

Distr.
INTERNA

LC/IN. 94
15 de agosto de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

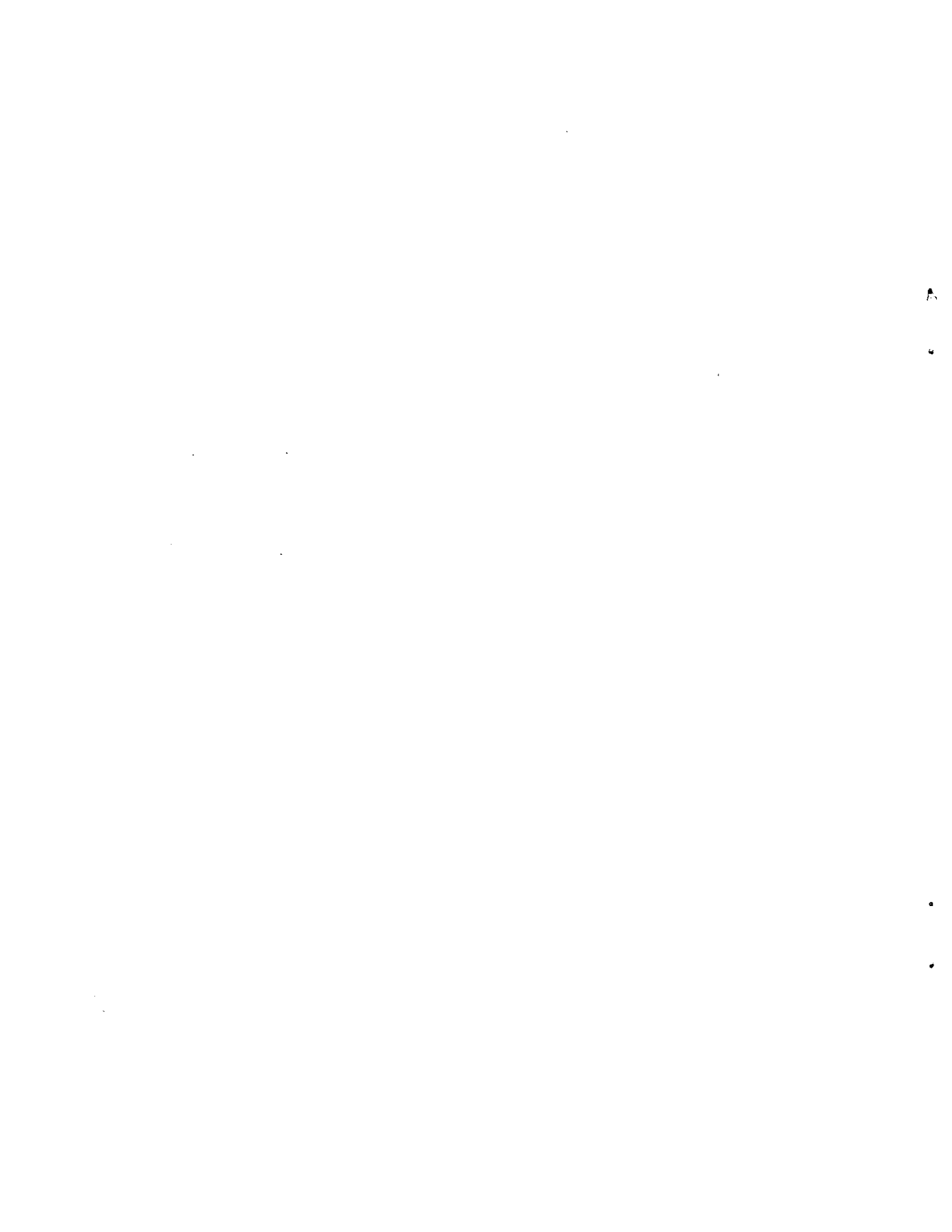
Seminario "Los temas CEPAL-Prebisch"
Santiago de Chile, 3 al 5 de septiembre de 1990



ESTADO Y TRANSFORMACION PRODUCTIVA CON EQUIDAD */

Eugenio Lahera

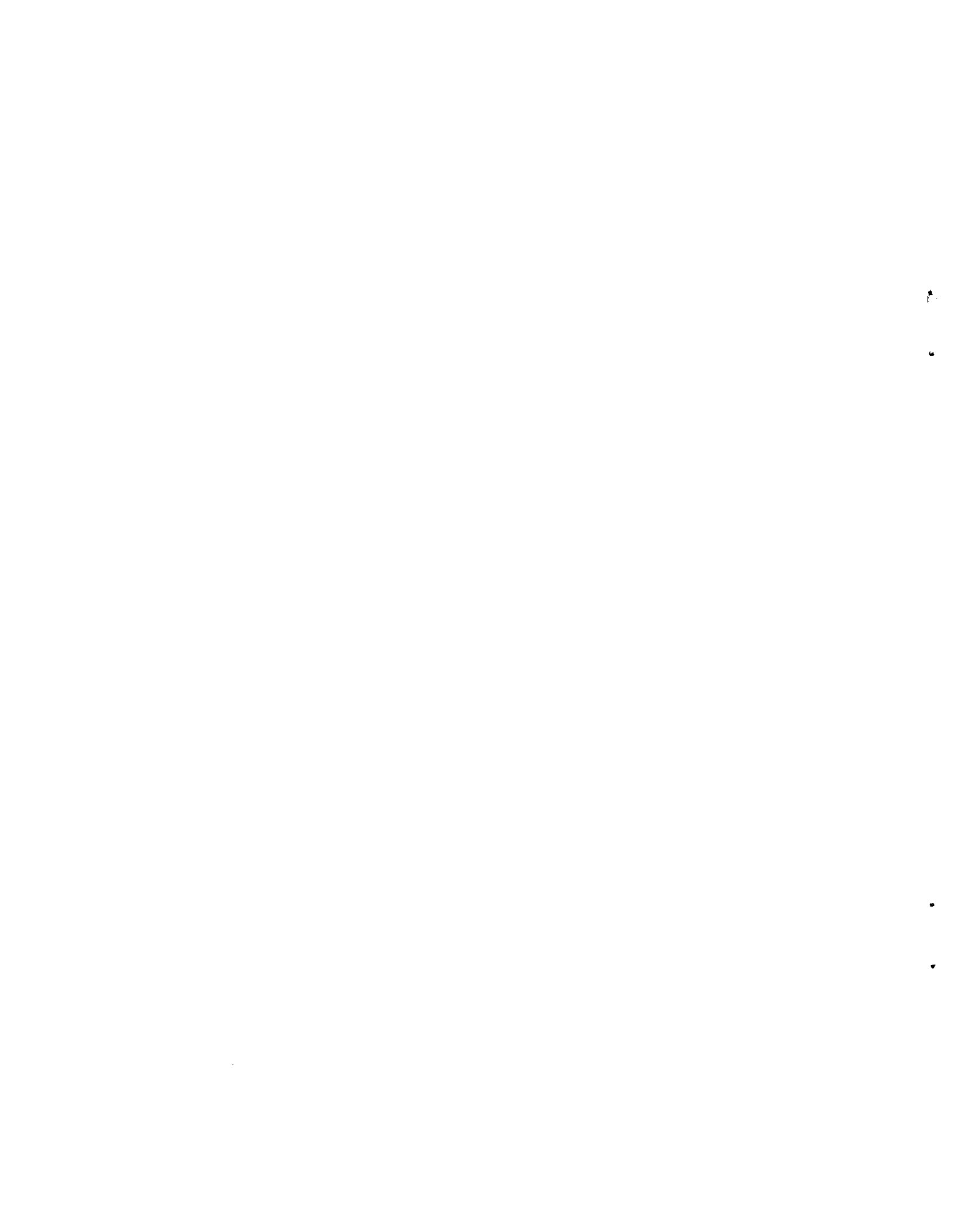
*/ Colaboración solicitada por la Revista de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.



INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	iii
INTRODUCCION	1
I. VISION GENERAL	3
1. Sector público y sector privado en el desarrollo regional	3
2. El problema analítico principal: ¿menos o mejor sector público?	6
II. EL SECTOR PUBLICO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE	7
1. Visión de conjunto	7
2. Algunas comparaciones internacionales	16
3. La crisis de la economía y la crisis del sector público	20
4. Una evaluación provisional: subajuste y ajuste recesivo	23
III. ESTADO Y DESARROLLO EN LOS AÑOS NOVENTA	23
1. La lógica actual de la intervención pública	23
2. Gobernabilidad y concertación	25
3. Macroeconomía de la transformación productiva	26
4. Redefinición de la participación directa del estado en la economía	28
5. Reglamentación de la economía	31
6. Políticas sociales y de equidad	32
7. Políticas especiales que favorecen una transformación estructural	34
8. Institucionalidad y gestión pública	39
NOTAS	41





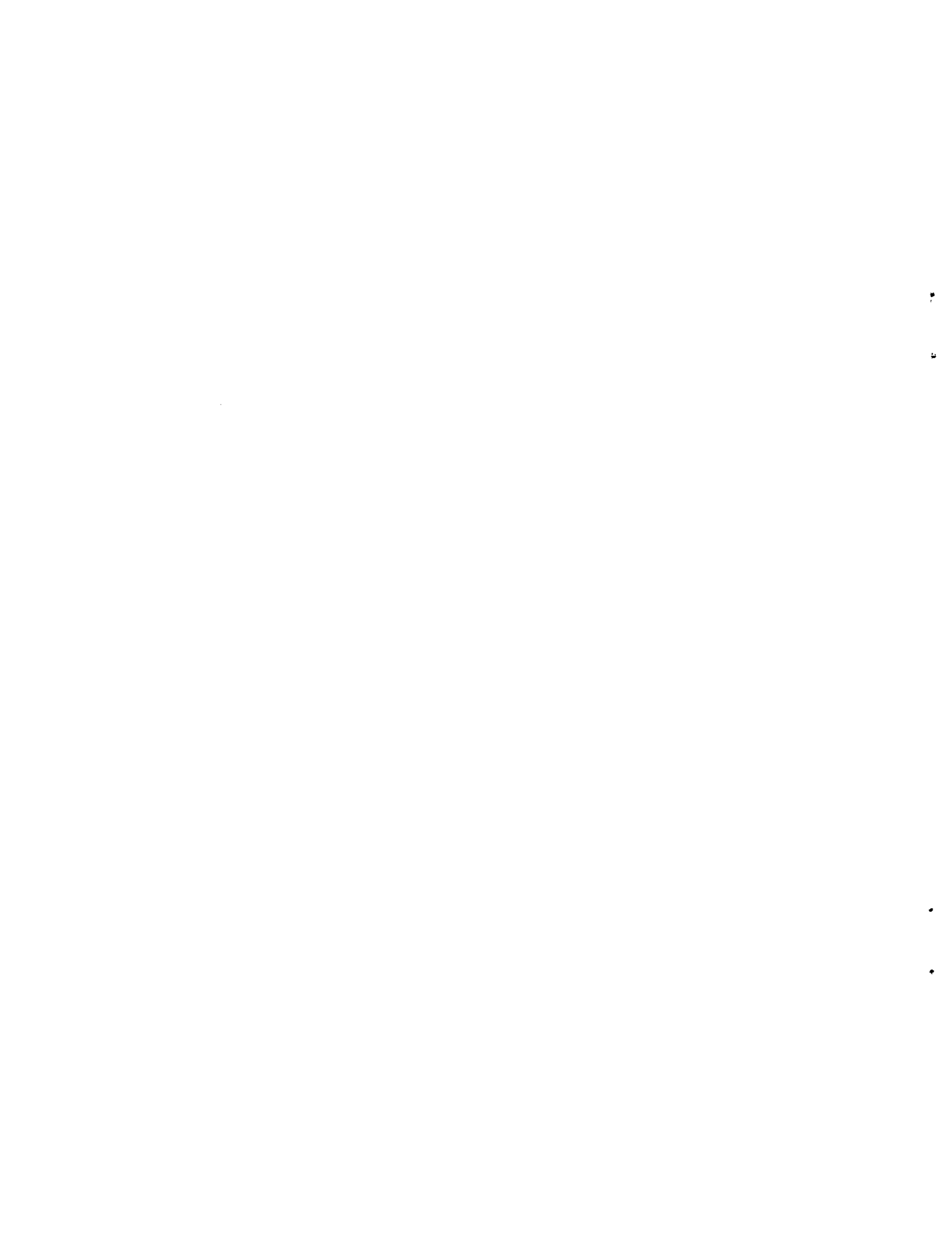
RESUMEN

Este trabajo analiza el sector público de América Latina y el Caribe y su significación para el desarrollo regional. El estudio tiene un carácter introductorio y general sobre el tema y no profundiza las significativas diferencias en la situación de las diversas economías nacionales.

