

# Revista de la CEPAL

*Secretario Ejecutivo*  
Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto*  
Andrés Bianchi

*Director de la Revista*  
Aníbal Pinto

*Secretario Técnico*  
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE 1988

Revista de la  
**CEPAL**

---

Santiago de Chile

Diciembre de 1988

Número 36

---

**SUMARIO**

Competitividad internacional: evolución y lecciones. <i>F. Fajnzylber</i>	7
Revolución industrial y alternativas regionales. <i>H. Nochteff</i>	25
Cambio técnico y reestructuración productiva. <i>E. Lahera</i>	33
Notas sobre la automatización microelectrónica en el Brasil. <i>J.R. Tauile</i>	47
Exportaciones e industrialización en la Argentina, 1973-1986. <i>D. Azpiazu y B. Kosacoff</i>	59
Política social rural en una estrategia de desarrollo sostenido. <i>J. Durston</i>	81
Interacción de los sectores público y privado y la eficiencia global de la economía. <i>J.M.F. Martin</i>	99
El problema de la deuda de Cuba en monedas convertibles. <i>A.R.M. Ritter</i>	115
La seguridad alimentaria: tendencias e impacto de la crisis. <i>A. Schejman</i>	141
Economías de viabilidad difícil; una opción por examinar. <i>A. Núñez del Prado</i>	163
La génesis de la sustitución de importaciones en América Latina. <i>R.L. Ground</i>	181

## Interacción de los sectores público y privado y la eficiencia global de la economía

Juan M.F. Martín\*

Los países de América Latina enfrentan el desafío de encarar una reestructuración de sus economías a partir de condiciones adversas impuestas por la crisis. Ni el Estado neoliberal ni el intervencionismo tradicional podrán cumplir las exigentes funciones que la situación de crisis y la necesidad de transformación demandan. Por el contrario, se requiere una concertación de esfuerzos de los sectores sociales y productivos que parta del supuesto de que la competencia no es sólo interna sino también internacional.

Como lo muestra la experiencia exitosa de algunos países del mundo en desarrollo, el papel del Estado es crucial en esta perspectiva pero es necesario cambiar su libreto tradicional: menos regulación y más promoción del desarrollo. Una mayor descentralización de las decisiones permitiría ampliar la capacidad de innovación. Así, cabría combinar —con criterios de racionalidad social— planificación y mercado en vez de insistir en su oposición. En efecto, se requiere ir conformando una nueva articulación de intereses públicos, estatales y privados, que sea más funcional a la instauración de un círculo virtuoso de relacionamiento. La razón es simple pero poderosa: el carácter mixto de una economía no está sólo dado por la coexistencia obvia de diversas formas de propiedad, sino por sus interacciones y articulaciones y por las modalidades de funcionamiento de la economía en su conjunto. Tampoco se trata de dismantelar irreflexivamente el sistema vigente de regulaciones y el aparato productivo estatal; más bien es necesario racionalizarlo —de manera progresiva y transparente— para promover una mayor eficiencia global de la economía, en sus sectores público y privado.

En este contexto, la política de empresas públicas debe renovarse apuntando, en lo macro, a la concentración en actividades estratégicas y prioritarias y, en lo micro, a la modernización de su estructura y recuperación del espíritu empresarial.

\*Coordinador del Área de Programación del Sector Público del ILPES.

## Introducción

La expansión del sector de empresas públicas (SEP), sobre todo en las dos últimas décadas, ha sido un fenómeno generalizado en las economías mixtas, no sólo en los países del mundo en desarrollo sino también en los países desarrollados.

Una de las características básicas del SEP en el ámbito de los países latinoamericanos es su marcada heterogeneidad, tanto desde el punto de vista de las formas de organización jurídica, de la estructura patrimonial de las empresas, de la naturaleza de los bienes y servicios que presta, como por los distintos mercados y necesidades sociales hacia los cuales se orienta, e incluso desde la propia historia de la creación o incorporación de cada empresa al sector público. En realidad, existen varias historias paralelas en la conformación del SEP, que obedecen a diferentes racionalidades. Por este motivo, carece de sentido diagnosticar los problemas del sector sin hacer referencia a su heterogeneidad, o establecer políticas uniformes sobre una realidad tan compleja y diversa.

El SEP ha desempeñado un papel deliberado y decisivo en la consolidación de los estados nacionales independientes de la región y en su proceso de desarrollo económico y social. Sin embargo, algunos análisis nacionales coinciden en señalar un crecimiento no necesariamente planeado del SEP durante los últimos años; éste ha sido más el resultado de soluciones *ad hoc* a problemas de política económica (por ejemplo, la incorporación de empresas privadas en situación de falencia), que la consecuencia de una orientación de largo plazo hacia una creciente estatización de la economía.

Cuando este resultado se aprecia en su conjunto el SEP constituye un conglomerado técnico, económico y financiero complejo y diversificado, que impone demandas muy elevadas para su gestión y control efectivos, entre ellas: las dificultades conocidas para administrar conglomerados de gran dimensión (públicos o privados); la demanda excesiva sobre aparatos públicos desarticulados; y la diferencia entre propiedad estatal y capacidad de dirección pública efectiva.

Asimismo, estos conglomerados operan en el contexto de economías que presentan signos visibles de ineficiencia global, tanto en el sector pú-

blico como en el privado, en un círculo de interacción perverso. Por consiguiente, apuntar sólo a la falta de eficiencia en el SEP no parece la aproximación más adecuada; resulta más apropiado poner el acento en la necesidad de incrementar la eficiencia global (pública y privada) de la economía, para mejorar su competitividad externa y racionalizar su funcionamiento interno.

La discrepancia entre opiniones y realidades y las dificultades para comprender qué ocurre con la intervención estatal en América Latina, se deben en parte a la carencia de una teoría que explique el funcionamiento real de una economía mixta y que pueda fundamentar el diseño de políticas y otras medidas de acción concreta. La diversidad de facetas que ofrece el tema da paso a numerosos intentos de interpretación, general-

mente contradictorios entre sí, y requiere métodos empíricos de análisis. En buena medida, la comprensión de la intervención estatal debe buscarse, todavía, en la práctica social y económica, antes de que se perfeccionen las teorías correspondientes.

En este contexto destacan tres temas principales, con claras vinculaciones entre sí. En la sección I se analizan los modos de interacción de los sectores público y privado en el contexto de las economías mixtas de la región. Luego se revisan algunos elementos básicos para la reforma del SEP (sección II) y se examinan las características centrales de los programas de privatización (sección III). En las consideraciones finales, se formulan algunos interrogantes como base para el debate.

