
LA EMPRESA PÚBLICA MULTINACIONAL EN LATINOAMÉRICA
1970-1980, ¿UN TEMA OLVIDADO EN LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA?



Omar Guerrero Orozco

Introducción

Durante la década de 1970 surgió en México un tema de gran interés entre los estudiosos de las ciencias sociales, así como para los tratadistas de la administración pública cuya ocupación principal era el estudio de la empresa pública. En ese tiempo también la integración latinoamericana era un asunto relevante, y de su combinación emergió un campo de interés común personificado por la *empresa pública multinacional* (EPM). Quien escribe estas líneas, preparó en 1973 un ensayo que permaneció inédito, y luego de tantos años se convirtió en un documento histórico que narra un suceso del pasado. La invitación para participar en el seminario internacional que dio origen al presente libro me brindó la oportunidad de revisar ese trabajo para empaparme no sólo del tema referido, sino del *estado del arte* de entonces. De aquí mi renovado interés por recuperar el estudio de la empresa pública multinacional y recobrar algunos problemas tratados en ese escrito, así como extender la auscultación de nuevas fuentes hacia el presente con especial interés en la bibliografía publicada en las décadas de 1970-1980.

Como lo vamos a percibir, la mayoría de los ensayos sobre la EPM son europeos, toda vez que en América Latina los antecedentes son escasos y más bien los proyectos son los que menudean. Los antecedentes están encabezados por la Flota Mercante Grancolombiana integrada por Colombia, Venezuela y Ecuador, creada en 1946. Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua en 1960 establecieron la Corporación Centroamericana de Servicios de Navegación Aérea (COCESNA), para administrar el tránsito aéreo, las telecomunicaciones aeronáuticas y los servicios de radionavegación en América Central. En fin, en 1975 Costa Rica, Cuba, Jamaica, México, Venezuela y Nicaragua, se asociaron en la Empresa Naviera Multinacional del Caribe (NAMUCAR) (Saravia, sin datos editoriales: 40-41). En el ámbito de la electricidad

son memorables los casos de la Entidad Binacional Itaipú instituida en 1973 por Brasil y Paraguay. En ese año se creó la Entidad Binacional Yacyretá entre Paraguay y Argentina.

Nuestro escrito, entonces, se ciñe al examen de la EPM de un modo abreviado, puntualizando el análisis de la bibliografía de entonces y su proyección hacia el presente. La empresa pública multinacional, en suma, es abordada como sujeto histórico.

La EPM fue y es, hasta donde podemos saber, un tema desatendido por la teoría de la administración pública. Las oportunidades de incorporarla como tópico administrativo se dejaron pasar como es evidente en el trabajo de Henri Fayol sobre la empresa pública francesa de Postas, Telégrafos y Teléfonos (PTT), una compañía proyectable al desarrollo internacional que se soslayó (Fayol, 1921). En un artículo sobre esa compañía, Henri Fayol optó por dar énfasis a lo que juzgó “incapacidad industrial del Estado”. Ocurrió lo mismo en la teoría de las organizaciones, que dentro de un libro emblemático y pionero sobre el tema se pasó por alto a la EPM cuando su autor, James Mooney, consideró todo tipo de especímenes organizativos sin reparar en aquélla (Mooney, 1954). Tampoco James Burnham visualizó a la EPM cuando destacó la trascendencia de la revolución gerencial en su *opera magna*, precisamente cuanto ella era un ejemplar típico de esa revolución (Burnham, 1941). Idéntica omisión es patente en la revolución organizativa profetizada por Kenneth Boulding a mediados de la década de 1950 (Boulding, 1968).

El hecho narrado no significa que tan eminentes ejemplares de la administración pública y de las organizaciones como son las EPM, no puedan ser reenfoadas y replanteadas dentro de esos procesos de cambio trascendentales a la luz de su tiempo, así como en la actualidad. Al mismo tiempo ellas constituyen especímenes dotados de la tipicidad enunciada en las revoluciones gerencial y organizativa, toda vez que elementos latentes podrían redefinir ambas convulsiones y dar cabida al examen de la EPM. Estudios venideros podrían dar luz al respecto. Pero no todo ha sido sequía en el tema. Afortunadamente, para el gremio de la administración pública, Mauricio Valdés publicó el mejor trabajo sobre la EPM hecho en Latinoamérica desde la perspectiva administrativa (Valdés, 1983), salvando de tal modo nuestro honor corporativo.

Las causas de las mencionadas omisiones sobre las EPM son diversas y algunas están incluso ocultas en el enigma. Creo que parte del problema obedece al mundo algo oscuro donde ha transcurrido la vida de las empresas públicas multinacionales, y quizá también merced

a un carácter multidisciplinario que posiblemente las ha situado como tierra de nadie. Paradójicamente, es un tema altamente especializado según el saber del caso, ya se trate del derecho internacional público, la economía o los negocios privados.

