. Pero incluso esta cuestión, se resolvió más por la fijación de *tarifas* que cubriesen los *costos necesarios* y *apropiados* para provocar una oferta adecuada de capitales en su financiación (evitando las ganancias especulativas), que por la administración directa del Estado en la explotación del servicio ferroviario.

La iniciativa privada se defiende por razones de eficiencia y de aptitud. John Stuart Mill, al ocuparse de las funciones del gobierno en la actividad económica, asegura que según el dicho popular “cada persona entiende mejor sus propios asuntos y sus propios intereses y cuida de ellos mejor que lo hace o puede esperarse que lo haga el gobierno” (1). El beneficio es el premio que impulsa a la acción privada a una optimización de la eficacia en la administración de la riqueza. La gestión pública dispone de los resortes tradicionales (prestigio profesional del funcionario, honores, etc.) para controlar los resultados de la maquinaria administrativa. A los funcionarios, aún siendo mejores profesionales que los empresarios privados, les falta la motivación externa del beneficio para reaccionar con eficacia en la gestión económica. Por eso mismo, Mill asegura que las facilidades de información y la abundancia de medios para remunerar a los funcionarios “no compensa ni con mucho la enorme desventaja de un menor interés por el resultado” (2). Y es

(1) J. S. MILL, Principios de Economía Política, Libro V, capítulo XI, 5, pág. 809, Trad. T. Ortiz, Fondo de Cultura Económica, México, 1951.

(2) *Ibid.* pág. 810.

que la verdadera formación de la personalidad económica se pone más en la preocupación por los intereses individuales, que por la realización de sus fines utilitarios procura espontáneamente el fin colectivo. De ahí que Mill concluya afirmando que “un pueblo que carece del hábito de la acción espontánea por los intereses colectivos, que tiene la costumbre de mirar hacia su gobierno para que le ordene lo que tiene que hacer en todas aquellas materias de interés común, que espera que se lo den todo hecho, excepto aquello que puede ser objeto de simple hábito o rutina, un pueblo así tiene sus facultades a medio desarrollar; su educación es defectuosa en una de sus ramas más importantes” (1). Esta conclusión en el campo de la eficacia gestora, supone respeto por el individuo como elemento mejor capacitado para los negocios y de mayor economicidad para la sociedad; ya que “el gobierno al excluir o incluso sustituir la gestión individual (por la gestión pública), o bien sustituye un medio de acción mejor por otro peor o por lo menos sustituye, con su manera de realizar el trabajo, a todas las distintas maneras de realizarlo que emplearían muchas personas, todas igualmente calificadas y que tienen el mismo fin, y esta variedad es mucho más propicia al progreso y al adelanto que la uniformidad que entraña un solo sistema” (2).

En este esquema, la administración pública sólo se justifica cuando los costos de producción (salarios, intereses, riesgos, etc.) son superiores a los rendimientos de la inversión. La empresa pública sería razonable económicamente para cubrir la incertidumbre de los resultados e incluso las pérdidas de un servicio necesario para la sociedad. El capital estatal suple la financiación en las inversiones arriesgadas o de rentabilidad deficitaria, por las acciones económicas generadas desde las necesidades públicas. El costo social de la inferioridad de la acción gubernamental sobre la privada, en la gestión empresarial, sólo tiene su compensación por la satisfacción de las exigencias inexcusables de la misma sociedad.

(1) *Ibíd.* § 6, pág. 811.

(2) *Ibíd.* § 5, pág. 810.

SUBSECCIÓN II. — LA EMPRESA PRIVADA ANÓNIMA

El empresario capitalista dura mientras el control de la gestión económica permanece en manos de los propietarios del capital. Pero el movimiento industrial no se detiene en ellos y los ha superado al desarrollar la dimensión empresarial por la mecanización extremada de la estructura básica de producción. El empresario capitalista se ha refugiado en la pequeña y en parte de la mediana empresa, mientras que la gran industria ha experimentado una fuerte evolución en su organización y gestión administrativa. Lo más característico de la gran industria es la adopción de una *compleja organización*, que sustituye con eficacia a la persona del propietario del capital. Los fines a los que tiende esta organización siguen siendo los del beneficio económico, pero con ciertos matices particularizadores. Ya no es un elemento económico determinante de la posición social del individuo, más bien es un ingreso diferencial que permite el sostenimiento de los factores que la organización integra. El beneficio del capitalista se reduce al interés o dividendo del capital aportado a la actividad económica, mientras que el beneficio de la organización tiende a cumplir una serie de necesidades de la empresa. La autofinanciación de su desarrollo, el incremento de las apetencias de ingresos por la elevación del nivel de vida de su personal, las condiciones cambiantes de mercado y la satisfacción de las necesidades de los clientes, así como la imposición fiscal para cubrir las necesidades públicas, son elementos que entran a formar parte de los requerimientos que debe satisfacer el beneficio empresarial. La empresa como sistema total que se mueve bajo el principio del máximo beneficio con el gasto mínimo, incluye una serie de subsistemas, cuyo comportamiento está también motivado por el máximo beneficio y mínimo gasto. En efecto, el desarrollo de la organización empresarial ha suscitado en su seno un movimiento de clara distinción entre los factores de capital y trabajo; que, a su vez, ha incidido sobre su gestión separando plenamente la administración

de la propiedad del capital. El capital se ha convertido en anónimo, puesto que la capacidad gestora del propietario no interviene en la empresa; mientras que los administradores aparecen como claros sujetos de gestión en esta organización.

El cuadro administrativo se mueve bajo el principio de *rendición de cuentas* en su acción gestora, quedando adscritos a la organización empresarial por un contrato laboral, que sustituye a la propiedad en la persona del empresario. Este personal administrativo es retribuido en base a un sueldo fijo, que a veces oscila en función del nivel de beneficios empresariales del ejercicio. El empleo tiene unas posibilidades de ascenso y progreso en la organización, según la eficacia en la ejecución del cargo. El derecho a seguros sociales y de vida y a la pensión al término de su gestión, son ventajas económicas que se agregan al ejercicio del cargo en las grandes organizaciones. La misma capacitación para el empleo y la experiencia adquirida en él, son también elementos que cuentan para aquellos que tienen en su profesión el fundamento económico de su fuerza laboral.

Los conocimientos económicos de los empleados administrativos, son los que conceden el poder de gestión. La propiedad de los medios de producción está en retirada en su función gestora ante la especialización y capacitación técnica requerida en la administración de las empresas. La ocupación por los directivos de las posiciones de dominio económico creadas por el capital, constituye el fenómeno más característico de las grandes organizaciones. Pero en este traspaso de poderes, se mantiene el beneficio como objetivo último de la empresa. Los dirigentes administrativos actúan con los mismos criterios utilitarios que movían o mueven el comportamiento de los empresarios capitalistas. En principio parece incoherente admitir que el beneficio sirva de impulso común para el administrado y el administrador. Es más razonable suponer la existencia de una oposición de intereses en la actuación de estos dos estamentos empresariales. Los empleados buscan ciertamente optimizar la fuerza económica de su trabajo y el propietario capitalista sigue manteniendo en pie su deseo de maximizar la rentabilidad del capital comprometido en la empresa. Estas dos aspiraciones contrapuestas en la unidad de la organización, se regulan precisamente por la economía lucrativa que tiende a conquistar posiciones de beneficios diferenciales en el mercado. En una sociedad con base utilitaria, el éxito

de la empresa en la ejecución de este objetivo económico otorga un prestigio y dominio a su organización sobre el conjunto social. Los administrativos gozan de la misma adhesión pública, al tener en sus manos los resortes de la riqueza; su mismo nivel retributivo está condicionado al grado de ganancias permitido por la posición de la empresa en el mercado. Existe evidentemente un efecto de empresa que incide sobre la solidaridad del grupo administrativo, a partir de las situaciones económicas de dominio de la organización en la sociedad. La comunidad de intereses entre los factores de capital y trabajo directivo, es la que logra la unidad en el comportamiento de la gestión económica.