## I

### Interacción de los sectores público y privado

En su esencia, una economía mixta puede caracterizarse por la coexistencia de dos principios organizativos básicos: i) el de la economía privada, basado en relaciones de intercambio y con la tasa de ganancia como orientador principal en la asignación de recursos; y ii) el de la economía pública, donde prevalece como principio organizativo la asignación de recursos mediante disposiciones administrativas o procedimientos de naturaleza política.

Se trata, en síntesis, de dos lógicas distintas de asignación: por el mercado, una, y fuera del mercado, la otra.

Estas dos lógicas interaccionan tanto a nivel microeconómico como macroeconómico. El primer tipo de interacción corresponde a las empresas de propiedad mixta, en las cuales mediante una gama relativamente amplia de modalidades diferentes se articulan, a nivel microeconómico, capitales privados y públicos. A nivel macroeconómico, por su parte, ambas lógicas interactúan por medio de un conjunto, en parte demandado y en parte impuesto, de numerosas medidas de política económica. A su vez, estas medidas pueden dividirse en políticas contra el mercado (las regulaciones de todo tipo) y a favor del mercado

(diversas medidas de fomento a la actividad privada).

En el caso latinoamericano, la intervención estatal —y en particular la producción pública— se apoyó en dos tipos de consideraciones, vinculadas ambas a la asignación de recursos, pero desde perspectivas diferentes. La primera, de carácter más académico y de enfoque microeconómico y estático, estuvo centrada en la corrección de las denominadas fallas del mercado; la segunda, más pragmática y con un enfoque macroeconómico y dinámico, giró en torno al papel del Estado en el proceso de acumulación de capital.

La aproximación teórica tradicional al análisis económico de la producción pública se encuadra en las proposiciones de la "economía del bienestar". Como es sabido, dada una determinada distribución de los factores de producción, las fuerzas competitivas en una economía de mercado generarán una asignación de recursos eficiente en el sentido de Pareto. Hay múltiples razones por las cuales el sistema de precios de mercado no da las señales adecuadas para la asignación eficiente de recursos. En el contexto de esta discusión, cabe destacar dos: i) cuando existen ren-

dimientos crecientes a escala en la producción, por ejemplo, en la distribución de electricidad, y ii) en la presencia de externalidades, como es el caso de la congestión en el tránsito urbano. La respuesta generalizada en las economías de América Latina a esta situación ha sido la producción pública.

Por consiguiente, uno de los fundamentos teóricos para la producción pública se basa en consideraciones de eficiencia asignativa; es decir, apunta a lograr una asignación eficiente de recursos en el conjunto de la economía. En contraste con lo anterior, el argumento en favor de la iniciativa privada descansa en el papel de los incentivos y restricciones que impone la competencia para alcanzar la eficiencia productiva (o técnica) de la empresa (maximización de ganancias, o minimización de costos para un nivel dado de producción).

El enfoque normativo de la economía de la empresa pública supone, implícitamente, la existencia de eficiencia productiva. La relevancia empírica de este supuesto es importante, por cuanto la eficiencia productiva es condición necesaria para la eficiencia asignativa (Rees, 1984) que, como se señaló, fundamenta la producción pública. La heterogeneidad del sector de empresas públicas en los países de la región no permite una respuesta taxativa, ni mucho menos única, en el sentido de si dicho supuesto es válido o no. El peligro para la eficiencia productiva de una posible discrepancia entre las modalidades efectivas de gestión y su visión normativa fue tempranamente planteado (Little, 1952). El argumento central señalaba las complicaciones de un contexto que impedía definir con claridad los objetivos de la empresa y, concomitantemente, las dificultades para evaluar su gestión por resultados.

La empresa pública debe responder a una triple lógica: i) la de entidad empresarial; ii) la de instrumento de política gubernamental; iii) la de unidad de producción sujeta a evaluación pública (Martín, 1986). La frecuente falta de congruencia entre las dos primeras lógicas (maximización de ganancias frente a eficacia en el logro de objetivos gubernamentales), contribuye a crear una imagen de ineficiencia de la empresa pública que se fundamenta en su déficit financiero o, alternativamente, en su necesidad de recursos fiscales compensatorios. Paralelamente, la presión para reducir sus gastos redundante en un

deterioro de los niveles de servicio, perjudicando así su valoración en el ámbito de la tercera lógica (entidad de producción sujeta a evaluación pública).

En teoría, la empresa privada se guía por una lógica más simple, la maximización de la tasa de ganancia, y un indicador claro de su desempeño es el valor de sus acciones en el mercado. Además, la competencia en los mercados de productos castiga con la quiebra a las empresas ineficientes, mientras que la competencia en los mercados de capitales posibilita el desplazamiento de sus directivos antes de que la empresa alcance un punto crítico en su gestión.

La realidad de las economías de la región contrasta, sin embargo, con este modelo de disciplina impuesto por el mercado. La falta de competencia en los mercados de productos, el mínimo número de empresas que cotizan en la bolsa, su poco abierta estructura de capital y el escaso desarrollo de los mercados de capitales, o su misma perversión especulativa, reducen —muy sensiblemente— la presión sobre las empresas privadas para que alcancen eficiencia productiva y asignativa.

Esta oposición entre incentivos supuestos y reales, tanto en la gestión de las empresas públicas como privadas, es un claro indicador de las deficiencias en el funcionamiento global de la economía; su explicación debe buscarse en la segunda perspectiva antes señalada: el papel del Estado en el proceso de acumulación de capital.

La magnitud y el ritmo de la intervención estatal en el caso de las economías latinoamericanas a partir de la segunda posguerra —y en algunos países desde algunos años antes—, se apoyó en un consenso bastante generalizado acerca del papel que debe cumplir el Estado en la dinamización del proceso de desarrollo económico. Este modelo se basó, por un lado, en la capacidad del Estado para financiar su propio gasto y reasignar los flujos de ahorro de la economía y, por otro, en un amplio y consistente sistema de regulaciones.

Esta combinación coherente de producción mixta y regulaciones configuró un cuadro de crecimiento en que destacaron, por su dinamismo, dos agentes económicos: el monopolio estatal —natural y protegido— y los monopolios y oligopolios privados protegidos. En ambos casos, la falta de competencia restringió severamente

los incentivos para lograr eficiencia en la producción y en la asignación de recursos; asimismo, condujo —a los dos agentes— hacia una pugna permanente por la apropiación de cuasirrentas originadas en mercados reservados y no desafiables.