La empresa pública: de la internacionalización a la multinacionalización

Uno de los manantiales del cual emanaron las empresas públicas multinacionales fue la propensión universal de las organizaciones de mudar su condición por cuanto a una escala gradual de evolución ascendente, al mismo tiempo que se diferenciaron y se especializaron en su interior. Fue esta la emergencia explosiva de una variedad de organizaciones con formas corporativas, junto con el desarrollo de patrones de configuración complejos. Esto ocurrió durante una “revolución organizativa” que situó la gravitación de las sociedades desde mediados del siglo XX, alrededor de corporaciones colosales y organizaciones en gran escala (Boulding, 1968). Si bien la EPM no fue agregada como un ente tratado en las obras relativas a esa revolución, como ya lo comentamos, ello no quiere decir que no formara parte del proceso junto con los grandes bancos, las asociaciones sindicales y las corporaciones postales (Friedman, 1943: 190). Este fue el origen de “organizaciones complejas”, criaturas nacidas en aquel entonces y propias de ese tiempo, pues cien años antes —salvo el Estado y la Iglesia católica— no existían grandes organizaciones (Drucker, 1995: 24). La revolución organizativa constituyó un proceso de expropiación de las organizaciones pequeñas en favor de las mayores, así como el sesgo de propósitos individuales a favor de las grandes colectividades.

De modo que un protagonista eminente y singular en esa revolución es la empresa pública multinacional, porque en ese entonces existían razones para esperar un acrecentamiento de las empresas económicas internacionales (Friedman, 1943: 190). En efecto, en el seno de la administración pública las empresas de propiedad del Estado fueron alcanzadas por ese torbellino colosal. La secuela inmediata fue su “internacionalización” por motivo de la ampliación y diversificación de los mercados, que al mismo tiempo propició la multiplicación de las sucursales en una variedad de países. Este hecho fue visible principalmente en la década de 1960 y conceptualizado ciertamente como un fenómeno

de mutación, que en su primera etapa era evidente que las subsidiarias localizadas fuera de las fronteras del país sede en ese entonces estuvieron limitadas por el derecho mercantil local (Rapp, 1986: 1 y 5). Pero una vez que el mercado internacional creció, el Mercado Común Europeo se consolidó y las empresas privadas estadounidenses se extendieron por doquier; el capullo original de la empresa pública internacionalizada fue roto y una metamorfosis dio origen a su “transnacionalización”. Fue de modo tal que la empresa pública, originalmente concebida para dar solución a problemas nacionales, se adaptó a nuevas condiciones y se reprodujo con organizaciones novedosas dotadas con funciones inéditas (White, 1979: 295-297). En su condición de protagonista emergente a partir de la década de 1960, la empresa pública internacionalizada trasciende su añejo papel de prestador de servicios y muda en participante eficaz en el intercambio mercantil mundial.

Uno más de los tributarios del caudal del que surgió la EPM fue la conveniencia de un actuar común por medio de un proyecto igualmente compartido, merced al principio del mejor aprovechamiento de un recurso por medio de la asociación de esfuerzos (Saravia, *circa* 1979: 40-41). Esto fue certificado por el hecho de que, en la década de 1970, la mayor parte de las EPM latinoamericanas operaba en el campo de la infraestructura física. Como lo apuntó Enrique Viloría, la EPM consiste en un mecanismo apropiado para llevar a cabo, en forma conjunta, actividades en común a dos o más Estados en una diversidad de campos de la economía (Viloría, 1978: 222).

Esta segunda vía, la más seguida en Latinoamérica, es la que exploraremos principalmente.

La empresa pública multinacional

Las empresas públicas multinacionales son antiguas; ellas existen desde la primera mitad del siglo XX. Sin embargo, *lato sensu*, ya estaban operando desde el siglo XVIII en los grandes imperios que las crearon para repartir la manufacturación de un producto entre sus colonias. España, por ejemplo, cultivaba el tabaco en Luisiana, lo procesaba en la Nueva España y lo distribuía por todo el imperio. Este enorme sistema político, que fue edificado por medio de enlaces matrimoniales y merced a la fortuna (Meinecke, 1997: 113-114), prohibió que se echara mano del talento multinacional de italianos y flamencos en las ocupaciones de la

ingeniería y la artillería, y que los altos mandos de la milicia se confiaran en franceses y belgas, formándose de tal modo una gran “empresa pública” plurinacional (Campanella, 1989: 191-192).