El capitalista aporta su dinero a la empresa, buscando mejorar la rentabilidad de su capital. El directivo, que administra este capital, acepta este interés utilitario capitalista, para conseguir atraer al capital a la esfera de su dominio administrativo y aprovecharse de sus beneficios socio-económicos. Pero la posición de dominio de los técnicos dirigentes no es absoluta. La posibilidad de que el capital se retire de la empresa o no acuda a ella, es una seria limitación a su poder de decisión. La separación del capitalista de una empresa en la que no se cumplen sus intereses de rentabilidad, coarta las posibilidades lucrativas de los empleados no-propietarios. Sólo se cumplen los objetivos económicos del cuadro administrativo, cuando se satisfacen los objetivos también económicos de los propietarios de los medios de producción. El equilibrio en el logro de los intereses económicos de todos los participantes, es la posición que mantiene la actividad económica en movimiento y que impulsa el comportamiento administrativo.

El control permanente de la acción administrativa se ejerce, por consiguiente, desde los resultados de la organización empresarial. La censura de cuentas se establece al final del ejercicio, cuando el capitalista puede conocer su posición desde las cuentas de Pérdidas y Ganancias de la gestión empresarial y desde el mantenimiento del valor de su capital en el examen de las partidas del Balance. La contabilidad adquiere gran importancia como control efectivo de las operaciones de gestión. No obstante, esta fuente de información no siempre es posible analizarla racionalmente, bien por deficiencias de origen o bien por desconocimiento de las técnicas económicas de interpretación. Además, el capitalista se ha alejado definitivamente de las oficinas de gestión y se

ha instalado en los locales de financiación. Estos dos hechos coincidentes en el tiempo han trasladado el control crítico a las Bolsas y a la Banca. En estas instituciones de financiación concurren los capitales que conforman la oferta de capital y de dinero para las necesidades financieras de las empresas. En la Bolsa y Banca se constituyen grupos financieros que se sitúan frente a los cuadros administrativos controlando su gestión. El capitalista al buscar la seguridad y la rentabilidad de sus ahorros, sólo aportará su dinero a las empresas que garanticen el cumplimiento de sus intereses. Y la empresa deberá conquistar esta confianza si quiere retener el capital en su organización. Los corros de accionistas en Bolsa con sus opiniones compartidas sobre la marcha económica de las empresas y el criterio bancario sobre la situación empresarial, ejercen un control eficaz de la gestión económica. El cuadro administrativo está obligado a someterse a este juicio utilitario, como norma de su actuación, para no incurrir en la privación del capital necesario para el desenvolvimiento de su empresa. Cada día debe ganar el voto de confianza de la fuerza capitalista para poder mantenerse en el mercado. El instinto del capitalista que le orienta a las inversiones más utilitarias, sirve para enjuiciar críticamente la gestión empresarial. La dirección administrativa y los capitalistas son dos bloques que se vigilan y se examinan para cumplir sus intereses económicos, sabiendo que se necesitan mutuamente.

La dirección se autocontrola críticamente desde este objetivo utilitario. Todas sus acciones se emprenden bajo el principio de maximizar el beneficio diferencial o de mantenerlo a un nivel apropiado para satisfacer los requerimientos del capital. Su iniciativa se pone continuamente a prueba en este apremio utilitario. La vigilancia y la exigencia de responsabilidades en la jerarquía del árbol administrativo, es un cometido que se deduce del objetivo directivo. La elección de los individuos y la selección de las decisiones, se realiza para conseguir esta finalidad. La administración opera a todos sus niveles bajo el mismo criterio utilitario y en la misma atmósfera económica, que justifica las decisiones adoptadas en la gestión empresarial. El mismo interés de la masa trabajadora, administrativos y obreros, por mantenerse en el estado profesional y en el nivel de vida alcanzado en la empresa, sirve de presión eficaz en el control para mover el comportamiento directivo de su organización en esta línea utilitaria.

En este planteamiento del sistema de empresa privada anónima, el

aparato administrativo que mueve la actividad económica se orienta más a los problemas monetarios. En el modelo en el que actuaba el empresario capitalista, se han introducido las nuevas relaciones ahorro-inversión, el nivel de empleo y la selectividad de los activos en función de su rentabilidad, el volumen de liquidez y el mercado de títulos-valores, el costo de capital y otras condiciones influyentes en la financiación de las empresas. El seguimiento del beneficio se estructura en un ámbito más amplio, que incluye las anteriores relaciones. A las condiciones económicas del mercado de bienes reales, se añaden las condiciones financieras del mercado evolucionado de capitales y de activos monetarios. La rentabilidad interna del capital, las tasas de interés a las que se ofrece el capital, la liquidez en función de las necesidades de transacción y de especulación, el riesgo y la incertidumbre de los negocios, la intermediación financiera y el mercado internacional de capitales, el control de cambios, la inflación y la devaluación, son los nuevos factores económicos que actúan sobre la maximización del beneficio. Las tensiones entre prestamistas y empresas de producción, la política estatal en la canalización del dinero a sus objetivos prioritarios de desarrollo, las presiones políticas y sindicales y la opinión pública, imponen serias limitaciones que recortan el poder de fijación del nivel de beneficios desde la esfera privada. Todas estas circunstancias han reclamado un arbitraje estatal y una compleja reglamentación pública para evitar la anarquía en los niveles de beneficios, la decadencia del beneficio como impulso eficiente del control crítico del desarrollo nacional y la atonía del mercado de producción y de consumo.

El antiguo optimismo sobre la capacidad de la iniciativa privada para sostener todo el edificio de la economía, ha sufrido un corte en sus posibilidades ante la complejidad del actual sistema económico. El crecimiento de las necesidades públicas, los nuevos logros sociales de seguridad social y de pleno empleo, la dinámica del progreso social, las nuevas relaciones internacionales y los objetivos de desarrollo para la ocupación óptima de los recursos nacionales, se plantean normalmente en un conflicto entre el interés general y el individual. Esta imperfección en la coincidencia utilitaria del todo y de las partes, exige una corrección por la planeación para que el interés privado se armonice con el interés nacional.

Las nuevas circunstancias económicas han reclamado originales mé-

todos de control de la gestión. La planeación del comportamiento económico se ha impuesto como un instrumento de eficacia, que tiende a completar la organización privada. La ingerencia del gobierno en la economía se justifica ya por su capacidad para resolver las situaciones críticas y para aplicar los medios adecuados a las acciones individuales, insuficientemente dotados para solucionar las serias dificultades a que se debe someter la gestión privada en empresas de gran dimensión. La incertidumbre en las obras de infraestructura, la dimensión de las grandiosas inversiones, la entrada en esferas de acción económica muy comprometidas y en general toda falta de dominio privado para controlar la dinámica económica, sitúan a la empresa privada en condiciones de inferioridad para enfrentarse con sus técnicas iniciales a los obstáculos que presenta la gran concentración de los recursos económicos.

No obstante, la iniciativa privada ha conseguido superar, en parte, estos obstáculos creando organizaciones singulares mediante la fusión y absorción de sociedades particulares. El cártel, el trust, el holding, el conglomerado, la multinacional, los fondos de inversión y la concentración bancaria, se están ofreciendo como instrumentos aptos para resolver estos inconvenientes económicos. Pero todavía permanece una esfera de gestión en la que la iniciativa privada no sabe cómo operar: son aquellas actividades en las que coinciden una variada gama de intereses contrapuestos y no fácilmente reducibles al criterio de utilidad. Las grandes concentraciones empresariales han podido llevarse a cabo porque el objetivo último de sus organizaciones actuaba bajo el denominador común utilitario. El beneficio seguirá presidiendo las situaciones ramificadas y jerarquizadas de su comportamiento administrativo descentralizado. El problema surge cuando deben satisfacerse diversos objetivos heterogéneos en una organización. Cuando el valor utilitario ocupa un lugar secundario y prevalecen los valores culturales, los nacionales, los sociales, los de promoción humana, los de seguridad y otros de naturaleza política, no se ve cómo pueden integrarse en una organización de carácter privado. Los impulsos individuales utilitarios sólo actúan en organizaciones orientadas a satisfacer valores económicos, o por lo menos no han actuado hasta el presente en cualquier sistema observable. Se necesita otro tipo de impulso para promover un comportamiento que tienda a cumplimentar los variados y heterogéneos valores que concurren con los fines utilitarios.