El trabajo consta de tres partes. En la primera se realizan algunas consideraciones sobre el papel de los agentes económicos en el proceso de desarrollo. Se busca sustituir un enfoque meramente "cuantitativo" de la participación del sector público en la economía por otro que considere las características del conjunto del sistema económico y analice el sector público bajo ese prisma.

En la segunda parte se describe y analiza el sector público de la región; se destacan importantes diferencias con el correspondiente a los países desarrollados y también al de algunos países en desarrollo del Este de Asia, así como un grado significativo de heterogeneidad regional. Se analiza también la relación del sector privado con el sector público, concluyéndose que existen diferentes patrones de relacionamiento por períodos y países. Se comprueba que el principal elemento común al sector público regional es la profundidad de la crisis presupuestaria fiscal y su secuela de impactos macroeconómicos; el tipo de ajuste que se ha llevado a efecto tiende a lesionar la capacidad de recuperación del sector público.

En la tercera parte se examina el tema del estado y el desarrollo en los años noventa. Para ello se caracteriza la lógica actual de la intervención pública; se analiza la macroeconomía de la transformación productiva, la redefinición de la participación directa y reglamentaria del estado en la economía, las políticas sociales y de equidad; las medidas especiales que favorecen una transformación estructural; y las institucionalidad y gestión pública.



INTRODUCCION

América Latina atraviesa por una crisis de grandes magnitudes, sólo comparable a la ocurrida con la Gran Depresión, la que tuviera profundas consecuencias para la economía regional. Como sucedió aquella vez, han sido cuestionados tanto el ordenamiento económico interno de los países, como su inserción en la economía internacional. Quizás la principal diferencia radica en que se ha invertido el signo de los cambios: mientras en los años treinta y cuarenta se hizo necesaria una mayor participación pública en la economía y la participación en la economía mundial se vio bruscamente disminuida, hoy se busca una alternativa caracterizada por la ampliación de las actividades privadas y por la profundización de la inserción financiera, comercial y productiva de la región en la economía mundial.

Existen también factores parecidos: al igual que entonces, la presente transición tiene componentes creativos y también otros destructivos; de modo también similar, el ordenamiento institucional resultante estará conformado por fuerzas y tendencias a menudo contrapuestas, sin que sea fácil predecirlo. Por otra parte, la presente reestructuración económica y social también tendrá al estado como objeto pasivo y a la vez activo, por el hecho indiscutible de su significación en ambos órdenes. El estado, pese a todas sus dificultades, deberá presidir su propia reorientación, sobre la cual no existe consenso ni criterios suficientemente definidos. El sector público forma parte del problema y también de la solución, de allí la inconsistencia de las políticas que con frecuencia se proponen. Es por eso que presenciamos una crisis del estado, la que atraviesa diversas dimensiones de la realidad. Ella se manifiesta tanto en el terreno social y económico, como en el político e ideológico.

La CEPAL ha formulado un marco conceptual para el análisis de la actual etapa del desarrollo regional y propone a los gobiernos de América Latina y el Caribe los lineamientos generales de una estrategia de desarrollo, caracterizada por la búsqueda de la transformación productiva con equidad.1/

El sector público tiene la mayor importancia en tal estrategia. Esto es así, tanto por su actual significación económica y social, como por lo indispensable de su concurso para un vasto número de políticas y acciones orientadas a dicho logro.2/

Desde un punto de vista de economía positiva el estado tiene una gran significación tanto directa como indirecta; de hecho, parte de los actuales problemas derivan de dicha presencia o de algunas modalidades de ella. Por otra parte, desde un punto de vista de economía normativa, la aplicación de una estrategia de transformación productiva con equidad determina una vasta agenda para el estado.^{3/} Si el punto no fuera tan evidente para la región, parecería paradójico: aún para disminuir la participación productiva del sector público o para alterar el nivel de reglamentación económica, el estado es un actor esencial. Para la determinación de los objetivos particulares de la transformación productiva con equidad en cada país, la especificación de políticas funcionales a estos, su aplicación y evaluación, se requiere del sector público. Desde otro punto de vista, es en el estado donde pueden cristalizarse las opciones políticas que dicha estrategia requiere y donde se negocian los objetivos macroeconómicos de la condicionalidad originada en la deuda externa.

El estado, en definitiva, es probablemente el tema de mayor relevancia en la economía de América Latina. Por esta razón se requiere adoptar una actitud pragmática, exenta de ideologismos sobre el tema.

I. VISION GENERAL

1. Sector público y sector privado en el desarrollo regional

A diferencia de lo ocurrido en otras situaciones consideradas paradigmáticas, en las que una sociedad civil relativamente fuerte y homogénea se organizó en estados nacionales, en diversos países de la región el estado ha cumplido o cumple un papel de aglutinador y organizador de la sociedad civil. La estructuración social y política relativamente precaria de varios países encontró un complemento indispensable en el estado. Este se constituyó así en un referente y participante obligado en una vasta gama de transacciones económicas, políticas y sociales y en piedra de toque de las ideologías, posiciones políticas y estrategias de desarrollo. Las razones que determinaron su importancia también previnieron su fortaleza: una visión tecnocrática del bien común tuvo que coexistir con fuertes tensiones y choques sectoriales en demanda de atención privilegiada para problemas particulares. Este conjunto de relaciones, a su vez, estuvo sobredeterminado por visiones ideológicas originarias, con frecuencia, de realidades bastante diferentes a las locales.

La discusión sobre el papel del sector público en el desarrollo regional es antigua, pero sus elementos han ido modificándose y en los años recientes han cambiado sustantivamente.

Tradicionalmente se ha polemizado respecto de las virtudes del sector público y del sector privado, con frecuencia en términos ideológicos y a menudo con abstracción de la realidad regional. Mientras el sector público apela a los intereses generales, el sector privado postula una mayor eficiencia, sofocada por la sobreextensión del sector público. Ambos discursos tienen elementos de verdad y elementos de representación.

Ambas visiones extremas comparten una valoración normativa de su respectivo agente preferido y las prescripciones de políticas de ambas orientaciones son de esencia cuantitativa: más sector privado o más sector público.

Ni el sector público sirve siempre los intereses generales y del modo más eficiente posible, ni el sector privado opera en condiciones de competencia abierta como regla general. En la región son poco habituales las confrontaciones de precios y la captura de rentas tecnológicas; las firmas con capitalización elevada son relativamente pocas. Por otra parte, numerosos subsidios no son evaluados, ni tienen como contrapartida requisitos de desempeño específicos; incentivos temporales se transforman en permanentes y la protección interna y externa va más allá de lo conveniente y por períodos excesivos; los mercados de capitales son pequeños y poco transparentes;4/ existe un fuerte racionamiento del crédito el que, además, discrimina en contra de las operaciones de riesgo o de largo plazo; la fuga de capitales alcanza niveles importantes en varios países.

La relación entre el sector público y el sector privado en América Latina y el Caribe está lejos de ser unívoca y constante. En algunos casos y períodos ha sido de complementariedad y codeterminación y en otros de distancia y confrontación. El sector público con frecuencia ha abierto caminos al desarrollo del sector privado --en algunos casos realizando inversiones de grandes magnitudes o en sectores de infraestructura-- en otros subsidiando diversos costos, tales como los financieros y laborales;5/ en otros todavía mediante reglamentaciones protectoras o de fomento de la industria nacional. Sin duda han existido desencuentros pero también han sido frecuentes las simbiosis mutuamente ventajosas para el sector privado y el sector público; han existido casos de utilización del sector público para el avance de intereses exclusivamente privados y han existido casos de sofocamiento de la actividad privada por el estado; ha existido estatización de la economía y privatización del estado, a menudo como parte de un solo proceso.

El desarrollo del sector público ha sido también heterogéneo al interior de la región; en algunos países ha promovido activamente el desarrollo del sector privado, mientras en otros el papel político-social es fundamental; en unos países es fuerte y tecnocratizado, en otros débil y periódicamente inundado por nuevas oleadas políticas.

En términos generales, la intervención del sector público en la economía tuvo un papel positivo en diversos aspectos del período anterior del desarrollo regional, especialmente en el establecimiento de algunas bases del crecimiento en las que el sector privado no invertía por su propia debilidad, su aversión al riesgo, o ambas cosas. La infraestructura física y de comunicaciones, la energía, la educación y la solución de diversos cuellos de botella del sector industrial se cuentan entre sus logros. También tuvo un efecto positivo sobre el bienestar social, si bien éste fue muy heterogéneo.6/

Dicha intervención también adoleció de diversos defectos, en el área de producción de bienes y servicios --proyectos mal evaluados, bajos retornos de inversión, imposición de objetivos no económicos a las empresas públicas sin evaluación posterior--; en la de incentivos y reglamentaciones --exceso de protección, generación de situaciones rentísticas--, en el desarrollo social, el que favoreció de modo preferente a sectores con algún grado de inserción económica y llegó menos a los pobres; y en la propia administración pública, con su ineficiencia, burocratismo y sobreempleo. Por otra parte, ella fue perdiendo efectividad como resultado de varios procesos relacionados: la base impositiva se erosionó, mientras continuaron expandiéndose las funciones sociales y económicas públicas, así como las transferencias a diversos grupos sociales; no existió un relevo oportuno por parte del sector privado en un conjunto de sectores en los que se habían creado las precondiciones del desarrollo privado. Las condiciones de recepción de la inversión extranjera directa restringieron el aporte potencial de ésta al desarrollo regional, al limitar sus operaciones a los respectivos mercados nacionales y otorgarles un grado de protección y subsidio injustificado.

El sector privado, por su parte demostró con frecuencia aversión al riesgo productivo, tendencia a fugar capitales y a la conformación de nichos rentísticos y de relaciones prebendarias con el sector público. Con frecuencia hubo incumplimiento de las obligaciones tributarias, pese a la elevada concentración de los ingresos imperante en la región.

En suma, el sector público y el sector privado son causa y, simultáneamente, son efecto, de las características del proceso de desarrollo de cada sociedad; de hecho, es frecuente que compartan virtudes y debilidades. El sistema económico resultante se ha caracterizado en su conjunto por bajos niveles de productividad, rentismo, distorsiones en los precios y escasa incorporación del progreso tecnológico.^{7/} La búsqueda de ganancias a través de actividades improductivas (directly unproductive profits) está presente tanto en la evasión tributaria o de controles, el pago de sobornos y las actividades ilegales de comercio exterior como en otras formas de generación de renta.^{8/}

Este somero análisis permite concluir que la causa de la actual crisis en la relación público-privado es más compleja que la mera presencia, erosionadora de su entorno, de un sector público ineficiente y semiparalizado. El sector público de la región es una de las variables endógenas cuya interacción conforma el patrón del desarrollo regional: aislarla analíticamente puede alejar en vez de acercar a la comprensión de la realidad.

2. El problema analítico principal: ¿menos o mejor sector público?

En la teoría se han formalizado las realidades anteriores y se fundamenta la actividad económica del sector público en la existencia de diversas "fallas de mercado". Dichas fallas corresponden a la falta de competencia, a la existencia de bienes públicos, la presencia de externalidades, la existencia de mercados incompletos o de falta de información, entre otros factores.^{9/} Fenómenos tales como las barreras de entrada, falta de oportunidades de aprendizaje por la práctica y rentas tecnológicas caracterizan a los mercados reales.

Desde el inicio de los estudios sobre la "economía del desarrollo" ha existido acuerdo en que el papel del sector público es naturalmente mayor en los países en desarrollo. Esto por la existencia generalizada de externalidades y distorsiones, tanto en el mercado financiero como en el de productos, y por la menor e inferior información disponible para los agentes económicos privados. Es evidente que las diferencias entre países de distinto nivel de desarrollo se refieren no sólo a la dotación de factores sino a aspectos básicos de la organización de la economía, incluyendo el funcionamiento de los mercados; es el conjunto de la organización económica el que delimita las posibilidades de acción de las empresas en particular. En definitiva, la "falla de mercado" es más generalizada en los países en desarrollo que en los países desarrollados y los desequilibrios son más extendidos y profundos, con frecuentes casos de inflación y desempleo.^{10/}

Por otra parte, dichas "fallas de mercado" son, en muchos casos verdaderas faltas de mercado, espacios vacíos o semivacíos que el sector público a menudo intentó cubrir de algún modo. En la literatura se clasifica este tipo de problemas como falla de mercado "dinámica".^{11/} Por definición, la actividad del sector público a este respecto debería ser temporal.

Han existido y existen, por lo tanto, bases teóricas para una intervención pública "correcta" y no puede postularse la optimalidad automática de la no intervención pública.^{12/} En algunos casos la posibilidad de efectuar correcciones "de mercado" a las "fallas de mercado" ha sido escasa o sencillamente inexistente durante períodos relativamente largos.