En este contexto, la lógica de la producción pública y la de la privada han interactuado en una modalidad crecientemente conflictiva, sobre todo a partir de la crisis del modelo a comienzos de la década pasada. i) En relación con los empresarios, se percibe una doble actitud frente al intervencionismo estatal: su propensión a adherir a un discurso ideológico que achaca a la ingerencia estatal la mayoría de sus males y, por otro lado, su presión sobre los recursos públicos para compensar su falta de competitividad, incrementar sus ganancias o resarcirse de pérdidas por decisiones equivocadas. ii) Por el lado de los funcionarios públicos también se perciben dos tipos de actitudes: el intento de trasladar mecánicamente las modalidades de gestión privada a la esfera pública, ignorando las diferencias de objetivos y procedimientos que derivan de la lógica particular de la asignación de los recursos en cada sector; y la insistencia en aumentar las regulaciones por considerar al sector privado como estructural y permanentemente débil para ejercer la función empresarial, o inevitablemente perverso en su modalidad de funcionamiento.

Es indiscutible que la experiencia puede avalar cualquiera de estas posiciones: es posible argumentar sobre "el fracaso de la estatización" como también es válido hablar de "la estatización del fracaso". El punto, sin embargo, es que si no se supera esta situación de conflicto y desconfianza mutua, las tareas del desarrollo y de la convivencia democrática tienen menores posibilidades de éxito. En suma, deben construirse los puentes que permitan salvar las discontinuidades que una y otra posición se empeñan en establecer (ILPES, 1985). En este sentido, conviene recordar que las relaciones entre los participantes de ambos sectores se han vuelto cada vez menos anónimas en la economía moderna; en consecuencia, ha aumentado la importancia de la negociación.

Es probable que sea hora de un *nuevo tratado de límites* entre lo público y lo privado, pero es indudable que se requieren urgentes *acuerdos de integración fronteriza* (prioritariamente, entre ellos, uno sobre innovación tecnológica y otro

sobre flujos de financiamiento recíproco). La razón es simple: el carácter mixto de una economía no está sólo dado por la coexistencia obvia de diversas formas de propiedad sino, principalmente, por sus interacciones y articulaciones y por las modalidades de funcionamiento de la economía en su conjunto. En un marco democrático, tanto el eventual nuevo tratado como los acuerdos mencionados deberían recibir una discusión amplia y caracterizarse por su transparencia.

Los desafíos inéditos impuestos por la crisis exigen hoy soluciones distintas y, en particular, es preciso alcanzar una mayor eficiencia global y flexibilizar la estructura productiva para maximizar su capacidad de adaptación permanente a los cambios desfavorables y ante las oportunidades que un marco externo volátil y turbulento también ofrece. Así, la tarea del desarrollo necesita encarar la asociación entre empresariado y gobierno como un sutil desafío a su labor de concertación social. Sólo una auténtica fuerza empresarial (privada y pública) puede liderar los cambios que modernicen el aparato productivo; sólo la conducción gubernamental, con una visión de largo plazo, puede discriminar los riesgos de la dependencia tecnológica y reducirlos, mediante una política de desarrollo legitimada por el conjunto de la sociedad (ILPES, 1987).

En este sentido, los países de la región enfrentan el desafío de una ofensiva, esgrimida con notoria insistencia por los organismos financieros internacionales y otros observadores externos, que pone el acento en la necesidad de privatización (Aylen, 1987). Esta propuesta de cambio direccional ha penetrado el ámbito de la discusión interna en varios países de la región, encontrando eco en algunos actores nacionales. Otros han cuestionado ya sea los fundamentos, la magnitud o la velocidad del cambio de dirección propuesto.

Aunque la aplicación dogmática e indiscriminada de esa posición tiene que ser confrontada, hay dos buenas razones por las cuales el problema debería ser cuidadosamente analizado en el contexto de cada situación nacional: una, de carácter político consiste en que la consideración de que todo debe provenir o tener solución por la iniciativa estatal, es contradictoria con el concepto mismo de economía mixta; genera comportamientos sociales pasivos y dependien-

tes, poco comprometidos con la realidad y con indeseables reducciones en la creatividad, iniciativa y responsabilidad de los distintos actores nacionales; la otra, de carácter técnico, estriba en que el conjunto de funciones desempeñadas por el sector gubernamental constituye un conglomerado productivo, económico y financiero muy complejo y diversificado y que presenta, además, articulaciones perversas con el sector privado, e impone demandas al gobierno que están por encima de su disponibilidad real de recursos creativos, negociadores, de organización y financieros.

Hay también una razón más pragmática: en los países del área, sus gobiernos han adoptado o están considerando acciones para redefinir la relación público-privado, dentro de un marco de

aguda controversia o incertidumbre acerca de sus posibles resultados. Indudablemente, es necesario un serio esfuerzo de imaginación e iniciativa para encontrar soluciones aceptables y viables. En la sección III se examinan los argumentos y la experiencia reciente de programas de privatización.

Cabe destacar, también, que incluso si se alcanzan éxitos importantes en el proceso de privatización, transferencia de administración o descentralización, parece realista pensar que subsistirá un sector público amplio, lo cual obliga, al mismo tiempo, a continuar y acrecentar el esfuerzo de modernización y mejora del desempeño económico y social del sector público, tema de la próxima sección.

## II

### La reforma del sector de empresas públicas

En la experiencia latinoamericana, con variantes nacionales, el SEP se encuadró predominantemente en el denominado régimen de supervisión ministerial. Esta estructura tenía como finalidad, alcanzar los objetivos fijados en el acto de constitución de cada empresa; armonizar su gestión con la política y con la programación establecida por el gobierno para el respectivo sector de actuación; y otorgar la autonomía administrativa, operacional y financiera necesaria para una gestión eficiente.

Por añadidura, la integración de los ministerios sectoriales en un Sistema Nacional de Planificación buscaba compatibilizar las actividades de cada ministerio, incluyendo sus entidades vinculadas, con los objetivos más generales de la política de desarrollo.

Este diseño formal, sin embargo, dejaba de lado una cuestión fundamental en el análisis de los problemas de organización y gestión del sector público: la ubicación de las empresas públicas en el espacio político de los intereses vinculados con una determinada política gubernamental.