Se ha creado una situación en la que se quiebra la unicidad privada en el control crítico de la gestión económica por la división de los objetivos intentados, aunque se mantenga la entidad individualizadora de la organización que los lleva a cabo. En toda actividad económica brotan y se entremezclan valores distintos, con mayor o menos intensidad según los objetivos a los que se tiende. Lo cual requiere el uso de diversos métodos de control. Se está en disposición de utilizar las técnicas privadas basadas en el control por el beneficio y las técnicas centralizadas fundadas en la planeación. La elección entre estas técnicas la decide el criterio utilitario del menor costo social. La economicidad obliga a no recargar el aparato administrativo público con grandes costos de control. De ahí que se siga utilizando en las economías occidentales el control crítico desde el beneficio privado por considerarlo de mayor economicidad y eficacia que el control público en las empresas en que prevalece el objetivo utilitario. La norma de esta decisión no es defender la ideología que acompaña al beneficio de la empresa capitalista, sino de estimar su eficacia para minimizar el costo social del control crítico de la gestión económica en su conjunto. Las reformas económicas y administrativas de los últimos tiempos, no se comprenderían si no se examinasen con el criterio de la eficacia utilitaria para la sociedad. Siempre salvando la libertad de los órganos públicos para emplear instrumentos correctores y medidas económicas oportunas, que defienden en todo momento y ocasión aquellos valores no exclusivamente utilitarios que puedan peligrar con la gestión privada.

SUBSECCIÓN III. — LAS EMPRESAS Y ORGANIZACIONES PÚBLICAS

Como se acaba de ver, la irrupción de fines no-utilitarios en las empresas, ha implicado una apertura a la intervención del Estado en el control de la gestión económica. En un sistema capitalista, esto supone que la propiedad de los medios de producción es asumida por el gobierno nacional. El Estado se arroga la *capacidad de decisión* sobre el capital y toma para sí el *riesgo* al que se le somete en la actividad económica. Sin entrar en la discusión sobre el contenido de lo que constituye a una empresa u organización en pública, se parte del *control de su gestión* para delimitarlas en la esfera de lo público. Por consiguiente, se admite en estas empresas y organizaciones públicas, tanto a las empresas nacionales dependientes de organismos autónomos (v. g., el I.N.I. español), como a las instituciones y organizaciones públicas controladas directa e indirectamente por el Estado a través de sus cuerpos administrativos ministeriales (en general todos los organismos y centros sometidos a la Administración Pública).

Lo peculiar de este control público, constitutivo de las organizaciones sociales, es que está unido a la aparición de la *burocracia* como cuerpo de gestión gubernamental de las organizaciones públicas. Y dado que estas organizaciones tienden a objetivos alejados del mero lucro, el comportamiento de esta burocracia reacciona bajo formas distintas de las que proceden de la empresa privada.

Las características de la burocracia se establecen en torno a las exigencias funcionales de la Administración Pública. Estando su organización orientada al cumplimiento de fines comunes a toda la nación, se entiende la necesidad de una rígida reglamentación en leyes y normas administrativas para que no sea conculcado el principio *universalista* de la igualdad jurídica en una comunidad. La realización de este principio ofrece una eficaz garantía contra la arbitrariedad de los gobernantes. El procedimiento administrativo se intenta resolver mediante

cláusulas objetivas y racionales, que se materializan en una regulación legal impersonal aprobada por un Parlamento o unas Cortes. El ordenamiento jurídico creado por la comunidad política, es el que sirve de criterio para enjuiciar la conducta administrativa. Los burócratas son meros ejecutores de unas líneas de conducta impuestas por los órganos legislativos y ejecutivos de la nación. Los objetivos y los medios de ejecución son recibidos por los funcionarios, que deben trabajar según los criterios de los políticos que sustentan la dirección última nacional. De donde, la burocracia se acomoda en un cuerpo de funcionarios que, dependiente del estamento político gubernamental, realiza funciones con carácter apolítico, continuo y permanente en la ejecución de los fines nacionales.

La acción administrativa se presenta, por consiguiente, como una serie de procesos de decisión sometidos a la reglamentación de las normas legislativas aprobadas por los órganos estatales y que se ejecutan siguiendo las directrices gubernamentales. Esta ejecución se realiza a través de un árbol jerárquico de tipo piramidal, en el que existen jefes y subalternos con un comportamiento perfectamente trabado e influenciado por la autoridad administrativa. La racionalidad del comportamiento administrativo reside en la realización eficiente de los objetivos de la administración pública. La ausencia de intereses utilitarios personales, aquí se cubre con los postulados legales encaminados a la realización de los objetivos públicos.

La actividad pública, racional en cuanto tiende a unos fines con unos medios dados, necesita de conocimientos especializados que constituyen el contenido de una profesión o carrera. Lo decisivo de este ejercicio profesional está en su sujeción a una técnica especial de decisión, basada en una estructura normativa. La iniciativa personal se constriñe a un reglamento de obligado cumplimiento y en el que su interés particular se debe poner al servicio de una finalidad social que trasciende a su propia individualidad. La posición personal de esta profesión se asienta en la estimación social por el rango jerárquico, derivado del cargo que ocupa el funcionario en el estamento administrativo. Ahora bien, los funcionarios públicos están en contacto y en competencia con los medios administrativos privados en la Sociedad Industrial. Y en esta sociedad utilitaria el rango social proviene, tanto de la competencia profesional avalada por títulos académicos o facultativos, como del nivel

retributivo del cargo. La situación de la burocracia en estas circunstancias se debe percibir en los valores originarios y en los rasgos peculiares del sistema social del país en que se adopta.

La profesionalidad está generalmente condicionada a la importancia del cargo en la administración pública. La selección del personal se hace en virtud de unos exámenes o pruebas de ingreso. La materia de los programas, la exigencia de los mismos y los requisitos personales de los candidatos, varían conforme sea el grado de responsabilidad del puesto que se trata de cubrir y el cuerpo técnico o especializado al que se le destina. La posición social del funcionario queda adscrita al estamento administrativo en el que desempeña sus funciones. Su prestigio social está subordinado a la estima que la sociedad tenga en cada momento por una determinada función administrativa. Pero en una sociedad industrial, el ingreso por el trabajo personal simboliza la posición social del profesional en la sociedad. La profesión con grandes ingresos tiene un prestigio reconocido por la opinión pública, no por el dinero en sí, sino porque la cuantía de la remuneración constituye un índice del rango o importancia del *status* adquirido en la vida social. Por esta razón la deseabilidad del cargo y la moral de trabajo dependen también del nivel económico de los ingresos devengados.

Ahora bien, la estructura salarial o retributiva nacional, está compuesta en el mercado de trabajo por todas las relaciones retributivas procedentes del conjunto de puestos de trabajo públicos o privados. Las empresas siguen sus propias políticas salariales, tratando de atraer al personal más capacitado y cualificado para la eficiencia de sus organizaciones. En esta competencia de trabajo directivo, se establecen niveles retributivos según las necesidades de profesionales para cubrir convenientemente los puestos administrativos. La Administración Pública deberá someterse a esta competencia de trabajo y a esta dinámica social retributiva si quiere sostener la calidad profesional de sus cuadros administrativos y si desea evitar la descualificación en su personal. La retención o la huida de los profesionales de gran calidad técnica, repercutirá sobre el mismo prestigio social del cuerpo, reforzando o dañando el *status* adscrito del funcionario. El efecto último se producirá en el nivel de eficiencia administrativa, por cuanto que la calidad profesional de los funcionarios enrolados en sus organizaciones, oscila con la cuantía retributiva.

Se puede llegar a la conclusión por la que, en un sistema mixto en el que actúan organizaciones privadas y públicas, se estará en disposición de que las empresas y organizaciones públicas logren un nivel de eficiencia, cuando la administración siga una política de competencia en el mercado de trabajo profesional, pagando emolumentos equivalentes a los abonados por las empresas privadas más progresivas. Pero teniendo en cuenta que sólo con esta política retributiva no se resuelven los problemas del control sobre los resultados del trabajo burocrático. Con ella sólo se alcanza la subordinación del funcionario, la acomodación de su conducta a los reglamentos administrativos y en todo caso la formación de criterios eficientes de administración; pero no se logra solucionar el problema crítico de la optimización de la obra del trabajo administrativo. Se ha superado el dominio despótico y anárquico con una administración racional, pero no se han salvado los intereses parciales y los planteamientos políticos de grupos que interfieren en el ejercicio profesional de los funcionarios. En la empresa privada el autocontrol de los resultados, se efectúa bajo el criterio utilitario, que se impone a todos como condición resolutive de los intereses individuales. Es un criterio que actúa inflexiblemente sobre precios, costos, compras y ventas, contratos y demás elementos económicos que concurren en el mercado. Pero cuando en la función administrativa se introducen otros criterios particularistas o de grupo, o cuando la posición del funcionario le otorga dominio para actuar con relativa libertad en la concesión de un trato discriminado a los problemas, en función de sus vinculaciones particulares o en función de su grado de indefensión frente a los grupos políticos de presión, la eficiencia económica se perjudica seriamente.