Por otra parte existe también "falla del estado", ya que éste presenta diversas deficiencias, algunas compartidas con el sector privado: también enfrenta problemas de información, por ejemplo. El sector público está lejos de ser una agente sin problema de eficiencia y eficacia: en ocasiones la intervención del estado puede efectivamente bloquear el desarrollo o la profundización de diversos mercados. También puede incurrir en errores importantes de conducción estratégica en el manejo de las principales variables macroeconómicas o, como sucedió, en el manejo de la deuda externa.

Es evidente que el sector público puede realizar intervenciones inadecuadas 13/ o excesivamente prolongadas, las que dificulten o hagan imposible la actividad privada de relevo. Desde otro punto de vista, la reglamentación estatal puede ser promovida por intereses particulares, con el propósito de obtener beneficios de ella. 14/ Como resultado de dicha reglamentación producirse efectos socialmente negativos. 15/ La desreglamentación, por lo tanto, con frecuencia tiene efectos positivos. 16/

En síntesis, se trata de suavizar y a la larga, corregir, los efectos adversos de las imperfecciones de mercado. Para ello se requiere reconocer la fortaleza y los límites de la intervención gubernamental en la corrección de la falla o la falta de mercado. Dado que se trata de dos entes imperfectos, cada uno de ellos debe especializarse, aunque no necesariamente en forma exclusiva, en aquellas funciones que cumple mejor y en las que es menos sustituible. Al mercado y el sector privado le compete primordialmente la función de producir; al estado, encarar los equilibrios macroeconómicos, lo redistributivo y el preocuparse de resolver los cuellos de botella críticos del desarrollo: divisas y el proceso de ahorro e inversión. 17/

La calidad de la intervención del estado es, con frecuencia, un tema de mayor relevancia y finura que la mera cantidad. Menos estado, en abstracto, no es siempre conveniente: en cambio siempre es posible pensar en una mejor intervención estatal.

II. EL SECTOR PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

1. Visión de conjunto

El sector público ha influido e influye de modo variable en diversos aspectos básicos del desarrollo regional: financiamiento e inversión; distribución del ingreso y desarrollo social; y comercio exterior. Su influencia se ha ejercido como agente directo y también como ente regulador; en la primera calidad ha operado a través de empresas públicas en una diversidad de sectores, con diferentes agencias de intermediación financiera, mediante la provisión de servicios públicos y la transferencia de subsidios a los sectores más pobres y, en ocasiones, con instituciones de comercio interno y/o internacional. Parte considerable de los esfuerzos de investigación y desarrollo tecnológico regionales ha sido realizado en el ámbito público.

Por otra parte, el sector público reglamenta con distinta cobertura y orientación diversos precios estratégicos para el funcionamiento de la economía y orientadores de decisiones microeconómicas, tales como el tipo de cambio, la tasa de interés, los aranceles y otras restricciones al comercio exterior, los

salarios mínimos y, al menos parte, la reajustabilidad de los sueldos y salarios, entre otros.

El sector público de la región incluye activos de diverso origen y diferente funcionalidad. Ellos corresponden grosso modo al estado desarrollista, al estado de bienestar y al estado como salvador de firmas privadas con problemas: el sector público incluye activos traspasados desde el sector privado nacional y transnacional por diversas razones y con diferentes modalidades.

Es difícil cuantificar de modo adecuado una participación tan multifacética y cuyas modalidades varían significativamente entre países y entre periodos. Con frecuencia se utiliza como indicador el gasto público como porcentaje del PIB; ésta fluctuó alrededor de 30% entre 1982 y 1984.^{18/} Este indicador apunta una importante heterogeneidad del sector público en la región, ya que el rango de dicha participación va de 11.3% a 54.9% (Cuadro 1). Sin duda existen problemas de tipo contable y también de enfoque institucional, pero subsisten diferencias de consideración, más allá de la imprecisión de las estadísticas. La heterogeneidad del sector público es un dato básico de la situación regional.

Por otra parte, el Banco Mundial ha estimado índices de distorsión de precios para diversos países, los que podrían considerarse un indicador de la extensión relativa de la reglamentación.^{19/} Este enfoque, sin embargo, es discutible tanto desde un punto de vista de método como desde uno sustantivo. Aún así, resulta evidente la dispersión de los incentivos y restricciones en la región.

La participación pública en la gestión financiera varía bastante. Sin duda el sector público ha tenido un papel de importancia en la acumulación de capital en la región, más allá de los problemas que presentan el financiamiento, el destino y los resultados de dicha inversión.^{20/} La participación del sector público en la inversión regional alcanza a de 41% en promedio, con importantes diferencias nacionales y por periodos.^{22/}

En el comercio exterior, el sector público se encuentra en posiciones muy diversas, desde la de exportador principal hasta la de no tener participación alguna en las exportaciones. Por otra parte, el sector público es administrador de un volumen variable de las importaciones nacionales.

La participación del sector público en las diversas actividades económicas es también muy variada. La orientación productiva de las mayores empresas públicas a principios de la década se distribuía de manera desigual en los diferentes países entre el sector energético (38% a 78%), las comunicaciones (3% a 13%), el transporte (entre menos de 1% a 8%), comercio (desde menos

Cuadro 1

GASTOS DEL GOBIERNO GENERAL EN RELACION AL PIB
(en porcentaje)

	Participación	Ultimo año
Brasil	54.9	1987
Surinam	52.7	1986
Nicaragua	47.7	1988
Barbados	44.6	1987
Panamá	33.7	1987
Argentina	33.4	1987
Chile	30.1	1987
México	26.9	1984
Uruguay	26.0	1984
Venezuela	22.7	1979
Costa Rica	22.5	1985
Colombia	18.2	1983
Perú	17.8	1987
R. Dominicana	14.3	1983
Guatemala	13.8	1983
Paraguay	11.8	1984
Bolivia	11.3	1986

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Government Finance
Statistics Yearbook 1989, p.113.

de 1% a 7%), minería (desde 1% a 49%) e industrias manufactureras (de casi 1% a 14%) (Cuadro 2).

En el terreno propiamente industrial su presencia ha sido menor, en general, destacando allí una fuerte presencia de las empresas transnacionales. Esta es una de las diferencias de la experiencia de la región con la de los NICs asiáticos.^{23/} La participación de las empresas del sector público en las ventas de las 50 mayores del sector industrial alcanzó un promedio de 15% en 1983.^{24/}

Como se ha señalado, el sector público regional adolece de una fragilidad fiscal estructural. La considerable actividad de inversión del estado, la expansión constante de servicios sociales y del empleo público, así como los crecientes subsidios, han tenido como contrapartida aumentos considerables de la carga tributaria. Sin embargo, ésta tendió a crecer menos que la participación de los gastos públicos en el producto, debido a que las bases tributarias no se ampliaron al ritmo de éstos y a que en muchos casos se fue erosionando el cumplimiento impositivo. En algunos países y períodos, los déficit fiscales permitieron que el estado cumpliera sus funciones promotoras del desarrollo y redistributivas sin mayores perturbaciones macroeconómicas, captando recursos externos o del sector privado interno. En la mayoría de los casos, sin embargo, implicaron un financiamiento inflacionario. El acelerado endeudamiento de la década de los setenta y las crisis financieras internas agregaron un peso insoportable a los gastos fiscales, convirtiendo --en la mayoría de los países-- la fragilidad fiscal subyacente en crisis fiscal manifiesta a principios de los años ochenta.^{25/}

El establecimiento de empresas públicas obedeció a distintas motivaciones: la provisión de algunos bienes y servicios públicos basada en un monopolio natural o correspondiente a servicios que se buscaba subsidiar; el suplir la falla o falta de mercado en sectores o actividades en los que, por ejemplo, no existía interés o capacidad del sector privado en invertir; la estatización de firmas por razones estratégicas; y la estatización de firmas no rentables, a las que se decidía salvar de la quiebra.

El heterogéneo conjunto de empresas públicas comparte diversos problemas principalmente financieros y de gestión. Los primeros pueden originarse en políticas de precios subsidiados, la falta de control de los costos operativos y de inversión, la superposición de objetivos económicos y sociales de difícil evaluación conjunta o en la práctica de transferencias sistemáticas al fisco, incluyendo el endeudamiento externo.

En cuanto a su gestión, la función ejecutiva de los empresas públicas es con frecuencia inestable y se ve sometida a un conjunto de restricciones que dificultan o distorsionan el desarrollo de sus actividades principales. En otros casos dichas empresas operan con

Cuadro 2

ESTRUCTURA POR RUBRO DE ACTIVIDAD ECONOMICA DE LAS PRIMERAS 50 EMPRESAS
DEL SECTOR PUBLICO DE ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS, 1983
(en porcentaje)

Rubro de actividad económica	Argentina <u>a/</u>	Brasil	Colombia	Chile	México	Venezuela
1. Agricultura	..	..	..	..	..	..
2. Minería	..	4.7	..	48.8	1.6	2.3
3. Industrias manufactureras	(13.1)	(14.2)	..	(7.8)	(12.0)	(9.4)
3.1 Bienes de consumo no duraderos	4.8	2.9	..	..	7.3	..
3.2 Bienes intermedios	8.3	11.3	..	6.5	4.7	9.4
3.3 Industria automotriz	..	..	..	..	..	..
3.4 Bienes de capital	..	..	..	1.3	..	..
3.5 Línea blanca	..	..	..	..	..	..
4. Energía	48.6	70.3	72.7	38.1	77.5	63.9
4.1 Petróleo	32.7	62.6	65.7	26.5	77.5	58.9
4.2 Electricidad	15.9	7.7	7.0	11.6	..	5.0
4.3 Carbón	..	..	..	..	..	..
4.4 Otros combustibles	9.2	..	..	..	..	..
5. Construcción	..	..	..	..	..	..
6. Comercio	..	2.9	6.9	..	0.8	1.7
7. Transportes	..	..	..	..	..	..
7.1 Ferroviario (o terrestre)	3.0	2.6	..	..	1.8	..
7.2 Aéreo	7.0	..	..	2.0	1.9	1.1
7.3 Marítimo	3.7	..	7.7	..	0.8	0.6
8. Comunicaciones	13.0	5.3	12.7	3.2	3.6	2.5
9. Finanzas	..	..	..	..	..	..
10. Salud	..	..	..	..	..	..
11. Educación	..	..	..	..	..	..
12. Otros	2.4	..	..	..	..	18.4
Total primeras 50 empresas	100.0	100.0	100.0	100.0	100.	100.0

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología "Empresas estatales y privadas, nacionales y extranjeras, en la estructura industrial de América Latina", Industrialización y desarrollo tecnológico, Informe No.1, septiembre 1985, cuadro No.6.

gran independencia y siguen sus propios fines burocráticos, con un bajo nivel de coordinación con el resto del sector público.

Más allá de la recurrencia de algunas de las características ya señaladas, las empresas públicas de la región formaban un conjunto de alta heterogeneidad hasta la crisis. Existen empresas que operan exitosamente en mercados competitivos y con un elevado nivel de eficiencia, mientras en el otro extremo sólo la masiva transferencia de recursos públicos permite la sobrevivencia de algunas empresas altamente ineficientes y de baja o nula capacidad de capitalización. Existen empresas públicas con elevados niveles de capacidad técnica y financiera, reprimidas por políticas sectoriales restrictivas; empresas que mantienen una relación prebendaria con proveedores privados; y empresas que han sido estatizadas para evitar su quiebra, incluso sin consideración de su viabilidad económica. Como es evidente, el impacto de las empresas públicas sobre la eficiencia agregada es muy variable.

En varios países las empresas de propiedad estatal tienen una participación elevada en la inversión bruta y --en general-- una bastante menor en el valor agregado total (Cuadro 3). También en este subsector es frecuente un perfil particular del tipo de inversión que se realiza, problemas de sobreinversión y de mala administración.

El impacto de las empresas públicas en la situación financiera del sector varía de un país a otro, y de una situación a otra dentro del mismo país. Así, en algunas situaciones se producen transferencias relativamente importantes del gobierno central a las empresas, mientras en otros son las empresas las que aportan al balance financiero del sector público en su conjunto. En general, en aquellos países en que se produjo un rezago en el ajuste de tarifas, las empresas públicas tendieron a contribuir a elevar el déficit del sector público. En algunos países y períodos el sector público ha contribuido a financiar a las empresas públicas mediante transferencias relativamente importantes, mientras en otros han sido las empresas las que han aportado al balance financiero del sector público en su conjunto (Cuadro 4). Estas empresas en general han contribuido de modo importante a elevar el déficit del sector público, si bien existen excepciones.