Esta omisión estuvo basada en una concepción del Estado y de la sociedad viciada de formalismo, e inconsecuente con la complejidad de la realidad. Presuponía una visión monolítica del

aparato estatal, desvirtuando tanto sus relaciones reales con la sociedad civil como las características del proceso de formación de las políticas públicas en el interior de la burocracia estatal.

El aparato estatal no es el resultado de un proceso racional de diferenciación estructural y especialización funcional, ni puede ajustarse en su desarrollo, mecánicamente, a un diseño planificado y coherente. En la medida en que sus varios centros de decisión dividen su lealtad en torno de propuestas, intereses y proyectos diversos, se compromete la homogeneidad de las políticas, la coherencia global y la coordinación de las decisiones, así como la capacidad para planificar y decidir sobre cuestiones de largo plazo. Es decir, la naturaleza del aparato productivo público, y su propia organización administrativa, resultan afectadas por las vicisitudes de una lucha permanente en el interior de la burocracia que a su vez expresa otros enfrentamientos sociales.

El escaso éxito de aquellas formas de supervisión y control encuentra sus causas en un variado número de factores. Casi todos ellos se relacionan, de alguna manera, con el mayor poder técnico y político de las empresas en comparación con los órganos encargados de su supervisión y control. Así, ante la incapacidad de evaluar el

mérito de la actuación de la empresa, las tareas hacen hincapié, a menudo exclusivo, en los aspectos formales. Por lo tanto, el foco del control se disloca hacia el plano jurídico-formal que caracteriza el control presupuestario de la administración pública y permanece centrado en una esfera puramente burocrática.

Generalmente, diferentes aspectos de la supervisión y control que afectan un área particular de la empresa (personal, precios, recursos financieros, etc.) son ejercidos por distintos entes, derivando en el denominado problema de propietarios múltiples. Cuando supervisión y control —funciones asignadas a múltiples órganos del gobierno central— carecen de la coordinación necesaria para tener en cuenta sus interacciones y dar congruencia a su desarrollo temporal, pueden derivar en situaciones inmanejables desde el punto de vista de la lógica unitaria de la empresa pública.

Las dificultades para el funcionamiento de este modelo de relación entre el SEP y el gobierno central se vieron agravadas en años recientes por dos hechos: el aludido proceso de crecimiento vertiginoso del SEP en casi todos los países de la región; y la situación de crisis económica en que se sumergen los países latinoamericanos a partir de 1981-1982 y que encuentra su manifestación más evidente en el problema de la deuda externa.

La crisis económica afectó, de manera significativa, las relaciones entre el SEP y el gobierno central. Con menor o mayor grado de alteración en la organización formal de esa relación, se impusieron sobre las empresas públicas fuertes controles financieros, centralizados en las autoridades responsables de la política macroeconómica del gobierno. La implantación de estos controles, cuya racionalidad se fundamenta en el logro del ajuste externo y de la estabilización interna, ya sea mediante procesos simultáneos o escalonados en el tiempo, tuvo serias consecuencias en el nivel de desempeño de las empresas públicas, comprometiendo, en algunos casos incluso los gastos de operación y mantenimiento de su capacidad instalada<sup>1</sup>.

<sup>1</sup>En este sentido, cabría recordar que, si bien no puede ignorarse la necesidad de elevar el nivel de desempeño de los gobiernos y de adoptar una práctica austera en la gestión pública, el eventual gigantismo de los déficit públicos se debe,

Operativamente, la tendencia básica apuntó a la programación y al seguimiento del flujo financiero anual de las empresas. Específicamente, en lo referente a los gastos se fijaron límites para inversión, otros gastos de capital, servicio de la deuda (amortización y carga financiera) y también para los gastos de personal. Por el lado de los ingresos, se buscó controlar el uso de los recursos propios de las empresas, los provenientes de transferencias fiscales y las operaciones de crédito, interno y externo.

Algunos de los problemas con este tipo de control de las empresas públicas merecen identificarse: i) El carácter financiero del control predomina sobre el concepto económico; así, por ejemplo, habitualmente no se examinan criterios de rentabilidad social o macroeconómica de las inversiones; ii) el enfoque del sistema de control es básicamente anual, hecho que se opone a la realidad física de los proyectos de inversión y, por otro lado, a una programación ordenada de sus operaciones; iii) los procedimientos de control del gasto tienden a aplicarse uniformemente ya sea a través de recortes presupuestarios indiscriminados, o mediante un racionamiento trimestral o mensual de los desembolsos financieros; iv) si el proceso presupuestario no está integrado (presupuesto del SEP, fiscal, cambiario y monetario) y sólo alguno de ellos están sometidos a la aprobación legislativa, el logro de los objetivos macroeconómicos resulta en altos costos para los presupuestos menos flexibles; y, v) el sistema de control centralizado en los organismos responsables de la política macroeconómica configura, desde la perspectiva de la organización institucional, un cuadro de conflicto de intereses con los ministerios sectoriales de los cuales dependen, funcionalmente, las empresas públicas.

En la medida en que este tipo de controles se impone de manera abrupta y sin una estrategia global —pero también particularizada— para la reestructuración del SEP, se termina cerrando el círculo vicioso que afecta el desempeño de la empresa pública (Ayub y Hegstad, 1987).

La experiencia de los años recientes ha evidenciado también una reducción en el grado de

en buena medida, a un impacto retransmitido hacia adentro desde el frente de la deuda externa que no se resuelve, por lo tanto, sólo con restricciones heroicas del gasto fiscal (Costa Filho, 1987).



autonomía de los gobiernos para diseñar y ejecutar políticas públicas, afectándose así la capacidad de acción colectiva organizada de las sociedades nacionales (CEPAL, 1988). Es fundamental que la vulnerabilidad producida por la crisis no distraiga la atención de los países respecto del futuro; ello requiere una significativa renovación conceptual y técnica de la planificación (ILPES, 1987).

En lo relativo al SEP es necesario tanto cambiar el foco de atención, como también resolver un importante problema. En el pasado reciente, el esfuerzo se ha concentrado en cómo controlar, restringir y utilizar a las empresas públicas. Hoy, el foco prioritario debería ser otro: cómo recuperar el desdibujado espíritu empresarial. En el gobierno central, ello implica desarrollar una mayor capacidad estratégica para administrar un complejo de producción industrial y de prestación de servicios de considerable magnitud. En las empresas, ello requiere enfatizar la eficiencia y mantener la presión sobre los costos.