De hecho se puede asegurar que en las circunstancias presentes, las empresas privadas se encuentran mejor protegidas para conseguir sus objetivos utilitarios con mayor eficiencia que las empresas públicas. La no aplicación del criterio utilitario en las organizaciones públicas, lleva aparejado el rechazo del hecho de que los fines lucrativos estén conexiados con los objetivos del incremento de la productividad de su trabajo. Se corre el peligro de crear un ambiente politizado en el seno de los cuadros administrativos, en los que el comportamiento se oriente más a dar satisfacción a las necesidades políticas, que a las auténticamente económicas para los que se crearon.

Se ha tratado de preservar la imparcialidad de la burocracia median-

te la creación de la institución parlamentaria y de sus comités de control sobre la administración. La obligatoriedad de llevar la administración conforme al repertorio legislativo y a las normas aprobadas por el Parlamento o las Cortes, y la de rendir cuentas a los órganos estatales de inspección, constituye la técnica que instrumenta el control ininterrumpido de la burocracia. Los funcionarios deben informar de su acción y someterse a las preguntas y críticas en el modo de llevar su gestión. La transparencia en el ejercicio de sus funciones es el presupuesto inicial del que debe partir un control sobre la administración pública. Y la publicidad de la acción administrativa a través de medios apropiados de comunicación, es el complemento previo a la participación de la nación en este control. Sin embargo, esta etapa inaugural del control se limita a vigilar la legalidad formal de la acción administrativa, pero no penetra en la intervención crítica de los resultados de su gestión económica.

Examinando las disposiciones que regulan la actividad hacendística española, es posible encontrar una serie de normas que hacen referencia al control del gasto público (1). La intervención crítica se limita en esta codificación a la censura de cuentas y a la verificación del gasto.

(1) Código de Leyes de Hacienda, Ministerio de Hacienda, Madrid, 1969. Y Apéndice 1969:

— Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1 de julio de 1911, art. 73 (14), pág. 98.

— Estatuto del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, de 19 de junio de 1924, art. 4 (32), pág. 215.

— Reglamento Orgánico del Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, de 3 de marzo de 1952, art. 18 a 30 (33) págs. 217 a 221.

— Orden de 19 octubre de 1953, por la que se dan normas relativas al ejercicio de las funciones fiscalizadoras e interventoras de los gastos públicos encomendadas a la Intervención General de la Administración del Estado, artículo 1.º a 8.º (34), pág. 224 a 226.

— Orden de 15 de diciembre de 1962, sobre intervención de inversiones en recepciones de obras públicas y adquisiciones por el Estado (36), págs. 227 a 228.

— Orden de 21 de febrero de 1964, sobre contratación, intervención y ordenación de los gastos y pagos de las obras y servicios incluidos en los planes provinciales (37), pág. 228 a 232.

— Ley de 26 de diciembre de 1958, sobre fiscalización de entidades estatales autónomas (38), pág. 232 a 233.

La fiscalización previa del acto administrativo está constituida por los procedimientos presupuestarios y expedientes justificativos de la contratación y ejecución de las obras, servicios e inversiones públicas. La fiscalización ulterior o control crítico siempre se realiza a modo de comprobación del reconocimiento del derecho o de la obligación y de la ordenación recta de su cobro o pago. Cabría distinguir en la intervención crítica la realizada sobre los organismos centralizados públicos, los organismos autónomos públicos y las empresas públicas. Los organismos centralizados se sujetan totalmente al sistema general de control administrativo de la Hacienda Pública, los organismos autónomos acomodan su fiscalización e intervención a las normas establecidas para los primeros, y las empresas públicas se vinculan al control crítico estatal por medio del organismo autónomo en el que quedan adscritas y por otros controles inmediatos públicos (v. g., Tribunal de Cuentas). Además ciertas empresas públicas, en el ordenamiento español, pueden adoptar la forma de sociedades anónimas y dar cabida al capital privado en una participación limitada, de forma que el Estado no pierda el control de su gestión. En estas empresas a la intervención pública se superpone el control privado.

En todas estas organizaciones sometidas a la intervención pública, el control no sobrepasa la revisión del cumplimiento de las previsiones presupuestarias y la comprobación *a posteriori* del empleo de los recursos económicos. La fiscalización crítica de las operaciones de los organismos autónomos y de las empresas públicas, tienen un control contable a partir de las cuentas de Pérdidas y Ganancias, Balance y una Memoria explicativa de su gestión, además de la intervención común a todos los organismos públicos sobre ingresos y pagos de su actuación. Prácticamente la fiscalización crítica se limita a un control presupuestario, en el cual el interventor sólo comprueba la asignación presupuestaria

— Reglamento de Ordenación de Pagos, de 24 de mayo de 1891 (55), páginas 285 a 303.

— Ley Orgánica del Tribunal de Cuentas, de 3 de diciembre de 1953, artículo 1.º y 17 (70), págs. 322 y 324.

— Ley de Patrimonio del Estado, de 15 de abril de 1964, arts. 106 y 107 (359), pág. 2.563.

— Ley de Ordenación y defensa de la Industria Nacional, de 24 de noviembre de 1939 (522), págs. 3.216 a 3.220.

de los derechos y obligaciones, así como su aplicación y verificación formal. Pero en ella no se procede a una verdadera crítica utilitaria de si los cobros y gastos se han efectuado bajo criterios de economicidad y rentabilidad, buscando el mínimo costo con el máximo beneficio. Por ejemplo, ante la solicitud de mil neumáticos por un parque móvil público, bastaría para su fiscalización administrativa práctica que se aprobase la asignación presupuestaria por este concepto, que se procediese a una subasta si hubiera lugar y que se comprobase la compra del material. Pero quedaría pendiente el auténtico control crítico de la existencia de los doscientos cincuenta coches, de la oportunidad del momento de la compra, de la calidad y rendimiento, y de su productividad por el nivel de utilización alcanzado.

En la realidad de los hechos administrativos, el control crítico se ha supeditado a la honorabilidad y honradez del funcionario. Los criterios tradicionales del sistema atecnológico cuentan más en esta fiscalización, que los criterios impersonales utilitarios. La falta de intereses lucrativos en los directivos y organismos públicos, se suple con otros impulsos distintos a los que tienen los hombres de empresa. Mientras que el beneficio, en las empresas privadas, es una medida del éxito y del nivel de eficiencia de sus directivos en la consecución de sus objetivos organizativos; las aspiraciones personales pueden encontrar otro módulo de prestigio en las empresas públicas.

La acumulación de capital y de influencia social en las empresas públicas, permite obtener un elevado *status* para sus dirigentes. El dominio que se adquiere desde estos cargos, les hace apetecibles para personas con motivaciones políticas. Y la promoción política de los gerentes públicos, interfiere con demasiada frecuencia en el comportamiento utilitario de su gestión económica. La empresa o el cargo se ofrece como un eslabón para el ascenso en su carrera política o administrativa. La empresa no tiene para el directivo público una finalidad en sí, ni su éxito se mide desde el nivel de realización de los objetivos empresariales; en ella se busca el motivo de su promoción social. Se intenta más el asentimiento a los objetivos políticos de los grupos gobernantes, en los que se han puesto las necesidades individuales, que la integración personal en los objetivos de la organización empresarial a los que debe servir. La intromisión de los criterios políticos en los utilitarios, perjudica seriamente la eficiencia de las empresas públicas y la de los fines sociales

para los que se crearon. Sólo si el interés político de los gobernantes coincidiese con los intereses de los grupos administrados, sería posible esta confusión en los criterios. Pero en raros momentos de la historia se ha dado esta perfecta adecuación. La corriente de opinión que acepta las organizaciones públicas como instrumentos más idóneos para la regulación económica no es tan evidente. La gestión pública tiene también desventajas.