En el período anterior a la crisis se siguieron políticas bastante diversas respecto de las empresas públicas: en unos casos se las racionalizó, se actualizaron sus tarifas y se mejoró su gestión; en otros se las utilizó para obtener financiamiento externo.26/

El sector público regional es un empleador de importancia en la mayor parte de los países de la región, ya que uno de cada cinco empleos urbanos es público; esta participación fluctúa entre 6% y 36% (Cuadro 5). Desde otro punto de vista, el personal del sector público se distribuye de manera desigual entre la administración

Cuadro 3

EMPRESAS DE PROPIEDAD ESTATAL, VALOR AGREGADO COMO PORCENTAJE DEL PIB NO AGRICOLA
E INVERSION FIJA COMO PORCENTAJE DE LA INVERSION BRUTA
(a precios corrientes)

	1981	1982	1983	1984	1985
Brasil					
- valor agregado <u>a/</u>	4.7	3.5	3.4	3.7	3.5
- inversión fija	25.8	30.0	26.9	24.4	17.5
Costa Rica					
- valor agregado	-0.1	0.2	6.5	7.9	5.3
- inversión fija	31.3	23.2	17.9	17.1	13.2
Chile					
- valor agregado	10.3	13.0	16.1	nd	nd
- inversión fija	13.9	17.5	22.8	29.3	27.5
Jamaica					
- valor agregado	nd	nd	nd	23.3	nd
- inversión fija	nd	nd	nd	11.0	nd
México					
- valor agregado	6.9	11.6	14.8	14.4	12.7
- inversión fija	25.3	24.3	21.8	19.1	nd
R. Dominicana					
- valor agregado	2.1	2.7	3.0	3.3	0.6
- inversión fija	6.1	7.4	5.3	7.0	nd
Venezuela					
- valor agregado	31.0	26.8	26.4	32.1	nd
- inversión fija	41.9	52.2	51.3	52.2	nd

Fuente: Govindan Nair y Anastasios Filippides, How much do State-owned enterprises contribute to public sector deficits in developing countries - and why?, Background paper for the 1988 Development Report, Banco Mundial, WPS 45, 1989, Cuadro 2.1.

Cuadro 4

FLUJO FINANCIERO NETO DEL GOBIERNO A
LAS EMPRESAS PUBLICAS
(en porcentaje del PIB)

	Promedio	
	1977-1982	1983-1985
Bolivia	-3.9	-2.3
Brasil	3.3	2.0
Colombia	1.0	nd
Costa Rica	nd	-0.2
Chile	-6.5	-5.2
Ecuador	1.0	0.7
El Salvador	0.5	-0.2
Guatemala	2.3	0.8
Honduras	1.9	3.3
Jamaica	nd	nd
México	1.5	2.1
Perú	0.5	0.3
República Dominicana	0.8	1.1
Uruguay	-1.7	-2.1
Venezuela	-0.2	0.2

Fuente: Govindan Nair y Anastasios Filippides, How much do State-owned enterprises contribute to public sector deficit in developing countries - and why?, Background paper for the 1988 Development Report, Banco Mundial, WPS 45, 1989, Cuadro 2.4.

nd: no disponible

Cuadro 5

IMPORTANCIA DEL EMPLEO PUBLICO HACIA FINES DE LOS AÑOS OCHENTA
(en porcentajes)

País	$\frac{\text{Pob. total}}{\text{PSP}}$	$\frac{\text{PSB}}{\text{Pob. total}}$	$\frac{\text{PSP}}{\text{PEA}}$	$\frac{\text{PSB}}{\text{PEA URB}}$
Venezuela	16.8	6.0	17.0	21.0
Argentina	16.0	6.3	17.7	20.3
México	21.6	4.6	14.7	20.7
Uruguay	10.8	9.2	21.7	24.7
Costa Rica	16.2	6.1	16.4	36.1
Chile	58.9	1.7	5.0	5.9
Panamá	14.2	7.0	20.4	34.7
Perú	24.0	4.1	12.3	17.8
Guatemala	47.8	2.1	6.8	15.9
Honduras	60.4	1.7	5.0	11.7
Bolivia	31.7	3.2	10.0	20.2

Fuente: José Sulbrant, "El Tamaño del sector público en América Latina. Un estudio de once países", Informe Preliminar, CLAD, Caracas, noviembre, 1989.

PSP: Personal del sector público.

PEA: Población económicamente activa.

central, la descentralizada, las empresas públicas, y la administración estadual y municipal. En la mayor parte de los países la primera categoría es la más significativa.27/

Finalmente, en América Latina existen alrededor de 12 650 gobiernos locales y un número bastante menor de gobiernos regionales. La participación de los gobiernos locales en el gasto público es en general menor al 10%, con la excepción de Ecuador. La participación de las transferencias de otros niveles de la administración pública en dichos gastos representa una proporción muy variable, ya que fluctúa entre 2.4% y 73.3% del total.28/

Como resultado de este conjunto de situaciones de las que se ha dado una apretada síntesis, existía un importante grado de diferenciación del sector público en la región.

2. Algunas comparaciones internacionales

El papel del sector público en América Latina difiere cuantitativa y cualitativamente del correspondiente a los países desarrollados. El estado en la región interviene más directamente en la producción de bienes y servicios y es un inversionista de mayor importancia; es el fiel de la balanza entre una multiplicidad de políticas globales y sectoriales; y cumple un importante papel de estructuración política y social de sociedades más desestructuradas.

La participación del sector público en el PIB de la región es bastante inferior a la de los principales países desarrollados, cuyo promedio llegó a cerca de 45% entre 1982 y 1985. Por otra parte, es superior a la de los países en desarrollo de Asia. Como se verá más adelante, estas diferencias se explican en parte por las diferentes composiciones de los gastos públicos por región.

En términos generales el sector público regional se diferencia del de algunos países asiáticos en desarrollo en su mayor énfasis relativo en el gasto público social y menor en defensa, por ejercer una regulación más generalizada, --poco selectiva e incoherente a menudo-- y una menor presencia pública en los sectores industriales de punta;29/ en promedio, su participación en la inversión es menor que en Asia.30/

Como puede verse en el Cuadro 6 el sector público de la mayoría de los países de la región dedica una parte mucho más alta de sus gastos al pago de intereses que el de los países desarrollados; más del doble en 1986 y 1987, después de haber sido casi idénticas en 1980. Los países en desarrollo de Asia aumentaron bastante menos dichos pagos en este período.

Los gastos de capital del sector público regional y el de Asia representan una proporción más elevada que en los países

Cuadro 6

VARIABLES SELECCIONADAS DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL: COMPARACION
DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE Y ASIA CON LOS PAISES DESARROLLADOS
(en porcentaje del gasto total)

TIPO DE GASTO	1982			1983			1984			1985			1986			1987		
	ALC	PD	A	ALC	PD	A	ALC	PD	A	ALC	PD	A	ALC	PD	A	ALC	PD	A
Subsidios y otras transferencias corrientes	35.4	49.0	23.6	32.5	49.0	23.2	32.9	48.5	23.9	28.9	47.1	24.3	29.5	47.8	23.1	24.3	48.0	25.9
Pago de intereses	12.8	9.7	8.5	17.0	10.2	10.0	20.5	11.2	11.3	23.6	12.4	11.3	28.0	12.4	12.1	25.3	12.2	14.5
Gastos de capital	15.4	5.6	19.6	12.2	5.0	18.8	11.0	4.7	17.7	10.7	5.0	17.6	11.0	5.2	18.3	9.6	4.3	16.6
Sueldo y salarios	16.6	13.5	14.2	16.3	13.3	14.9	16.0	12.9	15.1	15.8	12.6	14.6	14.7	12.7	14.8	12.5	13.2	15.5

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Government Finance Statistics Yearbook 1989, p.p. 70-77

ALC: América Latina y el Caribe

PD: Países desarrollados

A: Asia (incluye Bangladesh, Birmania, India, Indonesia, Corea del Sur, Malasia, Pakistan, Singapur, Sri Lanka y Tailandia).

desarrollados, pese al descenso ocurrido desde el inicio de la crisis. El descenso más brusco, sin embargo, se dió en América Latina y el Caribe. La explicación se encuentra en el tipo de ajuste elegido, como se verá más adelante.

La participación de los sueldos y salarios en el gasto público en la región, decreció hasta ser la menor de los grupos considerados en 1987. Los subsidios y otras transferencias corrientes son menores que en los países desarrollados, pero eran mayores que en Asia hasta 1986; en 1987 se hicieron menores (Cuadro 6). Todos estos promedios ocultan significativas diferencias nacionales.

La composición promedio de los ingresos públicos de los tres grupos de países revela también notables diferencias. La participación de los impuestos al capital es más baja en América Latina y el Caribe; por otra parte, la seguridad social es mucho más importante en la región que en Asia, si bien es menor a la de los países desarrollados (además, varios países asiáticos no incluyen la cuenta de seguridad social en el gobierno central). La participación de los impuestos a las transacciones comerciales externas es sustancialmente menor en la región que en Asia, pero muy superior al de los países desarrollados (Cuadro 7).

Los ingresos impositivos de América Latina y el Caribe son bastante menores en relación al PIB que los correspondientes a los países desarrollados, si bien son mayores que en Asia. Los impuestos a las ganancias y al capital son notablemente bajas en la región (Cuadro 7); el peso del gasto público se reparte de modo más inequitativo en América Latina y el Caribe.

En promedio, el déficit público de las tres regiones no ha sido muy distinto hasta la reciente crisis, a partir de la cual el de la región aumenta con mayor velocidad.^{31/}

Cuadro 7

COMPOSICION DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL: AMERICA LATINA Y EL CARIBE, ASIA Y PAISES DESARROLLADOS
(en porcentaje de los ingresos totales)

	INGRESOS IMPOSITIVOS									INGRESOS NO IMPOSITIVOS					
	Ingreso y Utilidades			Seguridad Social			Bienes y Servicios Nacionales			Comercio y Transacciones Internacionales					
	ALC	PD	A	ALC	PD	A	ALC	PD	A	ALC	PD	A	ALC	PD	A
1982	22.0	41.2	28.6	18.2	31.4	0.2	27.6	15.1	33.1	14.0	1.4	19.1	17.8	9.2	16.1
1983	19.3	39.7	27.4	16.3	32.3	0.2	35.3	15.1	34.9	9.8	1.3	19.3	18.6	10.0	15.1
1984	21.0	39.6	25.9	17.0	32.8	0.3	35.3	15.3	33.4	8.5	1.5	19.8	19.5	9.5	17.8
1985	21.5	40.0	26.2	16.4	32.7	0.3	34.0	14.8	33.3	8.2	1.4	20.1	20.9	9.7	16.6
1986	21.9	40.2	22.2	18.9	33.6	0.3	33.6	14.6	34.2	9.4	1.4	20.1	16.6	9.1	19.9
1987	18.3	nd	22.9	13.5	nd	0.3	31.6	nd	32.7	9.1	nd	21.0	28.2	8.3	19.3

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Government Finance Statistics Yearbook 1988, p.p. 52-57.

ALC: América Latina y el Caribe

PD: Países Desarrollados

A: Asia (incluye Bangladesh, Birmania, India, Indonesia, Corea del Sur, Malasia, Pakistan, Singapur, Srilanka y Tailandia).

nd: no disponible

3. La crisis de la economía y la crisis del sector público

El origen inmediato de la crisis fiscal se encuentra en el colapso del patrón de financiamiento de la economía regional prevalecte durante la segunda mitad de los setenta y hasta 1981.^{32/} Dicho colapso afectó de manera más que proporcional al sector público, ya que este se hizo cargo también de una parte variable de la deuda privada. Dos tercios del viraje en la transferencia de recursos al exterior corresponde al sector público, equivalente a alrededor de 4% del PIB.

En la crisis de la modalidad de financiamiento externo fueron importantes tanto factores exógenos como endógenos. Entre los primeros se destaca el cambio en las tasas de interés, de negativas a positivas; el deterioro de los términos del intercambio; y el exceso de préstamos riesgosos concedidos por la banca internacional (overlending).^{33/} Entre los endógenos fueron importantes la frecuente evaluación inadecuada de proyectos y el aumento excesivo del endeudamiento en relación a la capacidad de pago que se generaría con el ahorro externo.