Pero no es necesario remontarnos más atrás, comenzando nuestro análisis en el siglo pasado. Una de las experiencias más antiguas es la *Franco-Ethiopian Railway*, la cual, si bien en 1908-1909 ostentaba la nacionalidad francesa merced a las concesiones otorgadas en aquellos años por Francia y Etiopía, mantenía una estructura multinacional que involucraba a los dos Estados. En 1947 se fundó la *British Commonwealth Pacific Airlines Limited* entre Gran Bretaña, Australia y Nueva Zelanda, si bien desde 1940 esos mismos países habían creado la *Tasman Empire Airways Limited*. En el mundo socialista asimismo se crearon esos especímenes como es observable en 1945, cuando China y la Unión Soviética establecieron la *Chinese Changchun Railway*. Como se puede ver, la formación de empresas públicas multinacionales es un hecho patente en una diversidad de regímenes políticos, así como de niveles de desarrollo económico.

Por otra parte, los primeros estudios sobre empresas públicas multinacionales surgieron con ellas mismas, ocupando originalmente a los juristas y los internacionalistas como profesiones pioneras en el campo. En efecto, existe un núcleo primigenio de literatura sobre el temario aquí estudiado, quizá iniciado por Friedman, quien en 1943 escribió un ensayo titulado “International public corporations” (Friedman, 1943: 185-207). En el mundo latinoamericano las contribuciones más significativas se deben a Marcos Kaplan; pero destaca sobre todo el libro colectivo publicado en México durante 1972, en el cual Kaplan recoge colaboraciones de Pierre Vellas, Zacharias Sundström y Carlos Fligler, entre otros autores más. El volumen, titulado *Corporaciones públicas multinacionales para el desarrollo y la integración de la América Latina*, es una de las aportaciones más significativas sobre el tema (Kaplan, 1970, 1972). Asimismo, Enrique Saravia trató el tema de las empresas binacionales de energía eléctrica en América Latina, siendo ya un autor acreditado en el tema. En fin, Enrique Viloria trabajó la materia dentro de un volumen colectivo publicado en 1978, puntualizando sobre el tema de “Las empresas pública multinacionales” (Viloria, 1978). A pesar de la importancia de las publicaciones referidas, parece que en México las empresas públicas multinacionales no fueron suficiente incentivo para la reflexión de los administrativistas, salvo Mauricio Valdés, que es uno de los pocos autores interesados en la EPM y que produjo un

artículo sobre el mismo (Valdés, 1983). En fin, el ensayo de mi autoría referido, escrito en 1973, tenía como propósito plantear desde el punto de vista de la administración pública algunos problemas subyacentes en la aparición de las empresas públicas multinacionales, pero como lo advertimos no vio la luz.

La dimensión multinacional de las empresas públicas

En los decenios de 1970-1980 uno de los tópicos más representativos del estado del arte en la administración pública fue el referente al desarrollo administrativo, por motivo de los aún intensos y sonoros ecos provenientes de la descolonización de Asia y África, y algunas regiones de Latinoamérica. Se hablaba, asimismo, de la “administración para el desarrollo” por el papel del Estado en la prosperidad de lo que se conocía como las “nuevas naciones”. Dicho desarrollo mostraba su representatividad y plenitud en las empresas públicas e incluso se entendía que las relaciones administrativas entre los países latinoamericanos a través de ellas, era más viable que por medio de secretarías o ministerios, cuando se hablaba de integración. Sólo mediante aquel tipo de agencias, cuyas bondades son la autonomía y la flexibilidad, los países de América Latina serían capaces de reunir recursos considerables dentro de un mismo enclave organizativo y movilizarlos en pro del desarrollo.

Tales corporaciones, organizadas como empresas públicas multinacionales, jugarían un papel similar al de sus equivalentes nacionales por cuanto promueven la liberación y la explotación de recursos hasta entonces en manos “muertas” o en poder del capital extranjero; pero trascenderían hacia el ámbito internacional como espacio natural de sus operaciones. Organizadas con fines opuestos a las grandes corporaciones transnacionales privadas, podrían contribuir a su control, competirían con ellas, propiciarían la concentración y empleo de grandes montos de capital para promover el desarrollo; y formarían amplias bases de infraestructura física para posibilitar el desarrollo de nuevas empresas públicas.

En la literatura administrativa de aquellos años se externaron ideas importantes sobre el papel de esas entidades, cuyas ventajas serían las siguientes:

- 1) organización y consolidación de un frente latinoamericano común y unificado contra las corporaciones transnacionales privadas, incluso para expropiar recursos, pero sobre todo obtener independencia política y económica. En este punto la obra de Mauricio Valdés ha sido la más comprometida y con mayor energía (Valdés: 1983; 69).
- 2) rescate, movilización y explotación de recursos y bienes nacionales apropiados por las potencias mundiales desde los primeros años de la independencia latinoamericana.
- 3) fomento de un clima favorable a la cooperación y la asistencia interamericana, lo que coadyuvaría a la integración regional.