Está pendiente por demostrar que las motivaciones utilitarias de las personas, sean peores o mejores que las motivaciones particularistas de los dirigentes públicos. Y si esto se llega a demostrar, haría falta encontrar resortes eficaces de control crítico para los mismos dirigentes políticos, a fin de que no utilizaran las organizaciones públicas en interés propio y de que su actuación estuviese presidida por la maximización del bienestar social con una minimización del gasto público.

Uno de los primeros economistas en estudiar la intervención pública en el bienestar económico fue A. C. Pigou. Utiliza el criterio utilitario, puesto que define el bienestar económico como "aquella parte del bienestar social que puede ponerse en relación, directa o indirectamente, con el patrón monetario de medida" (1). Y partiendo de éste se inclina por la intervención estatal siempre que favorezca el desarrollo económico de la nación. Luego, la participación pública en la actividad económica se justifica por la posibilidad de corregir las deficiencias de la iniciativa privada y elevar al máximo la renta nacional. El Estado debe intervenir para salvar las imperfecciones del mecanismo productor de la riqueza nacional, en una estructura en que se ha llegado a los monopolios como medios de eficacia económica.

Y estima que los monopolios deben manejarse, no en función de los beneficios que pueden reportar a los propietarios individuales, sino en beneficio de la comunidad nacional. El monopolio debe tender a que el bienestar económico llegue al punto óptimo. El criterio de elección entre la conversión de las empresas monopólicas en públicas o el simple control indirecto sobre ellas, se pone en su eficacia utilitaria para maximizar el objetivo de bienestar social.

De donde, el problema se plantea en acertar con la conveniencia uti-

(1) A. G. PIGOU, *La Economía del Bienestar*, pág. 9, Aguilar, Madrid, 1946.

litaria de intervenir directa o indirectamente el Estado en la gestión de las empresas. La cuestión se resuelve aceptando la opinión subyacente en todos los economistas que, guiados por el sentido común de eficiencia, en todo tiempo y escuela, siempre han aceptado que la iniciativa privada ofrece más garantías de eficiencia para las empresas *innovadas y progresivas*. La dinámica del desarrollo económico exige un ambiente en el que las decisiones operen con libertad y rapidez. El mérito de la empresa privada está en que, guiada por sus impulsos lucrativos, se encuentra mejor organizada para decidir sobre los bienes que han de producirse, los métodos técnicos que han de elegirse y las innovaciones que han de implantarse para cumplir el objetivo empresarial del máximo beneficio con el mínimo gasto. Por el contrario, las empresas monopólicas de escaso nivel progresivo, en las que los hábitos o rutinas de gestión predominan sobre el comportamiento innovado, podrán defender con eficacia el interés social con la apropiación por el Estado de su organización y su conversión en empresa pública. La realidad económica está confirmando esta opinión. Se puede observar una transferencia de empresas privadas a públicas, en cuanto su dinámica económica se estabiliza o se pone en peligro de sucumbir. Pero al menor brote de cambio y evolución, se rememora la iniciativa privada como medio más eficaz para dirigir a mayor ritmo el movimiento del desarrollo empresarial.

La razón económica que preside esta elección se orienta a que los particulares están mejor dispuestos a correr con los riesgos de los nuevos inventos y a responsabilizarse del factor especulativo que implican los nuevos planteamientos del desarrollo empresarial. El riesgo es un factor que puede controlarse con criterios económicos. Disminuye cuando los negocios arriesgados se ponen en manos de los dirigentes más competentes. El riesgo se dosifica con la limitación de la responsabilidad del capital. La existencia del riesgo se hace económica con el desarrollo del mercado de capitales, que posibilita su distribución entre un número creciente de participantes y en el que se actúa con eficiencia obteniendo los mismos resultados, con menos riesgo individual. La dinámica de la actividad económica, por otra parte, siempre es necesario plantearla en el marco de la aventura sometida a riesgo y en un autocontrol derivado de la circunstancia de que las pérdidas comprometen el destino de sus gestores. La empresa pública reúne condiciones para aceptar el reto de

los negocios inseguros, pero no goza de las mismas propiedades para ejercer un autocontrol que solidarice a los funcionarios o gobernantes con el destino adverso de los negocios. El Estado siempre tiene resortes para difuminar la responsabilidad de una pérdida en motivos ajenos a los utilitarios. Pero si el Estado aplicase el criterio de responsabilidad, los funcionarios jamás adoptarían una decisión que pusiera en peligro su cargo. El comportamiento administrativo público no está convenientemente estructurado para afrontar con eficacia la dinámica del desarrollo empresarial. El costo social de su actuación sólo se justifica por la realización de objetivos sociales imprescindibles para la vida social y por el acometimiento de empresas necesarias para el desarrollo económico, en las que es preciso romper con el estado de incertidumbre del inversor mediante un mayor dominio de la situación y una posterior distribución del riesgo entre toda la nación. Pero siempre asegurando el control crítico de la población sobre los posibles abusos del poder y de las clases gobernantes de la nación.

La paulatina afirmación de la empresa pública, sin embargo, ha sido seguida de un intento de creación de nuevas técnicas para conseguir la optimización de los objetivos sociales al menor costo. Las decisiones administrativas se pretende que sean guiadas por el *análisis coste-beneficio*. En este planteamiento los gastos deben reflejar los costes sociales y los ingresos señalar los beneficios también sociales. Se acepta, pues, que los criterios de fijación de los gastos e ingresos de las empresas privadas sirven para reflejar adecuadamente los gastos e ingresos públicos. Únicamente se admite una diferencia básica entre los costes-beneficios privados y públicos; en los últimos entran a formar parte integrante las desutilidades-utilidades sociales en el cómputo del resultado global estimado. Y así el análisis privado coste-beneficio sólo tiene en cuenta los rendimientos individuales, mientras que el público pretende introducir todas las pérdidas y ganancias vistas desde una perspectiva social.

Esta técnica se fundamenta, por consiguiente, en la posibilidad de transferir los criterios individuales a la valoración de la realidad pública. Pero esta generalización no es tan fácil. El valor de los bienes apetecidos por los particulares viene fijado normalmente por el mercado, mientras que para ciertos bienes públicos de valor no específicamente utilitario (educación, urbanización, servicios sociales, recursos ecológicos, etc.)

no existen precios de mercado y han de cuantificarse con unos “precios sombra” difícilmente tasables por su naturaleza utilitaria indeterminada. Por este motivo es mejor hablar en términos de eficiencia para realizar ciertos objetivos sociales (v. g., incrementar la renta nacional). Lo importante es señalar y concretar los objetivos básicos que se persiguen y desde ellos medir la eficiencia de su realización en términos de ingresos y gastos reales. De esta manera se sabrá lo que en unidades lucrativas supone una acción administrativa y el coste de la utilidad social. La economía siempre actúa sobre recursos escasos y alternativos de elección entre diversas posibilidades de utilidad.

Desde esta perspectiva de eficiencia, la actuación administrativa ha utilizado la técnica de la *dirección por objetivos* para incrementar la eficacia de la organización pública. Una vez que han sido fijados los objetivos, éstos servirán como programas de acción que deberán ser ejecutados a todos los niveles de la administración. El objetivo es la norma que se utiliza para el autocontrol de los funcionarios. Se considera que la cuantificación de los objetivos permite ofrecer metas de actuación de las que deben responsabilizarse los mandos y que sirven para medir los resultados de sus esfuerzos. Los programas de producción y los presupuestos de valoración son los medios de control crítico del nivel de ejecución de los objetivos. De esta manera cada cargo se constituye en un núcleo de responsabilidad mensurable (1). Pero esta técnica de dirección requiere una previa motivación de los funcionarios, para que su comportamiento se identifique con los objetivos. La participación en la elaboración de los objetivos, la elevación del *status* social del funcionario y el reforzamiento del nivel retributivo del mismo por medio de incentivos eficaces y pecuniarios para reforzar los impulsos del comportamiento utilitario en la actuación administrativa, son condicionamientos previos para la eficiencia de esta técnica de gestión económica. El reforzamiento de los órganos de inspección crítica sobre los resultados de la actuación administrativa y la posibilidad de premiar el nivel de ejecución de los objetivos mediante su ascenso en la carrera administrativa, son condiciones preliminares de este cambio de mentalidad hacia la rentabilidad en la burocracia.