El sector público tiene un papel principal en los esfuerzos de ajuste, tanto por su diversificada participación económica y social de pre-crisis, como por su condición natural de regulador de la economía nacional. Casi todos los componentes de los programas de ajuste tienen implicaciones fiscales, especialmente las políticas cambiarias y de comercio exterior, así como la liberalización financiera y de precios. La direccionalidad de los esfuerzos de ajuste del sector público es un tema de la mayor relevancia; ha sido frecuente que el papel que se ha asignado a este sector en el ajuste sea exclusivamente el de su propia reducción.^{34/}

El efecto de la crisis sobre el presupuesto público fue en general adverso, pero fue peor en unos países que en otros. El corte del flujo de capitales limitó la capacidad de endeudamiento del sector público en el exterior y el alza de interés internacional aumentó el peso del servicio de la deuda pública externa. En muchos países de la región los gobiernos avalaron una fracción de la deuda privada con el exterior, alcanzándose altos niveles de deuda de responsabilidad pública. De tal modo ha resultado frecuente que el costo emergente de la divergencia entre la tasa de interés pagada y la tasa de retorno percibida (especialmente en divisas) lo pague el sector público, sin importar donde ésta se originó. A veces la correspondiente deuda interna del sector privado con el sector público se licuó y en otros casos el estado subsidió a los deudores privados y al sistema financiero doméstico para evitar un colapso de este último; todo lo anterior presionó las finanzas públicas.^{35/}

Una vez limitado el financiamiento externo hubo de tornarse al financiamiento interno, incluyendo proporciones variables de creación de circulante, cambios en las exigencias de reservas, mantención forzosa por los bancos de bonos público de tasas controladas, controles gubernamentales de las tasas de interés doméstico con racionamiento de crédito, préstamos bancarios a tasas de mercado y venta directa de bonos públicos al sector público no financiero a tasas de mercado, entre otros 36/

En definitiva, la crisis fiscal del sector público no corresponde a un aumento de los gastos de fomento económico; más bien se ha utilizado a la baja de la inversión pública como un mecanismo fácil de contracción de la absorción.37/ La atención de las funciones tradicionales del sector público se ha visto alterada por el aumento del pago de intereses a cargo del estado. Este efecto es particularmente preocupante en el caso de la atención del bienestar social (Cuadro 8).

En distintos países se ha buscado también modificar la dotación de activos bajo control estatal a través de diferentes mecanismos, incluyendo la privatización y la reprivatización, la venta parcial, la extinción y la fusión de empresas.

Desde otro punto de vista, durante los últimos años se han generado profundos cambios en el régimen de incentivos de la región. Entre ellos destacan las modificaciones en las políticas cambiarias y de comercio exterior orientadas a la generación de superávit comerciales, así como en la política fiscal. También ha habido importantes variaciones en la política de precios en general, así como en la crediticia y financiera; lo mismo ha ocurrido a nivel sectorial con la política agrícola e industrial. El debate sobre subsidios y transferencias ha emergido con fuerza, si bien es frecuente que falte la información adecuada para profundizarlo. El régimen de incentivos del sector público ha tenido diversas modificaciones en diferentes países de la región; en algunos países ha mejorado la capacidad de evaluar proyectos de dicho sector. La desreglamentación y el otorgamiento de concesiones han sido poco frecuentes y sus resultados de poca significación. Por otra parte, existen también lecciones respecto de algunas liberalizaciones no exitosas, como algunas en el ámbito financiero.38/

En síntesis, a la diversidad de situaciones iniciales se ha sumado la diversidad de las modalidades de ajuste utilizadas. Los resultados son también diferentes, como lo comprueba la evolución de las tasas de interés y de inflación, del déficit primario y fiscal así como del de la cuenta corriente; el crecimiento del producto, las exportaciones y las importaciones.

Cuadro 8

GOBIERNO CENTRAL DE PAISES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE: GASTOS POR FUNCION
(en porcentaje del gasto total)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
1. Defensa	5.6	5.5	5.5	4.5	4.6	5.0
2. Seguridad social y bienestar	23.4	23.5	22.7	19.0	18.5	18.2
3. Educación	9.9	9.4	9.8	9.2	8.8	9.3
4. Salud	4.9	5.0	5.2	4.8	4.8	6.7
5. Vivienda	1.2	2.2	1.7	1.4	1.5	1.7
6. Asuntos económicos y servicios	20.8	22.1	18.9	17.3	15.7	13.1
a) Minería, manufacturas y construcción.	3.7	3.9	2.4	2.3	1.7	1.0
b) Agricultura y otros.	5.0	6.0	4.0	3.6	3.9	2.9
c) Combustible y energía.	2.1	3.1	2.5	2.5	2.6	2.0
d) Caminos	2.2	2.7	2.4	2.3	2.2	2.8
e) Otros transportes y comunicaciones.	2.6	3.1	3.1	2.8	2.2	2.4
f) Otros	5.1	3.6	4.7	3.8	3.3	2.5
7. Otras funciones	32.7	30.7	32.7	42.7	46.1	46.0

Fuente: Fondo Monetario Internacional, Government Finance Statistic Yearbook 1989, p.p. 59-69.

16/3/90

4. Una evaluación provisional: subajuste y ajuste recesivo

Como solución a la crisis, la sabiduría convencional ha insistido en una agenda difícil para la región: ajuste recesivo con transformación productiva y simultáneas y elevadas transferencias al exterior.

El sector público aparece como el "financista de último recurso" de todas las cuentas, lo que es especialmente poco realista si se consideran sus características ex-ante de la crisis. El conjunto de tareas que se le ha impuesto excede ampliamente su capacidad financiera, productiva, reguladora y de gestión de la economía en la mayoría de los países: el sector público tiene hoy menos recursos y menor capacidad de administrarlos adecuadamente y sin embargo, tiene mayores responsabilidades y problemas que atender. Se le pide que simultáneamente sirva la deuda, reduzca su gasto, invierta menos, pague peores salarios y que sea más eficiente. Y todo esto en un contexto de reducción de su participación agregada en la economía y de aporte potenciado a la transformación productiva regional.^{39/} El enfoque "cuantitativo" y de corto plazo tiene claros componentes destructivos. El sector privado, por su parte ha solido refugiarse en el sector público, disminuir su inversión y mantener elevados niveles de capital fuera de la economía nacional.

Como resultado de estos objetivos contradictorios e irrealizables en algunos casos, se ha deteriorado aún más el desempeño del sector público. El tipo de ajuste público que se ha llevado a cabo ha devenido perverso; en unos casos por una orientación parcial y limitada, que podría caracterizarse como de subajuste y en otros, por políticas que han excedido las necesidades de un ajuste positivo. Los resultados suelen parecerse, pero las causas difieren.

III. ESTADO Y DESARROLLO EN LOS AÑOS NOVENTA

1. La lógica actual de la intervención pública

En diversos países las elevadas inversiones realizadas en el pasado por el sector público en infraestructura y capital humano están entregando frutos. De este modo se habrían ya creado las precondiciones del desarrollo privado, a partir de las cuales no se requeriría el mismo nivel de intervención pública. Existen diversos casos en los que podrá aumentarse la importancia relativa del sector privado en la provisión de bienes y servicios públicos, sea mediante la desreglamentación de actividades, el otorgamiento de concesiones, o la privatización de las empresas.

Por otra parte, si bien el sector público forma parte del problema, como se vió en la sección anterior, deberá también formar parte de la solución en la actual encrucijada regional. No cabe esperar que las señales del mercado, por sí solas, puedan resolver la cuestión.

El sector público es la instancia negociadora con las organizaciones financieras multilaterales y los bancos acreedores. Dichas negociaciones tienen un decidido impacto sobre el financiamiento externo y las políticas globales internas.

Más allá de los acalorados debates sobre el papel del estado, puede afirmarse que en los años venideros se mantendrá un grado importante de intervención pública en la economía regional, si bien ella experimentará variaciones cualitativas y cuantitativas de mucha consideración. Los principales temas de dicha intervención pueden separarse analíticamente en siete aspectos:

- a) el logro de un acuerdo sobre la gobernabilidad de la sociedad;
- b) la mantención de un marco macroeconómico estable y de relativo equilibrio y previsibilidad fiscal;
- c) la redefinición de la participación directa del sector público en la economía;
- d) la modificación del marco de reglamentación de la economía por el sector público;
- e) la aplicación de políticas sociales y de equidad;
- f) la ejecución de políticas sectoriales de fomento orientadas a crear o desarrollar ventajas comparativas dinámicas; y
- g) la mejoría de la gestión pública propiamente tal.

La doble concurrencia del sector público hace más complejo el debate sobre su papel futuro y las adecuaciones que ésta requerirá. Las respuestas han sido diversas y ellas se encuentran aún en desarrollo: el debate seguirá abierto en el mediano plazo. Las principales opciones de transformación que se han planteado hasta ahora son la privatización, la desregulación, la licitación de concesiones y la liquidación de empresas.

Se ha avanzado relativamente menos en la proposición de nuevos papeles para el estado, o en modificaciones "expansivas" de aquéllos. En cuanto a la posibilidad de realizar un ajuste positivo del papel del estado, esto es, contraer algunas funciones y simultáneamente expandir otras, ello permanece como un tema arcano por ahora. Sin embargo, esta es una tarea ineludible en la medida en que la doble concurrencia del sector público es una realidad.

Una moción secuencial --primero achicar y después expandir selectivamente el sector público-- entraña diversos peligros. El sector público requiere reforma y reconversión.

En síntesis, parece necesario sustituir un enfoque meramente "cuantitativo" de la participación del sector público en la economía, por otra que considere las características del conjunto del sistema económico y analice el sector público con esa prisma. De este modo el debate se traslada del plano ideológico o filosófico a uno más práctico: de organización, recursos humanos, interacción política, administración pública, etc., si bien la propuesta y decisión sobre la delimitación público/privado corresponden por su naturaleza a la esfera política.

2. Gobernabilidad y concertación

El gobierno es la arena en que cristalizan los diversos programas y opciones nacionales. Es también el lugar desde el cual puede favorecerse la concertación social requerida para la estabilidad de las políticas.^{40/} La misma concertación puede conformarse en torno a objetivos de largo plazo, referidos a la transformación productiva.

La reforma del estado requiere la voluntad social de ser lograda y dicha voluntad se expresa en el sistema político. Diversos aspectos de la reforma, pueden conciliar un grado variable de apoyo político, pero también es probable que determinados grupos sociales y políticos favorezcan algunos y se opongan a otros. Por ejemplo la reforma del estado requiere financiamiento; apoyo social a la idea de mantener determinados equilibrios macroeconómicos incluyendo el convencimiento de que la inflación es un problema; una concepción más técnica y menos prebendaria de la gestión pública; y apoyo social a la idea de un compromiso redistributivo por parte del estado. La ingeniería política que se requiere para lograr una coalición reformista exitosa no es un aspecto técnico, sino irreductiblemente político.

La gobernabilidad es un resultado, no una variable independiente cuya evolución puede controlarse directamente; tiene antecedentes económicos y también políticos. Entre los primeros está la necesaria coincidencia entre el tipo y el nivel de actividades que se demanda del estado y un adecuado financiamiento por la sociedad. Entre las segundas destaca la necesidad de concertar a diversos grupos políticos y sociales al menos en cuanto a las reglas de funcionamiento político de la sociedad, incluyendo la alternancia en el poder y reglas básicas de respeto a las mayorías y las minorías.

Dichos antecedentes tienen, a su vez, supuestos que a veces no están presentes o cuya actualización es difícil. En algunos casos, sectores de altos ingresos han logrado una inserción

privilegiada en la economía internacional, la que los fragmenta del resto del país; se trata de grupos relacionados con las exportaciones --legales o ilegales-- cuyos flujos financieros circulan por la economía nacional sólo como capital especulativo y cuyas pautas de consumo difieren de modo radical de las de los sectores medios de la sociedad. En otros casos, un sistema político oligárgico o sistemas muy tradicionales de tenencia de la tierra generan condiciones de una violencia endémica que asume su propia lógica de división y exterminio. Todavía, pueden faltar políticos al nivel del desafío de conformar un pacto de gobernabilidad que supere rivalidades tradicionales o prejuicios atávicos.

El grado de gobernabilidad es una característica esencial de cualquier sistema político y que puede definirse como la relación variable entre el control político e institucional y la evolución de las principales variables políticas, económicas y sociales.^{41/} Un estado impotente, superado por el desenvolvimiento de los diversos conflictos, es típico de una sociedad con problemas de gobernabilidad. Por el contrario, un estado ágil, que concentra sus esfuerzos en la gestión de un conjunto discreto de variables estratégicas, es una precondition de la gobernabilidad.

3. La macroeconomía de la transformación productiva

El manejo macroeconómico deber ser claro, estable y tender a la mantención de los equilibrios básicos de la economía.

La transformación productiva requiere la reversión del proceso de deterioro de la inversión regional, así como su orientación hacia el sector de bienes transables. Ambos procesos tienen considerables requisitos y supuestos que involucran al sector público.