En suma, la proyección multinacionalista de la empresa pública latinoamericana, que facilitaría la gradual liberación económica, científica y tecnológica, también contribuiría al desarrollo y consolidación de los Estados latinoamericanos. De manera que, sin la condición necesaria de sistemas políticos fuertes y autónomos, no sería posible pensar en la integración latinoamericana ni siquiera en un proyecto mediato.

Concepto de la empresa pública multinacional

La categoría “empresa pública multinacional” no es unívoca ni su denominación es la misma. Pierre Vellas se refiere a “empresas multinacionales regionales”; Carlos Fligler a “corporaciones públicas multinacionales”; Zacharias Sundström a “corporaciones públicas internacionales” (Vellas, 1972; Fligler, 1972; Sundström, 1972), en tanto que Mauricio Valdés, se refiere a “empresas públicas multinacionales”, que es la denominación más aceptada. Mauricio Valdés quien enfoca su trabajo en los países subdesarrollados, las precisa más todavía al añadir “entre Países en Desarrollo” (EMPD).

Asimismo, existe una discrepancia sobre la naturaleza del organismo y su índole supranacional. En este punto, Sundström, Kaplan y Fligler hablan de “corporaciones” para brindar la idea de unidad y magnitud, al estilo de los consorcios privados transnacionales. Al contrario, Valdés las observa no sólo como diversas a las empresas privadas, sino incluso como su antípoda. Por su parte, Vellas prefiere el término “empresa” tan emparentado al lenguaje administrativo, así como con el económico. Del mismo modo, tampoco hay consenso sobre el sen-

tido de la supranacionalidad: Vellas las circunscribe a la geografía por cuanto las concibe como regionales; Fligler y Sundström las identifican con la “internacionalidad”, aunque tienden a producir confusión con los organismos internacionales típicos. Kaplan, por su parte, se basa en la “multinacionalidad”, la cual define con mayor precisión la idea de una empresa con esas características, porque implica la colaboración nacional múltiple aunque limitada.

Sin embargo, el problema de denominación no es tan severo como su definición: una concepción temprana se refiere a las corporaciones públicas internacionales como entes corporativos establecidos con finalidades gubernamentales internacionales, si bien están constituidas como compañías comerciales (Friedman, 1943: 186). Sundström apunta que, como corporación pública internacional, se puede “designar una empresa acometida por dos o más gobiernos” (Sundström, 1972: 86). Fligler se refiere a las empresas “creadas por dos o más Estados, sirven un interés público y pueden tener diferente estructura legal” (Fligler, 1972: 124). Kaplan más que definir las enumera sus rasgos característicos: actividad empresarial de producción y distribución de bienes y servicios, sea con fines de lucro o sin ellos; actividad que absorbe grandes masas de recursos humanos, materiales y financieros, y demanda amplios mercados en diversos países; diseño de planes, programas y proyectos a largo plazo combinando caracteres nacionales y multinacionales; gestión mediante la organización plurigubernamental permanente en que se involucran a dos o más Estados (Kaplan, 1972). Mauricio Valdés, en fin, entiende a las EPM como organizaciones permanentes dedicadas a la producción y venta de bienes y servicios en mercados de alcance internacional, en cuya propiedad y control participan inversionistas de dos o más países en desarrollo (Valdés, 1983: 67).

De manera que el panorama conceptual de la EPM es complicado. Por ejemplo, Sundström solamente las bosqueja por cuanto las define como intergubernamentales, en tanto que Fligler contribuye a dar claridad cuando menciona más que la pura internacionalidad, refiriéndose al fin público involucrado con ese carácter como inherente a su naturaleza, así como la posibilidad múltiple de organización. Kaplan, por su parte, contribuye a la comprensión de su estructura y función como actividad gerencial que moviliza enormes recursos (lo que no sucede en todas las empresas públicas nacionales) mediante planteamiento, cálculo técnico y conjunción de los esfuerzos de varios gobiernos. Uno de los rasgos definitorios que contribuyen a un mejor entendimiento de

la EPM, a pesar de la diversidad de sus conceptualizaciones, radica en el valor inherente a su libertad financiera y gerencial, de la cual deriva una mezcla de responsabilidad y rendición de cuentas con referencia a las autoridades nacionales e internacionales (Friedman, 1943: 191).