(1) EMILIO SOLDEVILLA, *Teoría y Técnica de la Organización Empresarial*, pág. 93, Ed. Hispano Europea, Barcelona, 1971.

Pero para que lo anterior fuera posible, la esfera política debería permitir que la administración tuviera acceso a la fijación de los objetivos y no se limitase a ser un mero agente pasivo de lo acordado por los órganos de gobierno. Además, la acción administrativa tendría que regirse con gran autonomía frente a la acción política. La independencia de su actuación es imprescindible para que su organización tenga entidad propia y capacidad para ejecutar los objetivos sociales con criterios de eficacia económica. La intromisión de los políticos en su organización introduce una duplicidad de objetivos encontrados que, necesariamente, crearán tensiones en las que el objetivo administrativo, por naturaleza más indefenso, tenderá a ser sofocado por los objetivos políticos. La misma unidad de mando de la administración se quebranta cuando hay una dualidad de poder en su organización e incluso puede correr las mismas crisis que las experimentadas por el desgaste del poder político. La moral de la burocracia se resquebraja cuando percibe que sus grupos administrativos no tienen la suficiente autonomía para tomar decisiones sobre los objetivos de su propia organización y cuando sus necesidades no se ven satisfechas en su seno. Y, por último, la identificación de lo político y económico impide el control crítico, puesto que la intervención y lo intervenido se confunden en una misma realidad.

Todas estas dificultades que atentan contra la autonomía de las organizaciones públicas, obligan a pensar que todavía no está suficientemente resuelto el problema de la adaptación del comportamiento administrativo público a las necesidades económicas de sus organizaciones. La simple conversión de las empresas privadas en públicas, no implica una solución definitiva del cumplimiento de los objetivos sociales, siempre queda pendiente la creación de impulsos económicos capaces de establecer un comportamiento que obre con criterios utilitarios y de generar controles críticos en sus sistemas de gestión.

SECCIÓN III. — EL CONTROL CRÍTICO EN EL SISTEMA SOCIALISTA

El socialismo surge en el sistema capitalista como un movimiento de protesta. La conducta se orienta también al logro de los valores utilitarios aportados por la técnica industrial. Pero el comportamiento socialista se forja en las apetencias utilitarias no satisfechas en el régimen anterior, por las llamadas injusticias económicas, y que se aspiran a lograr con el nuevo sistema. Los impulsos de revolución se alimentan, por consiguiente, con imágenes o motivaciones de consecución utilitaria en las nuevas estructuras sociales. La técnica inicial consiste en crear fuertes aspiraciones utilitarias en los sujetos y una vez que su conducta ha sido estimulada y reforzada para la apropiación de valores económicos, presentarles los lugares donde podrán dar satisfacción a estas necesidades utilitarias. El impulso no está orientado a la producción y al beneficio, sino a la apropiación de la riqueza poseída por otros e imaginada injustamente distribuida. De manera que el socialismo aparece como una técnica social con un carácter propiamente distributivo y un tanto ajeno a las motivaciones de producción. Mientras la riqueza no es poseída íntegramente por el trabajador y se mantiene en manos del capital, existe un campo de actuación para las reivindicaciones utilitarias de los sujetos con altos niveles de aspiraciones no logradas. Cuando la riqueza cae definitivamente en manos de los representantes oficiales del trabajador, los impulsos utilitarios de apropiación desaparecen y deben ser sustituidos por otras esperanzas utilitarias que muevan el comportamiento humano. Este aspecto podría ser la pauta de separación de las versiones socialistas en los países de Europa Occidental y la versión ortodoxa de Europa Oriental y de China.

Los países occidentales se mueven dentro de la actividad económica nacional en una gran interrelación de intereses privados y estatales. La administración pública está íntimamente conexiónada con las organi-

zaciones particulares. Las decisiones de una y otras se toman en función de objetivos comunes. Las empresas privadas aceptan los intereses sociales y adaptan sus organizaciones al cumplimiento de los objetivos públicos. La administración pública respeta los intereses privados y los utiliza en provecho de la comunidad nacional. La iniciativa privada se integra, pues, en el sistema organizativo estatal que regula la actividad económica. La intensidad de esta integración y de sujeción al control administrativo depende de los matices políticos de los gobiernos y de las condiciones en que se desenvuelve la economía.

En la Europa Occidental, la participación estatal en la industria ha evolucionado, según la influencia que los partidos políticos de izquierda han tenido en los gobiernos nacionales. El socialismo no ha obtenido una mayoría absoluta suficiente para poder gobernar en los países europeos con total independencia de criterio. Generalmente éste ha actuado en coaliciones de centro-izquierda, lo que ha motivado una confrontación de políticas en una continua tensión de perspectivas en la realización del bienestar social. Ello ha obligado a los grupos políticos a efectuar continuas cesiones en sus posiciones consagradas. Además, la necesidad de satisfacer con eficacia las exigencias de desarrollo nacional y la de no perder el voto de los electores con experiencias arriesgadas, han obligado a que los partidos políticos acepten acuerdos de compromiso en lo económico. Los cambios programáticos han sido impuestos por la realidad socio-económica de los países.

Los efectos de esta situación se han materializado en la acentuación de la planificación de la economía desde los poderes centrales y en el aumento del control público mediante la nacionalización de las empresas, creación de nuevas empresas públicas y en algún otro medio apto para la intervención. No obstante, el pragmatismo está sustituyendo al antiguo doctrinarismo en este movimiento socializante. Se busca la eficacia de las organizaciones para cumplir los objetivos nacionales. Cuando la gestión pública se ha impuesto sobre la privada, se ha explicado por necesidades de financiación, de gestión y de planificación total. El criterio discriminatorio se fundamenta en el objetivo económico de lograr una optimización de la eficiencia para producir lo que la sociedad reclama, a los precios más bajos y en condiciones de minimización de costos con máximos ingresos. Cualquier elección por lo público se somete a una verificación desde los fines de ocupación, desarrollo y bie-

nestar social. De esta manera han surgido las empresas públicas cuando se ha demostrado su superioridad con respecto a las privadas, especialmente en los monopolios. Se han establecido controles indirectos sobre la actividad económica nacional, cuando se ha comprobado la eficacia de las empresas privadas sobre las públicas, aún en empresas de gran dimensión. Y para las pequeñas y medianas empresas, se ha dejado a la iniciativa privada, dado el elevado coste del control directo sobre su gestión económica.

Las experiencias socializantes se han concretado, por consiguiente, en las empresas y organizaciones públicas. Estas unidades económicas de producción tienen las mismas características que las que se han examinado en el apartado anterior. Las dificultades de control crítico en estas empresas persiste bajo el sistema europeo de coalición política. La socialización de las empresas no ha suprimido las deficiencias que la burocracia presenta en la gestión económica. La administración está movida por cuasi-funcionarios no motivados por criterios utilitarios. Este comportamiento no integrado en los objetivos públicos, ocasiona pérdidas considerables para la economía. Sólo por medio de un aumento de los instrumentos de control, podría paliarse esta falta de impulsos utilitarios. Pero esto supone una carga social que se ofrece como antieconómica para la nación. Las empresas y organizaciones públicas han conseguido ciertamente impulsar el desarrollo, pero queda la cuestión de calcular el costo social que supone para una nación su utilización. La cuestión empresa privada o pública debe plantearse definitivamente en términos de economicidad y rentabilidad para el conjunto nacional. Hasta el presente la crítica socialista ha aportado una gran dinámica reivindicativa, con efectos beneficiosos para nivelar la estructura distributiva nacional y corregir las deficiencias de las técnicas privadas de gestión; pero todavía no ha encontrado nuevas y originales técnicas de administración, que sustituyan con mayor eficacia a las que emplea la iniciativa privada. El control crítico sigue operando con mayor eficacia desde las motivaciones utilitarias de los particulares.