Pero también se requiere resolver un problema: el sistema de relacionamiento entre las empresas y el gobierno central. Las fallas de eficiencia en algunas empresas públicas no se deben, con exclusividad, a factores internos; buena parte de ellas está relacionada con la estructura institucional y legal, así como con las prácticas informales del sistema que enmarca y condiciona el accionar de las empresas.

La ya destacada heterogeneidad del SEP desalienta cualquier intento por plantear una estrategia general para inducir los cambios necesarios; más todavía, cuando se considera la variedad de situaciones que, también en este aspecto, presentan las economías de la región. Sin embargo, se han identificado tres componentes que posiblemente las integren (Boneo, 1986) y que se consideran de interés.

En primer lugar, el proceso de reforma debería estar basado en la negociación y concertación, en vez de apoyarse en principios jerárquicos formales y distribución nominal de autoridad. Una condición necesaria para ello es una mayor transparencia en el funcionamiento del sistema que, entre otras cosas, requiere asignar prioridad a los sistemas de información, sustituyendo cantidad e irrelevancia, por calidad y utilidad. Un procedimiento útil para iniciar aquella práctica social e institucional, es una versión simplificada del acuerdo-programa. A par-

tir de unos pocos acuerdos básicos, el procedimiento podría ir evolucionando hacia una concertación más global, plurianual y pública. Conforme a esta modalidad, los responsables de cada empresa incrementarían su capacidad de previsión y flexibilidad en lo relativo a las políticas de producción, empleo, precios e inversión. El gobierno central, por su parte, aseguraría una mayor eficacia en el logro de sus objetivos y también evaluaría el desempeño de los directivos de la empresa sobre la base de indicadores de resultados, como contrapartida de la mayor autonomía empresarial.

En segundo lugar, los procedimientos de negociación deben ser reforzados por un sistema claro y explícito de incentivos y sanciones, vinculado con el cumplimiento de las metas acordadas. Por este motivo, al acuerdo-programa entre la empresa y el gobierno central debería acompañar un plan estratégico para la empresa, incluida su reestructuración si fuese necesaria; el plan debería permitir desagregar las metas globales y asignar responsabilidades internas, posibilitando así sanciones graduadas en el nivel responsable en caso de incumplimiento no justificado de las metas acordadas. Asimismo, debería introducirse un sistema de incentivos vinculado con los incrementos en la productividad y otros indicadores del desempeño de la empresa.

En tercer lugar, en la mayoría de los países de la región se ha establecido algún tipo de agencia gubernamental para supervisar el conjunto o grupos de empresas públicas. En el contexto de las proposiciones anteriores, estas agencias deberían convertirse en el punto focal de las negociaciones gobierno-empresa y adquirir, así, influencia sobre ambos. Su tarea básica sería liderar y dar consistencia a los procesos de negociación, verificar el cumplimiento de los acuerdos y supervisar el sistema de incentivos.

Finalmente, cabe destacar que una estrategia global —pero también particularizada— para la racionalización del SEP puede incluir, entre sus componentes, la decisión de concentrar el esfuerzo gubernamental en áreas consideradas prioritarias. Así, no es infrecuente el anuncio, y en algunos casos la ejecución de programas de desestatización con diferente amplitud y profundidad. El componente más polémico de estos programas, la privatización, es analizado en la sección siguiente.

### III

## Características básicas de los programas de privatización

La privatización es un tema candente, y como todos los temas con esta característica, ha sido mejor postulada o atacada, que entendida. Sin embargo, hay un creciente volumen de investigaciones analíticas y empíricas que analizan la privatización desde una perspectiva más objetiva y que permiten identificar algunos de los impactos económicos del proceso. Aunque la discusión estuvo centrada, inicialmente, en el intercambio de activos entre los sectores público y privado, el análisis de su práctica ha ampliado el conjunto de temas en discusión para aproximarse al cambiante patrón de relacionamiento entre ambos sectores.

Las razones de la preocupación generalizada por el tema son claras y aunque varían de un país a otro, algunas cuestiones básicas comunes subyacen en los análisis comparativos. Entre ellas, cabe destacar tres: i) El desequilibrio del financiamiento público, agravado por las restricciones del pasado reciente y por el continuo incremento de las demandas y costos; ii) la inquietud por la calidad de la gestión pública, influida negativamente por los intereses creados de grupos corporativos y por la rigidez de las burocracias centrales para acompañar y responder a períodos de rápido cambio; y iii) la comprobación de evidentes ineficiencias globales en las economías de la región y la necesidad de incrementar su competitividad externa y racionalizar su funcionamiento interno.

En esta perspectiva, una mayor descentralización de las decisiones aparece como uno de los caminos para movilizar recursos mediante nuevos procedimientos y superar deficiencias de gestión y, por otra parte, como una esperanza para mejorar las perspectivas de adaptación al cambio y a la innovación. No obstante, cabe advertir que, en este enfoque, las deficiencias del sector público son percibidas con mayor nitidez que las oportunidades reales y efectivas que ofrece el sector privado; esto es, se contrasta una imagen concreta del sector público con una visión, más bien idealizada, del sector privado.

Las modalidades básicas de privatización que

se revisan a continuación presentan rasgos razonablemente definidos, pero su aplicación —en diferentes contextos nacionales— está destinada a ser variada y concitar, de manera creciente, atención y preocupación por sus efectos. Difícilmente podría ser de otro modo, ya que no está involucrada otra cosa que la gestión del balance entre los polos público y privado de las economías mixtas.

#### 1. *Objetivos*

En torno al tema de la privatización se ha ido conformando por agregación una significativa lista de objetivos. Entre ellos destacan: a) mejorar el nivel de desempeño económico de las empresas, lo que incluye incrementos en su eficiencia productiva y asignativa; b) dar solución a las dificultades de relacionamiento entre los organismos del gobierno central y las empresas públicas; c) generar, por medio de la venta de activos productivos, ingresos fiscales; d) promover una mayor difusión de la propiedad accionaria: democratización de la propiedad o capitalismo popular; y e) atenuar el poder de los diversos grupos que ejercen presiones corporativas sobre la empresa pública (proveedores, contratistas, burocratas y sindicatos).

Todos estos objetivos han sido adjudicados a programas de privatización, especialmente en aquellos países donde se ha verificado un progreso más efectivo (véanse para el Reino Unido, Walters (1987) y para Chile, Corfo (1985)). Conviene destacar, sin embargo, que esta multiplicidad de objetivos no es indicador inequívoco de que la política de privatización, tal como se ejecuta en la práctica, obedece a una racionalidad muy sofisticada; por el contrario, esa multiplicidad revela la carencia de un análisis claro y sólido de sus propósitos y efectos. Como bien señalan Kay y Thompson (1986), en su análisis de la experiencia británica, se trata más bien de una política en busca de su racionalidad.