Es indispensable reducir drásticamente el déficit fiscal que aumenta las presiones inflacionarias y disminuye el potencial de inversión. Para lograrlo es necesario detener la transferencia neta de recursos al exterior por concepto de deuda externa, reducir los gastos públicos corrientes y aumentar los ingresos fiscales.^{42/} Esto último requiere una reforma tributaria que amplíe la base impositiva, simplifique el sistema y haga más eficaz el proceso de recaudación.^{43/}

Los gastos regionales en defensa son inferiores a los de otras regiones en desarrollo, pese a lo cual existe un margen indudable de compresión de estos ya que equivalen a 54% del gasto regional en educación (Cuadro 8). Salvo excepciones, los gastos en equipos militares tienen un efecto multiplicador económico menor en la región. Parece posible plantear para la región el obtener los "dividendos de la paz".

Se requiere un sinceramiento fiscal. La sociedad debe estar dispuesta a financiar las iniciativas que está dispuesta a aprobar, ya que de otro modo las cuentas no cierran.^{44/} El "estado impositivo" implica una contractualidad en que medios y fines sean explicitados y decididos democráticamente. En la actual situación resulta indispensable mejorar el rendimiento tributario que es por regla general bajo. La reforma tributaria debería considerar el fin de los impuestos de bajo rendimiento, la unificación de impuestos sobre idénticas materias imponibles, racionalización de concesiones tributarias y de modo especial, la modernización del sistema de recaudación.

Además de aumentar la inversión pública y privada sería de especial importancia mejorar su rendimiento, para lo cual existen diversas vías, tanto de orientación del esfuerzo, como del control y evaluación de los diversos programas. La inversión pública debería ser diversificada, reconociéndose el papel decisivo de diversos activos intangibles. Por otra parte, debe reconocerse la importancia de la mantención y el mejoramiento del stock de capital, evitando enfatizar exclusivamente las nuevas inversiones.

Un factor determinante del actual desequilibrio es el servicio de la deuda externa, aspecto sobre el cual urge una solución concertada y adecuadamente financiada.^{45/} Sin embargo, en todos los casos debería plantearse la simultaneidad de las reformas económicas internas y la adecuación del financiamiento externo.^{46/} En los casos en que los ingresos de divisas son privados se plantea con especial urgencia el tema de la transferencia interna.

En cuanto a la inversión privada, es fundamental reducir la incertidumbre económica y asegurar la sustentabilidad de la política aplicada. Por otra parte, ambas ayudarían a revertir la fuga de capital, que es una restricción severa para el financiamiento de los programas de reforma económica. A fines de 1988 el stock de dicho capital equivalía a 166% de la deuda externa en Venezuela; a casi 90% en Uruguay, cerca de 80% en México y Argentina, 64% en Ecuador, 41% en Colombia, 35% en Bolivia y 26% en Brasil.^{47/} Probablemente el valor de este capital exceda el valor de la deuda regional en el mercado secundario.^{48/} La repatriación de este capital es un objetivo de importancia, el que a veces está trabado por consideraciones no económicas sino legales, por ejemplo. Ella debería ser alentada siempre que su resultado neto sea positivo: si una devaluación real es insuficiente, las transferencias de ingreso resultantes pueden incrementar la fuga que se buscaba revertir.^{49/} Pueden plantearse diversas alternativas al respecto: amnistía cambiaria, ventajas tributarias, inversión en acciones o bonos sin justificación de origen y licencias de importación no reembolsables por bienes de capital, entre otros.

La orientación de la inversión hacia la producción de transables estará condicionada por las políticas cambiarias y de comercio exterior, las que deben ser realistas y estables.

4. Redefinición de la participación directa del estado en la economía

a) Las empresas públicas

Tanto énfasis se ha puesto últimamente en la reducción del tamaño del estado mediante la privatización, entre otros medios, que se tiende a olvidar que las empresas públicas seguirán siendo muy importantes.

Concentrarse en el cambio de propiedad de los activos sin modificar las condiciones de operación de las empresas del estado implicaría abandonar en una vía muerta a las empresas públicas, las que seguirán siendo muy importantes en la región, ya que la privatización no podrá alcanzar al conjunto del sector público. Los casos más agudos en su interior corresponden a empresas que no pueden ser privatizadas; por otra parte, muchas de las firmas reprivatizadas no formaban parte significativa del problema o no representan un alivio considerable de éste. Es evidente que las empresas con problemas para los que la privatización no es solución requieren otro tipo de medidas.

El núcleo sólido de empresas con problemas --pocas firmas suelen concentrar la mayor parte del déficit fiscal-- requiere enfoques y soluciones específicas, que incluyen su reorganización, la realización de convenios con inversionistas nacionales y extranjeros, y la subcontratación de operaciones.

Las grandes empresas productivas públicas de la región constituyen un activo de la mayor importancia en los casos en que su base económica es sólida y su administración es mínimamente eficiente. Existen casos en que la dotación de recursos de algunas empresas públicas excede las necesidades de sus objetivos corrientes y existe sobrecapitalización, o exceso de empleo, capacidad de ingeniería o capacidad instalada en general. Corresponde entonces modificar los objetivos o modificar la dotación de recursos.

Las distorsiones en los costos laborales, materiales y financieros de las empresas públicas deberían ser eliminados, así como los subsidios vía precios a las diversas categorías de consumidores finales. Los objetivos propiamente sociales ser precisados, de modo de cuantificar su magnitud y de evaluar la eficiencia en el logro del conjunto de objetivos de la empresa, para lo que pueden utilizarse diversos criterios además de la rentabilidad. Podría incrementarse la transparencia de los diversos

flujos entre las empresas y el sector público; las condiciones salariales y de trabajo en general podrían tener variaciones de importancia respecto de las comunes al sector público. Cuando las economías de escala no son una condición determinante de su tamaño, las empresas públicas podrían ser divididas en unidades más pequeñas.

Las empresas públicas podrían, en la medida en que ello sea viable, ser sometidas a la competencia tanto entre ellas como con el sector privado. En el aspecto financiero podría buscarse una mayor autonomía y transparencia, avanzando en la eliminación de los subsidios o, cuando ellos sean necesarios, revisarlos cuantitativa y temporalmente. Las publicaciones sobre la contabilidad de los agentes públicos debería ser oportuna y auditada externamente.

De otro lado, habría que poner mayor énfasis en hacer de las grandes empresas gubernamentales un pivote del cambio tecnológico, la investigación aplicada, el desarrollo de actividades que vengan a integrar los eslabonamientos interindustriales o la celebración de acuerdos de complementación regional.

La política de personal de las empresas públicas debe corresponder a la importancia que ellas tienen: un grado razonable de estabilidad y autonomía así como un nivel competitivo de remuneraciones parecen requisitos indispensables.

La relación de las empresas públicas con los proveedores de cualquier origen debería ser más transparente y servir para promover la competencia entre estos, de modo de evitar la consolidación de relaciones prebendarias.

Debería restringirse la práctica de "estatizaciones salvadoras" y en el caso de las actuales empresas públicas originadas de ese modo, analizar diversas alternativas: racionalización y venta, cierre definitivo o traspaso.

La situación de las empresas públicas concebidas para superar una falla o falta de mercado deber ser evaluada de modo realista. En los casos en que existen las precondiciones de desarrollo de mercado, la actividad puede ser transferida al sector privado; en aquellos en que no se ha logrado inducirla, eventualmente pueden ser reorientadas o eliminadas.

En síntesis, el sector de las empresas públicas requiere una reconversión que permita optimizar su aporte al logro del desarrollo con transformación productiva y equidad. Para ello se necesita aplicar políticas globales que les otorguen mayor capacidad financiera y autonomía en un contexto de eliminación gradual de los subsidios y también políticas más precisamente enfocadas, según la situación particular de las respectivas empresas públicas.

b) La privatización

Existen también variados casos en los que debe considerarse la alternativa de la privatización: como parte de un conjunto de medidas respecto de empresas públicas con déficit crónicos; empresas públicas que operan en mercados en los que son sustituibles por firmas privadas; y empresas originalmente privadas y cuya racionalización las ha vuelto viables.^{50/}

La privatización entendida como la mera transferencia de activos públicos al sector privado parece una solución simplista en lo conceptual y de difícil realización, basada en un enfoque que enfatiza de modo unilateral el aspecto de los agentes, sin considerar adecuadamente el tema del régimen de incentivos y regulaciones, así como la estructura del respectivo mercado.

Algunos enfoques sobre el tema tienen como supuesto el que un cambio de propiedad de los activos acarrea de modo automático un cambio en las modalidades de operación y en los resultados de las empresas privatizadas. Sin embargo, la privatización por sí misma no modifica el régimen de incentivos y regulaciones económicas; más bien la corrección de diversos desequilibrios pareciera ser un prerrequisito de una privatización exitosa, cuando ella procede, y de un juicio más certero sobre su inconveniencia, en otros casos. La discusión del tema de los efectos diferenciales de la propiedad de los diversos tipos de agentes sobre los activos tiene mayor especificidad y relevancia en un contexto en el que otras condiciones de operación han sido aclaradas. La falta de distinción entre ambos temas favorece la introducción de un fuerte componente ideológico en la discusión.

Privatización y elevación de la competitividad no necesariamente son sinónimos. El impacto de la privatización sobre la eficacia en asignación de recursos dependerá, en parte al menos, de la estructura del mercado, más que del tipo de propietario. Si se trata de un sector en el que originalmente no existía competencia, la privatización tendrá un impacto positivo sobre la eficiencia asignativa sólo si es acompañada por políticas liberalizadoras, que remuevan las restricciones del mercado e intensifiquen la competencia externa. En un contexto competitivo o de corrección del régimen de incentivos la privatización puede efectivamente promover una mayor competitividad y eficiencia productiva y económica. Por otra parte, como prueba el caso extremo de la conversión de un monopolio público en uno privado con la misma falta de regulación, la transferencia al sector privado por sí misma no ofrece garantías al respecto. La privatización, con este enfoque, no es un fin en sí misma, sino un instrumento de reconversión del sector público; conforme a las nuevas necesidades de cada país de la región.

Un aspecto determinante de los resultados de la privatización es el modo en que ella se realice. En efecto, la diversidad de

situaciones que pueden plantearse desde el inicio y hasta después de su conclusión --en lo referido a reglamentaciones, por ejemplo-- pueden ser resueltas de maneras bastante diversas. De particular importancia es que en la secuencia de operaciones la privatización, esto es el cambio de agentes, no preceda, sino sea posterior a los esfuerzos de desregulación, estabilización y liberalización.

Por otra parte, existen límites indudables en cuanto a la profundidad y la velocidad de los esfuerzos privatizadores; no debería ejercerse una presión excesiva sobre el financiamiento local y el nivel de las tasas de interés.

Es indispensable establecer reglas de procedimiento claras: la valoración podría ser hecha por una entidad independiente; los métodos de venta podrían incluir algún grado de competencia; la concentración excesiva de la propiedad debería ser evitada.

Las transferencias a que de lugar el proceso de privatización no deberían incluir privilegios ni subsidios desmedidos, los que debilitan el efecto conjunto o simplemente alteran la distribución de costos y beneficios. Debe evitarse la constitución o el reforzamiento de vinculaciones inadecuadas entre el sector financiero e industrial. En situaciones de monopolio de difícil desreglamentación la privatización no es la mejor alternativa, pudiendo explorarse el otorgamiento competitivo de contratos de operación.

5. Reglamentación de la economía

Se requiere una demarcación más clara de las actividades que correspondan al sector público y debe avanzarse en la liberación de trabas injustificadas a la actividad del sector privado. El régimen de incentivos y reglamentaciones sobre el que los agentes públicos y privados desarrollan sus expectativas deben ser lo más transparente posible.

El sector privado tiene derecho a exigir como contrapartida al riesgo empresarial la estabilidad de las reglas del juego respecto de la propiedad y el marco macroeconómico. El estado, a su vez, debería subsidiar operaciones privadas sólo en condiciones y por plazos definidos.

El exceso de controles, las redundancias y las demoras en los trámites podrían ser objeto de una reforma drástica, bien enfocada y cuyos resultados aparezcan pronto a la vista.

En otros casos, la reglamentación es una fuente de renta para agentes ubicados fuera del sector público, pero en estrecho contacto con éste: los contratistas del estado. La estandarización

de procedimientos, la publicidad de las operaciones y el carácter competitivo de las adquisiciones apuntan en la dirección de modificar estas relaciones prebendarias.

Se ha insistido mucho en señalar que no basta con llegar a "precios correctos" para establecer bases firmes de desarrollo. Sin embargo, no debería olvidarse por dicha condición sin ser suficiente, es necesaria. Debe existir una relación entre los diversos precios de la economía y los costos marginales de la respectiva producción.

Diversos episodios de liberalización financiera tuvieron que ser abruptamente terminados por cambios en las circunstancias financieras y comerciales internacionales y también, de modo importante, por graves errores en la puesta en práctica de dicho proceso. Sin embargo, siguen siendo válidos los objetivos de que el mercado determine las tasas de interés y que exista un sistema eficiente de intermediación del ahorro y la inversión. Existen importantes lecciones que deben aprenderse de los errores pasados.51/

La reglamentación del mercado laboral debería cautelar la libertad de gestión de la empresa, evitando una rigidización excesiva de las relaciones laborales. Del mismo modo, debería asegurarse un sistema de seguro de desempleo o un proxy de éste y fortalecer las actividades de capacitación que permitan a los trabajadores reinsertarse ocupacionalmente.