Los países de la Europa socialista se han visto obligados a pasar de una acción crítica del sistema capitalista, a un quehacer de estructuración de la gestión económica. El fundamento de los países socialistas del Este se establece en la idea funcional de que la propiedad debe estar en poder de la sociedad y no parcelada por el dominio individual. La

propiedad privada es el mal que impide que la sociedad no satisfaga sus necesidades económicas. De ahí se deduce el principio utilitario que rige la administración social de los recursos económicos y que afirma necesariamente que el interés general coincide con el interés individual. Cualquier oposición entre ambos, debe corregirse, sacrificándose a los particulares en defensa de la utilidad social. En base de estos criterios, la economía socialista se organiza desde los poderes centrales utilizando el modelo de planificación imperativa. Las empresas aparecen únicamente como unidades formales de producción. El control de la actividad económica se planteó desde el principio del establecimiento socialista, en función de la sola autonomía contable y de la simple delegación a la dirección de la responsabilidad en la ejecución del plan.

La planificación en la época staliniana se conformó desde los órganos centrales, que imponían a la empresa todos los índices de ejecución en valor y en cantidad como una ramificación del plan superior. En este esquema no aparecen impulsos utilitarios capaces de crear un ambiente de autocontrol crítico para la optimización de la gestión; sólo existen motivaciones heterónomas que originan un comportamiento voluntarista apoyado en normas administrativas imperativas y no en criterios racionales asentados en valores subjetivos utilitarios. Este modelo voluntarista pronto suscitó una oposición de intereses entre los dirigidos planificadamente y el Estado. El gobierno central condicionó la economía a sus objetivos socio-políticos, sin respetar los objetivos utilitarios de sus administrados. Se interpretan equivocadamente los valores utilitarios innatos a la naturaleza humana, confundiéndolos con las reminiscencias en el pueblo por la propiedad del sistema capitalista vencido por el socialismo.

Desde estas posiciones encontradas se originó una situación en que las empresas buscaban sus objetivos utilitarios produciendo bienes favorables a sus intereses; se intentaba fabricar productos acomodados a las mayores facilidades que presentaban las estructuras particulares y con mayores condiciones para obtener resultados positivos de gestión. Los objetivos centrales se descuidaron y el plan perdió eficacia. Las autoridades centrales reaccionaron con una intensificación meticulosa de normas y una multiplicidad de controles que asfixiaban la iniciativa de la gerencia empresarial. La moral de los cuadros directivos decayó al apreciar que la administración central no admitía sus errores, ni aceptaba la

responsabilidad de sus actos políticos. En estas circunstancias fueron apareciendo sentimientos de hostilidad entre la administración y los administrados. La una pensando que el no cumplimiento del Plan estaba causado por las ocultaciones y por la pasividad de las empresas; los otros opinando que los intereses estatales defraudaban los suyos propios, y, por consiguiente, buscaban medios para presionar al poder central en su particular beneficio y para defenderse de las severas normas centrales utilizando relaciones informales con las que escapar a los desproporcionados objetivos estatales. Las organizaciones empresariales socialistas, ante estas tensiones, sufrían en su capacidad creadora y en su dinamismo innovador sin llegar nunca a la optimización económica de sus recursos productivos.

Para remediar estas condiciones viciosas, que comprometían el interés general, surgió un movimiento crítico económico que puso más atención en los resortes utilitarios del comportamiento económico. Las tesis de Liberman fueron aceptadas por el Partido Comunista y se creó un estado de opinión de la necesidad de reformas en la gestión económica. Y en ellas el beneficio se introdujo como incentivo utilitario en el comportamiento económico de los sistemas socialistas. Entre los años 1964 a 1968 todos los países europeos del Este aplicaron esta norma lucrativa a sus empresas. Ahora bien, el contenido de este término tiene todavía las características propias de los modelos de gestión socialista, en los que la propiedad es estatal.

El beneficio, como estímulo socialista, tiene la consideración de *renta diferencial* sobre los fondos empresariales. Se estima que los activos de la empresa deben aportar una renta mínima a la nación, que supere a los costos de producción. Este valor es el excedente empresarial que se concentra en manos del Estado para cubrir sus necesidades gubernamentales. La naturaleza del beneficio está en superar esta renta mínima y conseguir una mayor rentabilidad sobre los fondos empresariales. El beneficio prácticamente se refiere a la diferencia entre el nivel calculado en el plan de rentabilidad y el efectivamente conseguido por la gestión empresarial. Si en el cálculo económico del valor de un bien se incluye el precio de coste, más la renta fijada por la ley, el beneficio es la renta suplementaria alcanzada por una explotación económica al máximo de su eficacia. Y este beneficio se convierte en estímulo por la participación de esta masa monetaria en favor de la empresa y de sus grupos de tra-

bajo. La motivación lucrativa hace su aparición y se mezcla con los impulsos voluntaristas en el comportamiento económico del sistema socialista.

Los impulsos utilitarios se orientan hacia el ahorro en los costos y no a la utilidad del mercado. En efecto, la tasa de beneficio depende de la productividad empresarial de los activos. La reducción de los gastos, el incremento de la producción o las mejoras cualitativas de los bienes, son los elementos que inciden sobre los niveles diferenciales de renta. El término occidental que mejor se adapta al beneficio socialista es el de economicidad, en cuanto que su cálculo está referido a la maximización del valor de la producción para unos precios dados. En esta perspectiva el control crítico privado se admite, pero se limita a las células de producción al establecerlo en función de la economicidad en la gestión de los fondos. Cuanto mayor sea el nivel de utilización de la capacidad productiva de los activos fijos y circulantes, mayor será la productividad alcanzada; y para unos precios dados, mayor será la rentabilidad empresarial. El efecto inmediato de la reducción de los costos o el aumento de la producción, se traduce en el nuevo criterio del beneficio. No obstante, existe una clara diferencia entre el beneficio capitalista y el socialista, en cuanto que aquél proviene de las leyes del mercado, mientras que éste se deduce del precio planificado. La economicidad sólo adquiere valor por medio de los precios a los que se somete su producción.

La reforma en la gestión de las empresas socialistas, sólo ha pretendido motivar a las empresas con el criterio utilitario de la economicidad en el gasto o producción, pero ha mantenido el principio del sistema planificado de precios como medio de garantizar el control general de la economía nacional. Las posiciones socialistas han dado un paso en la liberación de las motivaciones utilitarias para la esfera productiva, pero todavía las mantienen en lo que hace referencia a la esfera del mercado. Los objetivos del Plan, se valoran a unos precios que aseguren centralmente el equilibrio de la producción y el consumo, así como el de pleno empleo. Estos precios se determinan oficialmente, teniendo en cuenta los costos y los beneficios estimulantes sobre la producción. Haciendo variar los precios por encima o por debajo del valor utilitario real del mercado, se pretende controlar la eficacia del Plan. Las razones políticas del desarrollo nacional, impulsan a que los organismos centra-

les de planificación fijen los precios para asegurar la rentabilidad de aquellas empresas que son prioritarias para los objetivos estatales. Conforme sea la importancia relativa de las empresas en los planes centrales, los precios de sus productos se valorarán en función de la necesidad de desarrollo derivada de los fines jerarquizados por la administración central. El control socialista mediante el rublo, sólo ejerce su acción sobre la producción, pero no opera con eficacia crítica sobre el mercado. El Estado es juez y parte de sus propias decisiones sobre los precios. Las empresas únicamente pueden participar en los precios a título negociador desde una fijación autoritaria estatal.

Si bien es cierto que entre Rusia y los demás países socialistas, hay una diferencia de grado en una mayor consideración de los últimos por los estímulos materiales, se puede asegurar que el control crítico no actúa a todos los niveles de la gestión económica. Para que éste ejerciera su influencia tendría que operar, tanto en la dimensión productiva, como en la consuntiva. El principio lucrativo se basa en la censura permanente del proceso económico que se inicia con la producción y termina con la venta. La minimización de gastos en la producción se completa con la maximización de beneficios en la venta. Los resultados críticos actúan en las dos vertientes. El control crítico socialista se ha detenido a mitad del recorrido liberalizador. Todavía no existe ninguna intervención crítica sobre la administración central. Aunque sobre el papel y reglamentos cabría considerar una crítica legal sobre la administración, la identificación de sus órganos con los estatales de gobierno impide pedir responsabilidades a los órganos centrales de planificación. Ninguna empresa tiene capacidad real para exigir responsabilidades al gobierno, ni para defenderse en sus derechos frente a la administración central.