Tres razones avalan esta caracterización: una, el crecimiento por agregación indicaría que

cualquier objetivo adicional que aparece como deseable o realizable es incorporado a la lista; dos, la falta de un análisis explícito de las transacciones entre objetivos, real o potencialmente conflictivos; y, tres, el hecho de que la práctica privatizadora muestra claramente la subordinación del objetivo de eficiencia económica a los de generación de recursos fiscales<sup>2</sup> y redistribución patrimonial<sup>3</sup> pero, sobre todo, a concretar la decisión de privatización cuando ésta ha sido anunciada. Al respecto, es ilustrativo el análisis de la experiencia de privatización de varias grandes empresas en distintos países desarrollados, presentado en Cointreau (1986).

## 2. Instrumentos

Como ya se mencionó, el tema de la privatización estuvo centrado, inicialmente, en el intercambio de activos entre los sectores público y privado. Progresivamente, el tema ha sido ampliado para dar cuenta del cambiante patrón de relacionamiento entre ambos sectores. En correspondencia con esta mayor amplitud del concepto de privatización se ha incrementado también el número y tipo de instrumentos considerados, los que pueden ser organizados en tres grupos.

- a) *Venta de activos*: intercambio de activos financieros privados por activos productivos públicos.
- b) *Desregulación*: conjunto de medidas para introducir mayor competencia en mercados configurados como monopolios legales, o en aquéllos que constituyen monopolios técnicos.
- c) *Contratos de concesión*: acciones destinadas a introducir una competencia por el mercado en situaciones en que no existe competencia en el mercado.

La privatización de determinadas empresas puede también apoyarse, como se verá, en combinaciones de estos instrumentos básicos.

a) *Venta de activos*. Ha sido el instrumento más utilizado en los programas de privatización en marcha. Esta venta se materializa mediante

tres tipos de procedimientos: oferta de acciones a un precio fijo, generalmente en una secuencia de operaciones parciales en la bolsa de valores; apertura de una licitación para la compra de paquetes sucesivos de acciones; y negociación directa entre las autoridades públicas y grupos inversionistas, principalmente extranjeros.

El primer procedimiento requiere la fijación de un precio, tarea que no es sencilla debido a que, con frecuencia, las acciones en oferta corresponden a empresas que producen bienes sin equivalente privado obvio, o también a que no existe un patrón de referencia comúnmente aceptado. Si bien el principio económico que debería orientar la fijación del precio es simple (valor presente de las ganancias prospectivas del activo), su aplicación encuentra serias dificultades en la práctica. Por este motivo, en el análisis de la experiencia reciente en transferencias de activos, se destaca la relación entre el precio al que han sido adquiridas las acciones y distintos indicadores de su probable valor<sup>4</sup>.

Sin ignorar la controversia que genera la elección de un patrón de referencia para este tipo de comparaciones, existe casi completa unanimidad entre los analistas en que se verifica una definida tendencia a la subvaluación, en particular cuando las ventas se realizan en períodos de recesión económica. La discrepancia surge, sin embargo, en torno al hecho de si ello es inevitable o incluso conveniente. En todo caso, también es evidente que los gobiernos consideran otros aspectos cuando fijan los precios para la venta de acciones (Vernon, 1987). Una de estas consideraciones consiste en asegurar que las acciones puestas a la venta sean efectivamente colocadas en el mercado, razón por la cual se tiende en general a fijar precios bajos en relación con posibles criterios objetivos. Las motivaciones para este proceder son complejas: en parte, se intenta evitar así las repercusiones negativas de una oferta fallida,

<sup>2</sup>Para una evaluación crítica de los efectos fiscales de la privatización, véase Mansoor, 1987.

<sup>3</sup>En este aspecto cabe distinguir entre los efectos en la distribución de activos y otros impactos sobre la distribución del ingreso (Vernon, 1988).

<sup>4</sup>En el caso de Chile se ha comparado el precio de venta con el valor-libro de las acciones y otros métodos de valoración de activos (véanse los cuadros 3 y 4 en Errázuriz y Weinstein, 1986) y para el caso del Reino Unido se ha utilizado como patrón de referencia el valor registrado en operaciones bursátiles una vez permitida la cotización de las acciones en mercado abierto (véase el cuadro 3 en Kay y Thompson, 1986). En ambos casos se comprueban descuentos muy importantes.

pero también se apunta a consolidar gradualmente una demanda para ofertas posteriores. En cualquier caso, se puede concluir que la subvaluación del patrimonio público genera beneficios extraordinarios para quienes están en condiciones de adquirir las acciones.

Un procedimiento alternativo a la venta a precio fijo es la licitación pública, con precio mínimo, a fin de generar ofertas para la adquisición de paquetes de acciones. En realidad, en aquellos casos en donde existe una mayor transparencia en los procedimientos de transferencia de activos, la licitación ha sido una forma de reacción de los gobiernos a las críticas por los bajos precios de venta de los activos<sup>5</sup>.

La necesidad de nuevos aportes de capital que evidencian muchas empresas públicas —incrementada como consecuencia de las restricciones fiscales impuestas por la crisis externa de los años ochenta— junto con el reducido tamaño y desarrollo de los mercados de capital de largo plazo locales, fundamentan un tercer procedimiento consistente en la negociación directa con grupos inversionistas externos, públicos y privados. Como es sabido, las perspectivas de un incremento de la inversión externa directa en la región son sombrías, aun a partir de sus bajos niveles actuales; de ahí la utilidad de incentivos eficaces para atraerla. Como principio general sería conveniente que las operaciones realizadas según esta modalidad se enmarcaran dentro de una política nacional para la inversión extranjera.

Las bases del reciente acuerdo entre Aerolíneas Argentinas y Scandinavian Airlines System parecen apuntar en esta dirección. La probable transferencia del 40% de los activos de la empresa argentina se inscribe en una negociación más amplia que incluye aportes de capital, renovación de equipos, modernización de la gestión de la empresa y acceso a nuevos mercados.