La licitación de concesiones y las prestaciones privadas de servicios, han sido poco frecuentes en la región. Sin embargo ellas representan un importante potencial de aumento de la productividad.52/ Los frutos de dicho incremento deberían también beneficiar a los usuarios finales de las prestaciones licitadas, tanto en precios como en calidad del servicio.

Los incentivos deben ser proporcionados y eficientes respecto de los fines específicos buscados, evitando los excesos, así como su otorgamiento por períodos indefinidos o muy largos: deben ser precisos y temporales. Por otra parte, los requisitos de desempeño deben ser pocos y precisos respecto de los fines perseguidos.

6. Políticas sociales de equidad

El estado tiene también un papel insustituible en la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Dicha satisfacción, a su vez, es un prerequisite de la transformación estructural. La existencia de grados crecientes de equidad es, además de un imperativo moral y un derecho de quienes son ciudadanos de un país a los frutos del progreso, un requisito de la transformación productiva. La viabilidad y el dinamismo de una estrategia de desarrollo se basa en la ocupación plena de los recursos existentes

--especialmente los humanos--, en la obtención de un umbral de subsistencia que no quite sentido a la pertenencia en un sistema político y en la demanda extendida de bienes con valor agregado cada vez mayor.

En el tema de la equidad deben distinguirse dos aspectos diferentes; los distributivos y los redistributivos. Mientras los primeros se refieren principalmente al gasto social, los segundos tienen importantes connotaciones institucionales. Los resabios tradicionales en las relaciones sociales dificultan el avance de la modernidad, salvo de manera aislada o espasmódica. Desde otro punto de vista, la extrema desigualdad de la distribución del ingreso limita fuertemente la transformación productiva, ya que no hay simetría entre los costos y los beneficios de los cambios.^{53/}

Las reformas en el ámbito institucional apuntan a posibilitar una mayor participación mediante la apertura de espacios de negociación y concertación social; un esfuerzo de importancia a este respecto son las reformas laborales que favorezcan la organización y representación libre de los trabajadores. En el ámbito institucional también se encuentran reformas que contribuyen a impedir la reproducción de formas atrasadas de relaciones sociales, tales como el latifundio o las relaciones serviles de trabajo.

En el corto plazo se requiere perfeccionar una política social que permita atender las necesidades más críticas de la población. Al respecto es conveniente utilizar la técnica de la focalización, esto es, intentarse que no existan filtraciones hacia grupos que no requieren de la asistencia específica de que se trata. Ha sido frecuente contraponer el uso de la técnica de la focalización con el criterio de universalidad, que es indispensable respecto de las necesidades más críticas que no logran generar demanda económica. La verdad es que son cuestiones de planos distintos, la focalización es, de hecho, una manera de hacer más eficiente el gasto social, no de disminuir su impacto positivo. Las políticas generales en el ámbito de la educación, seguridad social, vivienda, alimentación y salud son irremplazables.

En la mayoría de los países se requiere una reestructuración y un aumento del financiamiento de los servicios sociales básicos; educación, salud, seguridad social.

7. Políticas especiales que favorecen una transformación estructural

El sector público no tiene ventajas sobre el sector privado en cuanto a predecir las posibilidades de éxito de los diferentes proyectos. Sin embargo, puede tener la capacidad de identificar aquellos proyectos que tienen más posibilidades de generar externalidades beneficiosas.^{54/} En igualdad de condiciones, lo que debe subsidiarse es el potencial para generar estas externalidades; el sector público es irremplazable en la creación de condiciones generales para el desarrollo de estas capacidades.

El accionar estatal debería dar lugar a las orientaciones del mercado donde ellas existan y donde no sea el caso, se debería contribuir a su desarrollo mediante un conjunto de diferentes medidas que vayan desde las condiciones de base para desarrollos en una dirección determinada, hasta programas selectivos en los que el sector público tenga un papel catalítico de la actividad económica (Cuadro 9).

Como se ha señalado, tradicionalmente los diseños estratégicos partían de una separación tajante entre los diversos sectores productivos asignándole a la industria (el sector secundario) los principales méritos. En la actualidad, la separación drástica entre ramas y sectores ha perdido buena parte de su importancia. El desarrollo tecnológico ha hecho más difusas las fronteras entre ellos, produciéndose crecientes superposiciones que es fundamental considerar en la formulación de políticas. Las actividades productivas tienden a encadenarse mediante la multiplicación de las articulaciones entre actividades agrícolas o mineras, industriales o de servicios. La necesidad, en particular en países pequeños, de adoptar criterios rigurosos de especialización implica una alta dosis de selectividad en la identificación de los eslabonamientos que se proponga desarrollar. Para ello, el criterio clave es la disposición de ventajas comparativas susceptibles de ser dinamizadas.^{55/}

Para este efecto existen diversas áreas de política: fomento empresarial y capacitación de mano de obra, incluyendo estímulo a la mediana empresa y apoyo a la pequeña; conformación de redes de servicios al productor y apoyo a la comercialización externa; incentivos a la exportación: tributarios, crédito y seguros; acciones antidumping; asistencia financiera y cooperación internacional; y regulación sobre la ingeniería nacional; programas de transferencia tecnológica para los institutos de fomento público y privado; trato tributario especial a la asesoría, capacitación y reorganización de empresas.^{57/}

Cuadro 9
POLITICAS DE APOYO AL CAMBIO TECNICO Y PRODUCTIVO

a) Neutralidad

El apoyo neutral involucra apoyo para actividades particulares como investigación y desarrollo, inversiones y difusión tecnológica, sin una preferencia explícita por alguna rama económica, sector, tecnología o partitudo en particular. Mientras este enfoque de política favorece la actividad-meta por sobre otras actividades (debido a externalidades, riesgo y generación de capacidades de innovación), no afecta el beneficio privado relativo de los distintos proyectos involucrados. En este sentido, no interfiere con las fuerzas del mercado, facilitando e incluso reforzando el proceso de selección natural de los proyectos y empresas. Tanto el subsidio fiscal como el crediticio concedido a ciertas actividades, pueden ser mecanismos relativamente neutrales en el sentido descrito anteriormente. Estas políticas no son aplicables a inversiones indivisibles.

b) Estimulación del mercado

Este enfoque intenta reforzar el funcionamiento del mercado en el área particular de política involucrada; si tiene éxito, exime al gobierno de la necesidad de intervenir directamente en la solución de la distorsión del mercado. Aunque la incluye, va más allá de la política competitiva o antimonopólica.

c) Enfoque selectivo-estratégico

En este enfoque, las necesidades de información para la eficiencia en la toma de decisiones son considerables, por lo que debe aplicarse en aquellos casos donde no es posible ningún otro tipo de enfoque, ya que las probabilidades de error son altas.

Fuente: Morris Teubal, "Lineamientos para una política de desarrollo industrial y tecnológico: la aplicabilidad del concepto de las distorsiones de mercado", División conjunta CEPAL/ONUDI, 1989.

Los instrumentos de política son también variados (Cuadro 10).

Cuadro 10

INSTRUMENTOS DE POLITICA DE FOMENTO

- Difusión de información sobre mercados y tecnología
 - Bolsas de subcontratación y mercados regionales
 - Transferencia de recursos
 - Exenciones tributarias, créditos blandos, subsidios directos, asistencia técnica
 - Diversificación de riesgos
 - Fondos de garantía, constitución de avales y capital de riesgo, joint-ventures
 - Promoción industrial
 - Reglamentación económica: evasión tributaria
 - Protección al consumidor y legislación antimonopolio
 - Propiedad intelectual
 - Seguridad industrial
 - Protección al medio ambiente
-

Fuente: Mario Castillo, "Objetivos e instrumentos de la política de desarrollo", mimeo, CEPAL, 1989.

En el área del cambio técnico el sector público puede intentar su desarrollo por diversas vías. Como ya se señaló, se requiere fortalecer la capacidad tecnológica existente en el sector público; respecto del sector privado sería conveniente:

- Fomentar la creación de mecanismos de riesgo compartido --privados, públicos o mixtos-- que sean transparentes e imparciales;
- Proteger las innovaciones con legislación adecuada y compensar a los empresarios innovadores que no pueden apropiarse de los beneficios de sus esfuerzos;
- Complementar las actividades de I & D desarrolladas por el sector privado que sean necesarias para hacer avanzar la frontera tecnológica en las áreas en que se encuentra agotada o próxima a estarlo, por desarrollos locales;
- Requerir la opinión del sector empresarial respecto de la asignación de recursos públicos a actividades conducentes a la creación de innovaciones tecnológicas; y
- Generar y poner a disposición del sector privado información de uso general fiable, clara y oportuna.58/

Se requiere un vigoroso esfuerzo en el desarrollo de recursos humanos sin el cual la difusión de tecnología se hace más lenta o más difícil. La educación y el nivel de destreza de la fuerza de trabajo es un determinante de importancia de la competitividad y la productividad de un sistema económico. La educación técnica es una variable de la mayor importancia.59/

En el caso particular de la pequeña y mediana empresa, deben intentarse diversas estrategias de cooperación y coordinación que les permita sopesar la restricción de tamaño (Cuadro 11).

Cuadro 11

ESQUEMAS ASOCIATIVOS PARA PEQUEÑAS Y
MEDIANAS EMPRESAS

Comercializadoras: Centralizan los recursos técnicos y financieros de un determinado número de PYMI con el fin de comercializar en conjunto ya sea para el mercado interno o externo.

Centrales de compra: Un grupo de empresarios compra sus insumos en conjunto obteniendo mejores precios.

Bolsas de subcontratación: Se junta la oferta con la demanda. Una industria grande subcontrata a varias pequeñas para la fabricación de piezas, componentes o subconjuntos para su integración a un producto final.

Sociedades de aval y garantía: Empresarios se asocian y se otorgan avales cruzados y garantizan préstamos ante los bancos.

Cooperativas de ahorro y crédito: Un grupo de empresarios ahorra y se da crédito con sus propios fondos.

Incubadoras de microempresas: Un grupo de empresas nuevas o en crecimiento, funciona en el mismo lugar compartiendo servicios y equipos y recibiendo asistencia técnica, apoyo administrativo de contabilidad, capacitación y otros. El objetivo es fortalecer a las empresas nacientes.

Parques industriales: Empresas instaladas en una misma área y que cuentan con servicios comunes que posibilitan la transferencia de tecnología, la capacitación y la integración entre ellas.

Centros de diseño: Empresas se asocian para tener la función del diseño en común, fórmula especialmente útil en caso de exportaciones donde no se compite por el mismo mercado.

Fuente: Lysette Henríquez, gerente de SERCOTEC, en El Diario Financiero, 9 julio 1990, p. 18.

8. Institucionalidad y gestión pública

La administración pública ha experimentado un largo proceso de deterioro en casi todos los países de la región, el que se ha visto acentuado durante los esfuerzos de ajuste. Ella expresa en forma muy clara una contradicción actual del estado: su situación actual es deplorable, pero es imposible prescindir de ella para poder enfrentar con éxito la próxima etapa del desarrollo regional. Tareas tan importantes como el diseño, la supervigilancia y la aplicación de un conjunto consistente de políticas macroeconómicas y sectoriales dependen críticamente de un conjunto de factores institucionales y técnicos y de un grupo relativamente pequeño de personas.⁶⁰ En sus estructuras debe existir la capacidad técnica y política de dialogar con los actores económicos y sociales, de modo que se pueda llegar a acuerdos que establezcan o clarifiquen las reglas del juego.

La selección del personal, la capacidad de retener a los buenos administradores públicos --y de eliminar las deficiencias a este respecto-- así como la capacitación del personal existente son todos temas de gran actualidad y significación, aún en un periodo de ajuste.⁶¹ Por otra parte, sin embargo, la experiencia ha demostrado que añadir la reforma administrativa a las múltiples tareas del ajuste y la reestructuración productiva, es poco realista. Ello no obsta para que su estudio sea emprendido por una Comisión de alto nivel y que pueda producir una sugerencia de transformación orgánica de la administración, incluyendo los respectivos planes de transición.

Sin embargo, existen niveles de gestión respecto de los cuales no puede esperarse la eventual realización de la reforma administrativa. Una adecuada comprensión y manejo de estas situaciones depende críticamente del enfoque en el que se le analice. Sin desmerecer la importancia de los aspectos propiamente burocráticos los que, además de entorpecer la gestión pública, afectan la productividad de la economía, es necesario considerar las dimensiones institucionales y la posibilidad de analizar políticas públicas concebidas como un flujo de contenido específico.