De donde, a pesar de la reforma en la gestión económica, los vicios del sistema socialista persisten. La producción se instrumentaliza en servicio de los impulsos lucrativos de las empresas; los consumidores sufren las consecuencias del enfrentamiento entre el criterio utilitario empresarial y el voluntarista estatal. Las relaciones entre las empresas y entre la empresa-mercado, se deterioran; ya que el plan no consigue integrar a las otras empresas y a los clientes en cada una de las organizaciones empresariales. El cliente no aporta ninguna utilidad a la empresa: es simplemente un sujeto de escasez sin posibilidad de hacerse oír en sus

necesidades económicas. Cada empresa busca su propia utilidad, manejando con los recursos disponibles y manejando las normas administrativas en provecho propio. Las motivaciones altruistas no aparecen cuando se ponen en juego los valores utilitarios. Hay una contradicción socialista en el tratamiento del comportamiento económico, al estimar que los estímulos económicos sólo deben actuar en el control crítico de la producción, pero deben evitarse en el control crítico del mercado. Los dogmatismos socialistas tradicionales, se resisten a modificar su conducta a pesar de la evidencia de los hechos. La crítica que el movimiento internacional socialista provoca en las estructuras capitalistas, podría plantearse, incluso con mayor intensidad, en las estructuras socialistas.

CONCLUSIONES

Ilustrísimos Señores: hemos llegado al término de nuestra reflexión y ahora es el momento de ponderar nuestras opiniones en torno a la debatida cuestión del control crítico sobre la gestión económica. Me atrevo a presentarles, a modo de conclusiones, mi propio parecer en un juicio resumido sobre la cuestión que ha sido objeto de mi exposición.

I. El control crítico debe estimarse en los más radicales resortes que regulan el comportamiento económico-administrativo. Se le ha considerado en los últimos tiempos, especialmente desde que la burocracia apareció, por la intervención formal en la actividad programada del personal ejecutivo. La normalización del trabajo, la elaboración de pautas de conducta, el empleo de medios de verificación y vigilancia en la ejecución de los objetivos planeados, y, en último caso, la aplicación de reglas correctivas, son las técnicas con las cuales se ha pensado resolver el problema de la gestión económica. Estas técnicas se han materializado en principios y normas administrativas con las que se ha pretendido racionalizar y acotar el modelo de dirección económica. Sin embargo, no se ha penetrado en la valoración de los objetivos últimos que conforman a las organizaciones económicas y que condicionan toda su existencia. Los intereses económicos de los grupos humanos que asumen estos fines organizativos, constituyen el criterio último de valoración de los objetivos económicos y de las normas que orientan su actuación. Y estos intereses provienen de las leyes utilitarias psíquicas que motivan el comportamiento humano en el ámbito económico. La maximización de la utilidad y la minimización de los gastos, son principios de la economía que se suscitan en las vivencias más radicales del hombre.

Lo mismo que la tendencia de la conservación física, ha presionado la conducta humana desde las épocas primitivas, también la tendencia utilitaria ha constituido un centro de gravedad en el comportamiento económico para la satisfacción de las necesidades humanas. Luego, la intervención crítica, debe analizarse en función de las relaciones entre los *sujetos* y las *propiedades utilitarias* de los bienes para sus necesidades. La captación del valor de utilidad se realiza, no en las oficinas administrativas o en los centros de planeación, sino en las relaciones vitales humanas en su lucha natural por la existencia y por el logro de una vida más agradable. No se puede administrar lo que no se ha creado. El núcleo vital utilitario del hombre es el que aporta la dinámica crítica del quehacer económico y el que crea los impulsos que suministran la energía del descubrimiento de las oportunidades y del desarrollo económico.

II. En el sistema atecnológico la tendencia utilitaria humana se manifestó en los valores tradicionales, que la sociedad aceptó como vehículos de promoción en su escala social. El prestigio social constituyó el medio oportuno para normalizar el comportamiento económico en una inspección por la obtención del máximo producto en la actividad económica. En los sistemas capitalistas posteriores, la tendencia utilitaria se intensificó y adquirió un matiz apersonal. Las motivaciones económicas se racionalizaron y se concretaron en el beneficio. El interés individual que persigue un resultado utilitario diferencial en los negocios, sostiene la intervención crítica como una acción refleja en su propia conducta. La empresa busca el beneficio del público cuando éste sirve al beneficio privado de sus grupos administrativos. En este beneficio actúa la racionalidad, al obrar sobre una estructura de relaciones económicas, derivada de la división del trabajo. La especialización a medida que se intensifica, separa los factores económicos en su genuina individualidad, que ha de reunificarse en organizaciones cada vez más complejas. La interpretación de esta estructura organizativa requiere una reflexión para mover los resortes lucrativos que capten las motivaciones utilitarias en favor de los objetivos empresariales. El beneficio, como resorte concluyente, preside la dinámica empresarial y al buscarlo se satisfacen los intereses de los partícipes en la organización empresarial. La ley económica de la rentabilidad máxima ejerce la censura crítica posible en el actual sistema industrial.

III. El avance del movimiento económico ha penetrado en esferas relativamente ajenas a los valores económicos. La acción administrativa se ofrece en un marco suprautilitario que rebasa sus modelos gerenciales. Las empresas y organizaciones públicas van surgiendo, en cuanto los objetivos sociales han de cumplimentarse desde motivaciones no utilitarias. Este original planteamiento de la gestión económica no se ajusta a las condiciones económicas requeridas por un auténtico control crítico. Se ha intentado remediar este defecto crítico por técnicas indirectas de control, que hasta el momento no han actuado con la eficacia de los resortes utilitarios procedentes del beneficio particular. Sólo se pueden atenuar estas dificultades con esquemas de comportamiento que satisfagan las exigencias de los funcionarios o empleados semi-públicos. Pero siempre permanecerá el grave problema de la concurrencia de objetivos políticos y económicos en estas organizaciones, que suprimen la unicidad teleológica de la acción empresarial.

IV. El socialismo ha irrumpido en la economía aportando su fuerza reivindicativa. Sus técnicas iniciales se plasmaron en acciones distributivas que contribuyeron a intensificar el movimiento económico. Los impulsos por el logro de mayores necesidades utilitarias, han imprimido un mayor dinamismo al progreso, mientras se han mantenido en un equilibrio de posiciones de dominio en el mercado. Los países europeos occidentales han recibido este impulso desde las coaliciones políticas formadas con participación socialista y se ha reflejado en una mayor atención por los fines sociales y por las empresas públicas, pero sin una ruptura con los modelos de gestión crítica utilitaria. Los países socialistas del Este se separaron en un principio de los resortes utilitarios y se sirvieron de una técnica voluntarista basada en las normas administrativas de programación. La planeación económica adquirió en ellos una importancia suma, pero siempre se realizó con tensiones y dificultades entre los órganos centrales y las unidades económicas de ejecución, que dificultaron seriamente sus objetivos socio-políticos. El control crítico nunca llegó a realizarse a partir de las simples acciones administrativas. Actualmente se ha recurrido a los valores utilitarios para recobrar la eficacia crítica del control desde las motivaciones puramente económicas. Sin embargo, no se han superado los obstáculos que embarazan el control crítico, al persistir el criterio voluntarista en la fijación de los pre-

cios. Todavía la fuerza dogmática de la ideología resiste a la eficacia de la realidad económica, que trata de abrirse camino en un modelo cerrado de gestión. La humanidad se recobrará de algunas de sus dudas, cuando perciba que entre sus condicionamientos está el sometimiento a la naturaleza de lo económico, que se pone en evidencia en los valores utilitarios que persigue el hombre para el cumplimiento de sus cambiantes necesidades.

Bilbao, 14 de noviembre de 1974

ÍNDICE

	<u>Págs.</u>
I. EL CONTROL CRÍTICO EN EL SISTEMA ATECNOLÓGICO.	9
II. EL CONTROL CRÍTICO EN EL SISTEMA CAPITALISTA .	13
I. EL EMPRESARIO CAPITALISTA	16
II. LA EMPRESA PRIVADA ANÓNIMA	21
III. LAS EMPRESAS Y ORGANIZACIONES PÚBLICAS	28
III. EL CONTROL CRÍTICO EN EL SISTEMA SOCIALISTA. .	41
CONCLUSIONES.	49