Una situación diferente corresponde a las operaciones realizadas al amparo del régimen de conversión de la deuda externa en participación

accionaria, de creciente difusión en los países de la región, aunque con características diversas (Lahera, 1987). En el caso de que la conversión se canalice hacia activos públicos existentes, situación posible en algunos países de la región pero no en otros, el resultado puede ser inconveniente para los intereses del país. En algunas de estas operaciones, los socios externos no aportan recursos de capital fresco, ni nueva tecnología, ni nuevos mercados para la generación de divisas. En el hecho, sólo se transfieren activos existentes, a precios bajos y fuertemente subsidiados.

Por último, cabe destacar un caso particular de venta, a precio cero, cual es la donación de una parte del capital accionario estatal a grupos sociales amplios y de bajos ingresos. Esta propuesta (Gerchunoff y Guadagni, 1987) busca conciliar la democratización de la propiedad con la eficiencia económica en los programas de desestatización, apoyándose en una combinación de gestión privada (inversionistas de riesgo privados y minoritarios, pero con control de la gestión) y propiedad pública no estatal (difusión de la propiedad accionaria mayoritaria para asegurar que el grupo capitalista de control apunte a la maximización de dividendos y no sólo a su propio beneficio).

b) *Desregulación.* Una revisión reciente y muy sistemática de la evidencia internacional del desempeño comparativo de las empresas públicas y privadas (Domberger y Piggott, 1986), concluye que la competencia cumple un papel más importante que la propiedad en la promoción de la eficiencia productiva. Así, las eventuales diferencias de desempeño están directamente relacionadas con las restricciones y oportunidades que ofrece un marco competitivo en los mercados de productos y de capital. En esta perspectiva, la competencia en el mercado de productos es concebida como un mecanismo que permite revelar la ineficiencia (quiebra) y la competencia en el mercado de capitales permite restaurar la eficiencia perdida. Para que ambos mecanismos funcionen, el esfuerzo de privatización debe estar precedido, o como mínimo acompañado, de programas de desregulación; en caso contrario, la transferencia de activos del sector público al privado no redundará, necesariamente, en una mayor eficiencia productiva. Esta posición, por cierto, contrasta con la visión de quienes sostienen que el proceso privatizador, por sí sólo y

<sup>5</sup>En el caso británico, la utilización de este procedimiento redundó en descuentos mucho menores, aunque también, en algunos casos, las autoridades no han recibido ofertas suficientes para adquirir la totalidad del paquete accionario licitado (véase cuadro 4 en Kay y Thompson, 1986).

automáticamente, conducirá a una mayor liberalización y flexibilidad de la economía.

La discusión reciente sobre desregulación destaca la importancia de remover las barreras a la entrada, como requisito previo para aumentar la competencia real o potencial en los mercados. La política de regulación se apoyó en el pasado en la teoría económica de organización de mercados, que pone el acento en las condiciones internas; esta teoría da cuenta de los distintos grados de competencia entre empresas que ya existen en el respectivo mercado. En estas condiciones internas concurren tanto componentes de estructura como también aspectos derivados del comportamiento de las empresas: estructura del mercado, diferenciación de productos, discriminación de precios, diferencias de costo, brechas de información, planificación estratégica, etc.

Este debate se ha enriquecido recientemente con la propuesta teórica de los mercados desafiabiles (Baumol y otros, 1982). Esta propuesta destaca la importancia de las condiciones externas como fuente potencial de competencia; es decir, subraya la influencia que puede tener en las empresas ya instaladas la posibilidad de que nuevas empresas ingresen al mercado. En ausencia de costos hundidos —valor de las inversiones que no puede ser recuperado al cesar la producción—, la remoción de barreras a la entrada asegurará comportamientos cuasicompetitivos, incluso en algunos casos de monopolio natural, ya que si el monopolista genera oportunidades de rentabilidad excesiva, su posición se tornará vulnerable a la entrada de potenciales competidores.

Aunque los supuestos en que se basa la propuesta de los mercados desafiabiles ha dado origen a un amplio debate (véase Shepherd, 1984), sugiere nuevas orientaciones posibles para la política de regulación. Así, el criterio relevante no sería ya el número de empresas y sus respectivas cuotas de mercado, sino la facilidad con que los oferentes puedan entrar y salir del mercado.

Sin embargo, más allá de las posibilidades teóricas, el entramado de intereses creados en torno a una determinada configuración del sistema regulatorio constituye un formidable obstáculo para incrementar la eficiencia productiva mediante una mayor competencia o desafiabilidad de los mercados. Como bien se ha señalado (Gerchunoff y Guadagni, 1987), en las economías modernas existe un verdadero mercado

que enfrenta la demanda y oferta de regulaciones, y en torno al cual se articulan intereses tanto privados como públicos.

Por cierto, no se trata de dismantelar irreflexivamente el sistema de regulaciones, sino más bien de ir racionalizándolo, progresivamente y con la mayor transparencia posible, para promover una mayor eficiencia global de la economía. Tampoco se debería enfrentar esta tarea con una concepción ingenua que pretenda ignorar la existencia y posibles realineamientos de los grupos de intereses creados, pero sí es necesario conformar una articulación de intereses más funcional para la instauración de un círculo virtuoso en el relacionamiento estatal-público-privado.

c) *Contratos de concesión.* El tercer tipo de instrumentos consiste en la concesión de derechos de producción o distribución de bienes y servicios en situaciones de mercado caracterizadas por la ausencia de competencia, como es el caso por ejemplo de los monopolios naturales. Como ya se señaló, este instrumento ha sido ideado para inducir una competencia por el mercado cuando no existe competencia en el mercado. Aunque originalmente enunciado en el siglo pasado, este instrumento fue postulado más recientemente (Demsetz, 1968) como una alternativa posible ya sea a la producción pública, o a la regulación estatal de productores privados. Desde el punto de vista de su aplicación, se puede distinguir entre dos criterios para solicitar ofertas, en licitación competitiva para la concesión: i) menor precio unitario para la producción o distribución del bien o servicio, y ii) mayor suma fija por la concesión.

En el primer caso, subasta tipo Demsetz, la competencia entre los oferentes, en la medida en que no haya colusiones, reducirá la tasa de beneficio a su nivel competitivo, al acercar los precios de oferta a los costos marginales de producción. En otras palabras, la adopción de este criterio evitaría la ineficiencia asignativa del monopolio natural, siempre y cuando la subasta fuera realmente competitiva.