El concepto de políticas públicas es bastante genérico. Pueden entenderse como tales aquellos cursos de acción desarrollados por la autoridad en relación a un objeto determinado, que contribuyen a crear o transformar las condiciones, fines o medios en que se desenvuelven las actividades de los agentes económicos. Estos cursos de acción pueden consistir en acciones u omisiones, así como en una combinación de ambas, respecto de diversos aspectos de una realidad determinada. La existencia de las políticas públicas puede derivarse de disposiciones escritas o de la práctica burocrática, y las puede haber generales y específicas, directas e indirectas, universales y particulares.

Además de las políticas con un objetivo específico, existen políticas públicas de "segundo grado". Estas son políticas complejas, resultantes de la aplicación simultánea de una combinación de políticas específicas. En la práctica, en la medida en que el objeto de las políticas públicas sea más general, existe un mayor número de dichas políticas que lo afectan; inversamente, mientras más general las políticas públicas, afectará a más sectores de la realidad.

Las diversas políticas públicas afectan a la situación o condición que constituye su objeto de modos muy variados y, en algunos casos, ni obvios ni directos. De allí la necesidad de realizar un esfuerzo por precisar las relaciones entre políticas y realidad, más que por describir exhaustivamente las categorías de políticas, formalmente definidas. Deben explorarse los campos de fuerza creados por las políticas públicas que se superponen a la realidad preexistente y relevarse su intensidad diferencial.

La gestión y la evaluación de determinadas políticas públicas permite realizar un diagnóstico certero de su eficiencia y facilita su perfeccionamiento marginal a partir de la detección de deficiencias y la sugerencia de soluciones de alternativa. Ella tiene como objetivo generar y presentar información sobre sus resultados y la manera más eficiente de realizar sus objetivos.

NOTAS

1/ CEPAL, Reestructuración productiva con equidad, (LC/G.1601), marzo 1990.

2/ Gert Rosenthal "La magnitud del aparato estatal como centro de los debates: las razones y las consecuencias", Seminario sobre Redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina, INAP, México 13-15 noviembre 1989.

3/ David Ibarra, "Privatización y otras expresiones de los acomodados de poder entre estado y mercado", Revista de la CEPAL No.42, por aparecer.

4/ La proporción de las bolsas latinoamericanas con el respectivo producto nacional bruto es baja en general: 4.3% en México; 5,4% en Brasil; 13% en Venezuela; y 28.9% en Chile. The Economist, agosto 8, 1988.

5/ En el caso de Brasil, por ejemplo, el BNDES realizó préstamos al sector privado desde 1975 con una corrección monetaria prefijada en 20%. De los US\$3 200 millones prestados por dicha vía un 74% resultó una transferencia patrimonial directa, la que a su vez generó otras ganancias. Véase Sheila Najberg Privatização dos recursos públicos - os empréstimos do sistema BNDES do sector privado nacional com correção monetaria parcial, Tesis de maestría, PUC - Río de Janeiro, agosto 1989. En el caso de Chile con ocasión de la crisis financiera de 1982 el sector público subsidió al sistema financiero y los deudores externos en alrededor de US\$6 000 millones. Véase Osvaldo Larrañaga y Jorge Marshall, Política Fiscal y ajuste en Chile, CEPAL, noviembre 1989.

6/ Carmelo Mesa-Lago, "El Desarrollo de la Seguridad Social en América Latina", Estudios e Informes de la CEPAL No.43, LC/G.1334, enero, 1985.

7/ Fernando Fajnzylber, "Technical change and economic development: issues for a research agenda", Seminario Technology and long-term economic growth prospect, Banco Mundial, Washington, noviembre, 1989.

8/ Banco Mundial World Development Report 1987, p. 76.

9/ Joseph Stiglitz, Economics of the Public Sector, Norton & Company, New York, 1986.

10/ Joseph Stiglitz, "Market failures and development", American Economic Review, Vol. 79, No. 2, mayo, 1989.

11/ Ray Rees, Public enterprise economics, Nueva York, St. Martin's Press, 1984.

12/ John Toye, Dilemmas of development, IDS, Sussex, 1989.

13/ Deepak Lal, "The misconceptions of "development economics", Finance and Development, junio, 1985.

14/ Véase al respecto James Buchanan y Gordon Tullock The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy. Ann Arbor, Universidad de Michigan Press, 1962; George Stigler "The theory of economic regulation" the Bell Journal of

Regulation, 1971; y Sam Peltzman "Towards a more general theory of regulation", Journal of Law and Economics, 1976.

15/ Pablo Spiller "La economía política de las regulaciones a las industrias: un informe con implicaciones para estudios de regulaciones en países en desarrollo", Estudios de Economía, Universidad de Chile, Vol. 15 No. 3, diciembre, 1988.

16/ Alberto Pera, "Desregulation and privatisation in an economy-wide context", OECD Economic Studies No. 12, Primavera 1989.

17/ Joseph Ramos, "El cuestionamiento de la estrategia de desarrollo y del rol del estado a la luz de la crisis", Seminario sobre Estrategias de desarrollo, Universidad Católica de Chile, 1989.

18/ Fondo Monetario Internacional, Government Finance Statistics Yearbook 1989, pp. 101, 102, 112 y 113.

19/ Banco Mundial, World Development Report 1983.

20/ Por otra parte, se ha destacado que la clasificación del gasto del gobierno es, con frecuencia, discutible o inconsistente. Para el caso de Colombia, véase Luis López "La realidad de la inversión pública en Colombia", Economía Colombiana, No. 231-214, enero-febrero 1989, pp. 17-25.

22/ CEPAL, Anuario Estadístico, varios años.

23/ Gary Gereffi, "Rethinking development theory: insights from East Asia and Latin America", Sociological Forum, Vol. 4, No. 4, otoño, 1989.

24/ División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología "Empresas estatales y privadas, nacionales y extranjeras, en la estructura industrial de América Latina", Industrialización y desarrollo tecnológico, Informe No. 1, septiembre 1985, cuadros 2 y 3.

25/ Oscar Altimir, Desarrollo, crisis y equidad en América Latina, Seminario "Prebisch y los problemas del desarrollo de América Latina", Santa Fe, 14-16 de junio 1989.

26/ Al respecto véase Rogerio Furquim Werneck Public sector adjustment to external shocks and domestic pressures in Brazil, 1970-1985, Departamento de Economía PUC, Río de Janeiro, Texto para discusión No. 163, 1989. También Osvaldo Larrañaga "El déficit del sector público y la política fiscal de Chile", 1978-1987, CEPAL, mimeo, junio 1989.

27/ José Sulbrant, "El Tamaño del sector público en América Latina. Un estudio de once países", Informe Preliminar, CLAD, Caracas, noviembre, 1989.

28/ Fondo Monetario Internacional, Government Finance Statistics Yearbook 1987.

29/ Véase al respecto, Whang In-Joung, "The role of government in economic development: the Korean experience" Asia Development Review, Vol. 5, 1987, pp. 70-88.

30/ Mitsuhiro Kagami, "The role of government in developing economies" en A. Bianchi, M. Kagami y O. Muñoz, The role of government in economic development, Institute of Developing Economies, Tokio, JRP, serie No. 77, marzo, 1989.

31/ Fondo Monetario Internacional, Government Finance Statistics Yearbook 1989, pp. 96-97.

32/ José Braga, A crise da dívida externa e a "crise fiscal", IESP, Sao Paulo, julio 1978.

33/ Sobre el último tema véase, Michael Mortimore, "Conducta de los bancos acreedores de América Latina", Revista de la CEPAL, No. 37, abril 1989, pp. 7-28.

34/ Sobre políticas fiscales por país véase Banco Interamericano de Desarrollo, "El sector público en América Latina, Magnitud, estructura y tendencias", Anexo B de La Deuda Externa y el Desarrollo Económico de América Latina 1984 y Jorge Marshall y Klaus Schmidt-Hebbel, América Latina: la política fiscal en los años ochenta, CEPAL LC/L.490, 1989.

35/ Nicolás Eyzaguirre, "Ahorro e inversión bajo restricción externa y fiscal", Revista de la CEPAL No. 38, agosto 1989. Véase también, Juan Carlos Lerda, Efecto fiscal de los planes de estabilización de precios, CEPAL, mimeo, julio 1989. Luiz Bresser Pereira, Da crise fiscal a reducao da dívida, Foro Nacional: Ideas para la modernización de Brasil, Rio de Janeiro, 23-25 octubre 1988.

36/ William Easterly, Fiscal adjustment and deficit financing during the debt crisis, Banco Mundial WPS No. 138, enero 1989; Ajay Chhiber y Jarad Khalilzadeh-Shirazi, Public finance in adjustment programs, Banco Mundial WPS No. 128, diciembre 1988.

37/ William Easterly, Op.Cit. En opinión del autor se ha intentado una investment-led contraction of absorption.

38/ Rudiger Dornbusch y Alejandro Reynoso, "Financial factors in economic development", American Economic Review, mayo 1989, pp. 204-209.

39/ El Bank for International Settlements hace un listado muy parecido en su 60th BIS Annual Report, Basilea, junio 1990.

40/ Al respecto véase René Cortázar, "Políticas macroeconómicas y concertación", CIEPLAN, Inflación rebelde en América Latina, enero, 1990.

41/ Jorge Tula, "Esa cosa llamada gobernabilidad", La Ciudad Futura, No. 22, febrero-marzo 1990.

42/ Joseph Ramos y Nicolás Eyzaguirre, Reestructuración y mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos, CEPAL (LC/R.825), noviembre 1989.

43/ Fondo Monetario Internacional, Tax administration in developing countries. Strategies and tools of implementation, WPS, No. 43, agosto 1989.

44/ Joseph Schumpeter, "La crisis del estado impositivo", International Economic Papers No 4, Mac Millan 1954.

45/ Al respecto véase CEPAL, América Latina y el Caribe: Opciones para reducir el peso de la deuda, G. 1605, marzo 1990.

46/ Marcelo Selowsky "Preconditions necessary for the recovery of Latin America's growth", Latin American Meeting of the World Economic Forum, Ginebra, 22-23 junio 1989.

47/ Información de Intrados Group, Washington, en The Journal of Commerce, 5 de julio, 1989.

48/ Vito Tanzi, Fiscal Policy and Economic Reconstruction in Latin America, IMF Working Paper, WP/89/94, noviembre 1989, p. 11.

49/ Rudiger Dornbusch "Reducing transfer from debtor countries", MIT, mimeo, abril 1989.

50/ Sobre el tema véase, Eugenio Lahera, "La privatización en América Latina y el Caribe", Cono Sur, Vol. VIII, No. 2, enero-febrero 1989 y Raymond Vernon, "Aspectos conceptuales de la privatización", Revista de la CEPAL, No. 37, abril 1989, pp. 153-160.

51/ Véase, por ejemplo, Délano Villanueva y Akbas Mirakahor, Interest rate policies, stabilization and bank supervision in developing countries: strategies for financial reforms, Fondo Monetario Internacional, IMF Working Paper WP/90/8, febrero 1990.

52/ Sobre las condiciones óptimas de licitación véase David Sappington y Joseph Stiglitz "Privatization, information and incentives", Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 6 No 4, 1987.

53/ Eduardo Sarmiento, "La industria en los nuevos desafíos del desarrollo", Revista Andi, marzo-abril 1990.

54/ Sobre el tema véase, Winston Fritsch y Gustavo Franco, "Key issues on industrial promotion: the current Brazilian debate", National Bureau of Economic Research, Universidad Católica de Rio de Janeiro, Fedesarrollo, Second annual international seminar on economics, Bogotá, 30 de marzo-1 de abril de 1989.

55/ Carlos Ominami y Roberto Madrid, Lineamientos estratégicos para una inserción activa en los mercados internacionales, ILET, Santiago, diciembre 1988.

57/ Mario Castillo, "Objetivos e instrumentos de la política de desarrollo", mimeo, CEPAL, 1989.

58/ Anthony Wylie (Director General de la Fundación Chile), "El rol del fomento tecnológico y productivo", Seminario sobre Modernización Productiva, Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, 22 de junio 1990.

59/ UNIDO, New technologies and global industrialization, PPD. 141, noviembre 1989, pp. 17-19.

60/ Sobre este tema véase Arturo Israel The changing role of the state: institutional dimensions, Seminario "The world economy, Latin America and the role of the Inter-American Development Bank, Washington, octubre 1989.

61/ Al respecto véase Naciones Unidas, Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo Enhancing capabilities for administrative reform in developing countries, ST/ESA/SER.E/31, 1983. También Enrique Groisman, "Criterios y estrategias para la reforma administrativa, El Bimestre, Buenos Aires, diciembre 1988.