Sin embargo, a pesar de las complicaciones nominales y conceptuales mencionadas, surge alguna luz cuando observa la tipología de las empresas públicas multinacionales, tomándose como modelo el trabajo de Vellas:

- a) *Organizaciones intergubernamentales*. Son esencialmente de gestión directa, como las comisiones internacionales de navegación o de gestión financiera (por ejemplo: la Banca Europea de Inversiones y Corporación Andina de Fomento).
- b) *Empresas mixtas multinacionales*. Estas empresas se subdividen en tres clases: empresas mixtas con miembros Estados y personas privadas como la Sociedad Industrial para el Tratamiento de Combustible Irradiado (EUROCHEMIC); empresas mixtas en cuyos estatutos participan personas jurídicas diferentes: empresas europeas *Dragon* y *Halden*, en las cuales intervienen Estados, organismos internacionales y universidades; y empresas mixtas integradas por organismos nacionales descentralizados, empresas públicas nacionales y privadas: *Wagons-Europ* y *Air Afrique*.
- c) *Empresas concesionarias de servicio público internacional*. Ellas tienen dos variantes: empresa nacional como *COMSATCO* (estadounidense) que actúa dentro de la Organización Internacional de Telecomunicaciones por Satélite; empresa multinacional creada como sociedad por acciones como *Mont Blanc*, que construyó un túnel entre Francia e Italia por un acuerdo intergubernamental (Vellas, 1972: 663).

La clasificación previa se basa esencialmente en el carácter institucional e internacional de los participantes dentro de las empresas. En contraste, Sundström propone una tipología basada en el giro económico de la empresa: servicios públicos, comercio; financiamiento, fomento, e investigación y capacitación (Sundström, 1972: 88).

La denominación, concepto y tipología de la empresa pública multinacional nos hace optar precisamente por este nombre. La idea de corporación evoca lenguaje económico y el administrador público se siente más próximo al concepto de empresa. Esta idea se refuerza

por cuanto que, de acuerdo con la clasificación de Vellas y Sundström, la empresa no se estructura conforme a la organización de la producción, sino con base en su función económica de servicio público; esto es, por cuanto empresa. Del mismo modo, preferimos la noción “multinacionalidad” por juzgarle más precisa y representativa. Esto evita la mencionada confusión con la internacionalidad de la mayoría de los grandes organismos como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la Organización de los Estados Americanos (OEA), así como con la transnacionalidad propia de los grandes consorcios estadounidenses, europeos y japoneses, cuya base es una matriz central y múltiples filiales subordinadas periféricas.

Organización y personal de la empresa pública multinacional

Usualmente la composición orgánica de la EPM evoca la estructura administrativa de la empresa pública nacional, o bien, la propia de una compañía privada: asamblea general, consejo de administración, secretariado técnico y administrativo, y comisiones especiales. Sin embargo, como lo observamos en la sección anterior, el tipo de sus miembros es diverso pues, aunque también suelen intervenir particulares, ella está compuesta por Estados. Por ejemplo EUROCHEMIC fue integrada hasta su extinción en 1974 por doce países: Alemania Federal, Australia, Bélgica, Dinamarca, Francia, Italia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Suecia, Suiza y Turquía. Del mismo modo, a diferencia de la empresa pública nacional, la EPM a menudo está tutelada por un ente multinacional ajeno a su organización interna. Es el caso de la citada EUROCHEMIC que tuvo por fuera y sobre su estructura una autoridad denominada Comité de Dirección de la Agencia Europea de Energía Nuclear (también llamado Grupo Especial), compuesto por representantes de los doce miembros. El Grupo Especial tutelaba el funcionamiento de la empresa vigilando su desempeño y corrigiendo sus deficiencias. Entre sus importantes funciones tenía la atribución de aprobar cualquier reforma del estatuto en todo lo que se refiere a objetivos, administración e integración de la junta directiva. Por ejemplo, a la cabeza de EUROCHEMIC se encontraba una asamblea general, y bajo su autoridad una junta directiva que nombra a sus miembros. También la asamblea designaba a los auditores, reformó el estatuto y aprobó el reglamento administrativo. Por su parte, la junta directiva formada por dieciséis miembros se

encargaba de la administración interna. Entre sus integrantes, uno por cada Estado asociado, también se incluía a un representante de la Agencia Europea de Energía Nuclear y otro de la entonces llamada Comunidad Europea de Energía Atómica, ambas con funciones asesoras. Las principales atribuciones de la junta eran las siguientes: integración del personal administrativo de la empresa; designación de los gerentes y los altos funcionarios; nombramiento del director general; suscripción y celebración de contratos y acuerdos; negociación de préstamos y financiamiento, y decisión sobre construcción de nuevas plantas.

La empresa pública multinacional fue un ensayo de organización y asociación de las administraciones públicas de un número variable de Estados, en una dimensión casi desconocida hasta el siglo XX. Aunque el fenómeno de internacionalidad administrativa no es nuevo, pues quizá ya se había iniciado con las antiguas alianzas intereuropeas, ello no es similar a la índole sustancial de la EPM como una articulación multinacional de segmentos administrativos de los Estados. De aquí que no debamos olvidar que la EPM ha sido un objeto principal de los estudios jurídicos internacionales, principalmente por el problema latente en su constitución legal. De hecho, Friedman la definió tempranamente como aquella cuyo estatuto es de una “persona legal internacional” (Friedman, 1943: 203). Esta definición entraña, por extensión, un foco de interés de una diversidad de ramas del saber jurídico, además del derecho internacional, las leyes de orden constitucional y administrativo, de modo que, a decir de Carlos Fligler, el problema fundamental en materia legal, después de los obstáculos constitucionales, es la personalidad jurídica que determina el modo como es creada (Fligler, 1972: 157-187). Según lo observa Fligler existen tres procedimientos para otorgar esa personalidad a una EPM: cuando se concede por uno o más Estados, pero continúa vigente el derecho nacional con un mínimo de restricciones; éste es el caso de la Luxembourg Railway Company que se rige por las leyes internas de Luxemburgo, así como de la Central African Power Corporation que lo hace mediante la legislación combinada de la ex Rhodesia hoy Zimbabue y Zambia. Cuando es conferida por uno o más Estados, pero la legislación nacional continúa vigente en forma indirecta, como ocurrió con la International Moselle Company que se regió por un convenio, un estatuto y subsidiariamente por el derecho alemán. En tanto que la Franco-Ethiopian Railway se regía por un tratado y residualmente por el Código de Comercio de Etiopía. Y cuando es adjudicada sin necesidad de un acto especial de los Estados miem-

bros, permaneciendo vigente en forma residual la legislación nacional. Ocurrió esto en EUROCHEMIC, la cual se rigió por un convenio, un estatuto y residualmente por la legislación del Estado en donde estaban situadas sus oficinas (Bélgica). Un caso similar fue el Aeropuerto Basilea-Malhouse y de la Air Afrique.

La EPM impactó también en las barreras nacionales y culturales, el grado de desarrollo económico, los idiomas, la idiosincrasia y otros muchos factores. Particularmente, en la administración pública debe significar un tema relevante para el estudio del desarrollo de un servicio civil internacional, cuyo signo más prominente es la creación de un cuerpo de funcionarios cuyo valor céntrico debe ser el desarrollo de una lealtad institucional e internacional. Éste es un requisito indispensable para su adecuado funcionamiento merced al concurso multinacional en su operación, como ocurre con la Danube Valley Authority, donde colaboran ingenieros, expertos, economistas y administradores, cuya procedencia no es uninacional. La EPM funciona con “experiencia y conocimiento internacional” (Friedman, 1943: 195-196 y 197-198). De hecho, ese servicio es altamente singular y si bien a primera vista podría semejarse al servicio diplomático de carrera de los países, así como a los funcionarios internacionales de la ONU, se distingue de ellos por ser un cuerpo gerencial que labora en compañías con fines económicos. Como lo apunta Friedman, se trata de un cuerpo administrativo cuyo desempeño en un servicio con funciones públicas es empleado por una empresa comercialmente constituida. Esta diferenciación es esencial y no debemos soslayarla, porque los servicios civiles internacionales son efectivamente diversos en su naturaleza, como el establecido por la ONU en 1958 con el título de Servicio Administrativo Internacional (Langrod, 1959: 313-320). Cuyo objeto fue dotar de capacidad administrativa a los países carentes de cuadros funcionariales y colaborar a su formación.

En efecto, la administración de personal de la EPM significa la desnacionalización de su cuerpo funcionarial y el desarrollo de una lealtad multinacional, y al mismo tiempo una institución diversa a las de su país de origen. El camino adoptado en Europa —en EUROCHEMIC por ejemplo— consistió en ejercitar el reclutamiento de personal en todos los países miembros, y paralelamente flexibilizar las leyes nacionales de migración y aduanales para facilitar el enrolamiento y la transportación de bienes y pertenencias de los funcionarios. En otros casos, como el de COCESNA, aunque preferencialmente se optó por personal centroamericano, se dejó abierta la puerta a otro tipo de fuentes de reclutamiento

internacional. En este punto, Marcos Kaplan sugirió que la administración de personal de las EPM se plasmara en un estatuto constituido en forma diferente a las equivalentes nacionales, porque las EPM “no son agentes públicos en el sentido tradicional sino promotores del cambio y el desarrollo” (Kaplan, 1972).

Con objeto de allegarse un cuadro de servidores leales y eficientes, Kaplan propuso tres condiciones: en primer lugar, que el personal se entregara al servicio multinacional y se desligara de las lealtades nacionales; en segundo, que los altos cargos se asignaran por los Estados miembros (particularmente los de asamblea general y consejo de administración), pero no así los puestos técnicos, gerenciales y administrativos cuya designación sería una prerrogativa de la empresa. En estos últimos debía imperar consideraciones relativas a la calificación profesional, capacidad de trabajo, integridad moral y lealtad institucional. Finalmente, el reclutamiento hecho en las diversas fuentes nacionales debería ser equitativa para conciliar la representatividad nacional, pero no excluir otras opciones que mejoren la calidad del personal de la empresa. Igualmente, el estatuto de la EPM debería incluir los derechos y obligaciones del funcionariado. Sobre los derechos se podría considerar: remuneración justa, jubilación y pensión; asociación profesional; inmunidad para el ejercicio profesional; tribunal administrativo e indemnización en casos de despido injustificado (Kaplan, 1972). Y entre las obligaciones: cumplimiento de los cometidos del cargo con dedicación exclusiva; secreto profesional; no adquisición de intereses materiales ni comerciar con el puesto, y no aceptar decisiones externas a la institución aunque procedieran de los países de origen. Como puede observarse, la administración de personal de la EPM bajo la perspectiva de Kaplan estaría orientada a la formación de un servicio civil de carrera similar a los equivalentes nacionales, y al mismo tiempo, enteramente diverso en el alcance de los valores institucionales de sus miembros por estar orientado hacia la búsqueda de la lealtad multinacional y la profesionalización.

Aun considerando la diversidad de enfoques, se estuvo ante una camada primigenia de gerentes públicos de carrera en el nivel global, incluso más profesionalizados y competentes que los anhelados por el neoliberalismo a principios de este siglo. Además, la EPM devela otros interesantes problemas administrativos que por razones de espacio y alcance del tema, no es posible tratar aquí sino en una forma esquemática. Kaplan, por ejemplo, propuso que se incluyera el examen de su estructura básica con las siguientes instancias de autoridad: asamblea

general; junta directiva; presidente y gerente general; en tanto que los escalones medios y operativos debieran organizarse de acuerdo con la naturaleza intrínseca a cada empresa. En fin, Lucien Rapp realiza una exposición general de modo como se pueden configurar las decisiones en el cuerpo de gobierno de las EPM, que es de suyo revelador (Rapp, 1986: caps. II-IV).

Conclusiones

Las EPM fueron concebidas para realizar sus actividades en todos los sectores económicos. En la literatura latinoamericana consultada se hace saber que, así como operaban en Europa actuando como factores integradores y productores, podrían también funcionar en nuestros países. Particularmente las EPM fueron observadas como enclaves de integración regional, así como factores de independencia y desarrollo en América Latina. Se contó incluso con un plantel para la formación de gerentes de empresas públicas: la Escuela Interamericana de Administración Pública. El centro de enseñanza fue establecido en Río de Janeiro cuando corría el año 1964, con base en un convenio signado por la Fundación Getúlio Vargas, el Gobierno del Brasil y el Banco Interamericano de Desarrollo. Debemos destacar que la escuela consideraba que “el planeamiento económico, como principal instrumento de promoción del desarrollo, exigía cada vez más para su implementación, la preparación, evaluación, administración y el control de los proyectos, y el eficiente funcionamiento de las agencias responsables de su operación, las más de las veces, empresas públicas” (Escuela Interamericana de Administración Pública, 1979: v-viii). Uno de sus departamentos, a cargo de Enrique Saravia, fue creado *ex profeso* para la preparación de los funcionarios de las empresas públicas. Mauricio Valdés objetó con toda razón la inexistencia de estudios de caso en la literatura de la EPM; la escuela estableció este sistema de enseñanza y dotó su biblioteca con ellos (Guimaraes, 1979: 240). El plantel fue cerrado en 1988.

El proyecto integracionista latinoamericano parecía prometedor. Es más, antes de la creación del mencionado plantel, ya se había proyectado la creación de la Escuela Latinoamericana de Administración Pública (ELAP). El proyecto se acordó entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), motivo por el cual es observable una fuerte influencia universitaria en su

diseño. Estaría bajo la responsabilidad del plantel el “preparar administradores públicos a nivel de posgraduados para actuar como profesores e investigadores en las universidades y otros centros de investigación de América Latina; y para desempeñarse como profesionales calificados en las diversas especialidades en que el BID está interesado (Cleaveland *et al.*, 1979: 67-88). Como es evidente, la Escuela Interamericana de Administración Pública fue su realización.

Las décadas de 1970 a 1980 estuvieron signadas por un fuerte acento integracionista. Fue éste el impulso principal de la EPM, y al mismo tiempo su determinante y su limitante. Hoy la EPM debe concebirse en un ambiente muy diverso dominado por la globalización, en el cual ésta ocuparía un sitio no sólo geográfico y geoeconómico, sino asimismo geopolítico, donde están resurgiendo procesos de nacionalización y expropiación. En tanto el Estado sea un ente de orden territorial tendrá la necesidad de aliarse con sus semejantes, también en el orden económico, integrando nuevos EPM, quizá mejor denominadas en el futuro “empresas públicas multiestatales”. Del mismo modo, la EPM podría ser un tema pandisciplinario, es decir, un campo de colaboración de las ciencias sociales en el que se podrían examinar nuevos ensayos de servicios civiles internacionales, novedosas organizaciones productivas y formas emergentes de publicitación que reemplacen los modos fracasados de la privatización.

Referencias

- Banco Interamericano de Desarrollo, Escuela Interamericana de Administración Pública y Fundación Getúlio Vargas. 1979. *Las empresas públicas en América del Sur y México*. México: Limusa.
- Boulding, K. [1953] 1968. *The organizational revolution*. Chicago: Quadrangle Books.
- Burnham, J. 1941. *The managerial revolution*. Nueva York: The John Day Company.
- Campanella, T. [1635] 1989. *La monarquía de las naciones*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Cleaveland, F., M. Sánchez Sarto y B. Silva. 1979. “Informe sobre el proyecto de creación de Escuelas Latinoamericanas de Economía y Administración Pública”. *Revista de Administración Pública*. núm. 40, octubre-diciembre.

- Drucker, P. 1995. "La administración y el mundo del trabajo". En Bower, J. L. (comp.), *El oficio y arte de la gerencia*. Barcelona: Grupo Editorial Norma. Vol. II.
- Fayol, H. 1921. *L'incapacité industrielle de l'état: les P.T.T.* París: Dunod, Editeur.
- Fligler, C. 1972. "Empresas públicas multinacionales". En Kaplan, M. (comp.), *Corporaciones públicas multinacionales para el desarrollo y la integración de la América Latina*. México: FCE.
- Friedman, W. 1943. "International public corporations". *Modern Law Review*, diciembre.
- Guimaraes, A. 1979. "Una experiencia de recursos humanos para las empresas públicas". *Revista Latinoamericana de Administración Pública*, núms. 8 y 9.
- Kaplan, M. 1969. "La crisis de la ALALC y las empresas públicas multinacionales". En Kaplan, M. (coord.), *El Estado en el desarrollo y la integración de América Latina*. Caracas: Monte Ávila Editores.
- _____. 1970. "Corporaciones públicas multinacionales latinoamericanas: posibles contribuciones al desarrollo y a la integración". *Revista de Comercio Exterior*, Agosto-septiembre.
- _____. (comp.) 1972. *Corporaciones públicas multinacionales para el desarrollo y la integración de la América Latina*. México: FCE.
- Langrod, G. 1959. "Le service international d'administrateurs". *La Revue Administrative*, núm. 69.
- Meinecke, F. 1997. *La idea de la razón de Estado en la edad moderna*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.
- Mooney, J. [1947] 1954. *The principles of organization*. Nueva York: Harper & Brothers Publishers.
- Rapp, L. 1986. *Public Multinational Enterprises and Strategic Decision-Making*, Geneve: International Labour Office.
- Sundström, Z. 1972. "La corporación pública internacional". En Kaplan, M. (comp.), *Corporaciones públicas multinacionales para el desarrollo y la integración de la América Latina*. México: FCE.
- Valdés, M. 1983. "La empresa pública multinacional: elementos para un agenda de estudio". *Revista Centroamericana de Administración Pública*, núm. 4.
- Vellas, P. 1972. "La empresa multinacional regional". En Kaplan, M. (comp.), *Corporaciones públicas multinacionales para el desarrollo y la integración de la América Latina*. México: FCE.

- Viloria, E. 1978. "Empresas públicas multinacionales latinoamericanas".
En Boneo, H. *et al.*, *Gobierno y empresas públicas en América Latina*.
Buenos Aires: Centro Latinoamericano de Administración para el
Desarrollo, Ediciones Siap.
- White, E. 1979. "La acción internacional de las empresas públicas en
América Latina". En Banco Interamericano de Desarrollo Económico
et al., *Las empresas públicas en América del Sur y México*. México:
Limusa.

LA EMPRESA PÚBLICA EN MÉXICO Y EN AMÉRICA LATINA: ENTRE EL MERCADO Y EL ESTADO

Guillermo Guajardo
Alejandro Labrador
(coordinadores)

COLECCIÓN
DEBATE Y
REFLEXIÓN