El segundo criterio otorgaría la concesión al productor que ofreciera la mayor suma fija. Como la adjudicación otorga derechos de monopolio, las ofertas se acercarían en este caso al valor presente del flujo de beneficios netos obtenibles durante el período del contrato más los activos

Cuadro 1<sup>a</sup>

	Incremento de la eficiencia		Ingresos fiscales	Control gubernamental	Distribución ingreso		Grupos de presión
	asignativa	productiva			Activos	Pr y Rem	
A.1 Venta de activos (Empr. monopólicas)	no	sí	sí	Marco regulatorio necesario	Depende procedimiento venta	Depende marco regulatorio	no
A.2 Venta de activos (Empr. competitivas)	sí	sí	sí	no	Depende procedimiento venta	no	—
B.1 Desregulación (c/venta activos)	sí cuando mercado es competitivo o desafiante	sí	sí pero menor que en A.1	no	Depende procedimiento venta	sí	sí
B.2 Desregulación (s/venta activos)	sí cuando mercado es competitivo o desafiante	sí cuando pérdidas no son asumidas por el Fisco	no	no	no	sí	sí
C.1 Concesiones (Subasta Demsetz)	sí cuando sistema licitación es competitivo	sí dependiendo incentivos contrato	no	autoridad seguimiento y control contrato	no	sí	sí
C.2 Concesiones (Subasta renta monopólica)	no	sí	sí	marco regulatorio contrato	no	Depende marco regulatorio	no

\*Ampliado a partir del cuadro 3 en Domberger y Piggott, 1986.

recuperables a su finalización. Por lo tanto, la aplicación de este criterio aumentaría los ingresos fiscales (un mercado configurado como monopolio es más valioso que uno competitivo), pero a expensas de la eficiencia en la asignación de recursos.

El sistema de contratos de concesión es más apropiado en circunstancias en que las autoridades gubernamentales quieren controlar las características del servicio o del bien que se van a producir, y también en aquellos casos en que se contemplan subsidios públicos explícitos en su financiamiento. La concesión de servicios de transporte terrestre (Reino Unido) y aéreos (Australia) constituyen ejemplos recientes de aplicación de este instrumento.

Sin embargo, la conveniencia de su práctica—desde la óptica gubernamental— depende de varios factores (Domberger, 1986), entre los que cabe destacar los siguientes: i) Las licitaciones deben ser competitivas y las posibilidades de colusión cuidadosamente vigiladas; ii) los contratos deben especificar con precisión y sin ambigüedades las características de la oferta; iii) la duración óptima del contrato debe conciliar intereses conflictivos entre las autoridades y el concesionario; iv) la adopción de un marco regulatorio debe permitir el seguimiento y evaluación del desempeño del contratista para impedir, oportunamente, el deterioro de la calidad del servicio o producto; y v) los criterios para la transferencia de activos al término de la concesión deben quedar claramente establecidos.

### 3. Interacción entre objetivos e instrumentos

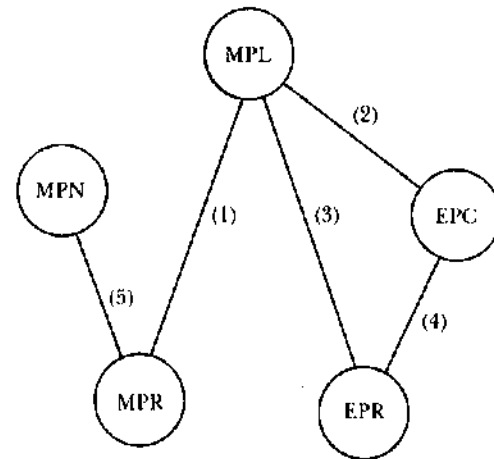
A modo de síntesis, se presentan en el cuadro 1 los efectos probables de cada uno de los instrumentos en los distintos objetivos atribuibles a programas de privatización, en el sentido más amplio antes indicado.

A partir de los efectos identificados en el cuadro 1, se pueden establecer trayectorias alternativas (Gerchunoff y Guadagni, 1987) para los programas de privatización que, al menos en parte, permiten atender la heterogeneidad del sector de empresas públicas en los países de América Latina.

En este sentido cabría distinguir tres situaciones básicas en el interior del SEP: i) monopolios públicos naturales (MPN), ii) monopolios públicos legales (MPL) y empresas públicas en mercados

competitivos (EPC). En el caso del sector privado se puede hacer una distinción entre monopolios privados (MPR), generalmente de carácter técnico por reducida dimensión de mercados protegidos, y empresas privadas competitivas (EPR). En el gráfico 1 se indican trayectorias alternativas en la búsqueda de una mayor eficiencia global de la economía.

Gráfico 1



La trayectoria (1) corresponde a la situación menos deseable, pero una de las más frecuentes en los programas de privatización recientes (Kay y Thompson, 1986). Ella involucra la transferencia de activos productivos públicos al sector privado y, con ello, de su renta monopólica. El atractivo para los gobiernos es la generación de recursos fiscales iniciales, aunque ello tiene evidentes conflictos con el flujo de recursos públicos en el mediano y largo plazos y con objetivos distributivos en la propiedad de los activos. Esta modalidad exige que el sector público organice un marco regulatorio; al respecto, cabe recordar que en la gran mayoría de los casos, la producción pública se ha fundamentado en las dificultades para ejercer una efectiva función de regulación (Boneo, 1985). En teoría, la transferencia debería traducirse en una mayor eficiencia productiva, pero la evidencia empírica internacional no es concluyente en este sentido (Shirley, 1983). Los efectos en los precios y remuneraciones depen-

den de la medida en que los posibles incrementos de la eficiencia productiva sean trasladables a menores precios y las ganancias de productividad, a remuneraciones más elevadas.

La trayectoria (2) implica, básicamente, la desregulación de monopolios públicos legales y obliga a las empresas públicas a operar en mercados más competitivos o desafiables. En la medida en que el gobierno no cubra eventuales pérdidas operacionales de las empresas, se incentivará el incremento de la eficiencia productiva, además de la mayor eficiencia esperable en la asignación de recursos.

La trayectoria (3) consiste, igualmente, en la desregulación de monopolios públicos legales, pero acompañada, en este caso, de la transferencia de activos productivos públicos al sector privado. De hecho es conveniente concebir esta trayectoria como una segunda etapa de la anterior (Brittan, 1986).

La trayectoria (4) corresponde a la privatización de empresas públicas que operan en mercados competitivos o desafiables. Las empresas privadas que fueron estatizadas debido a condiciones económicas o financieras precarias, son candidatas obvias a una reprivatización según esta

trayectoria. Cabe advertir, sin embargo, que en algunos casos la permanencia de empresas públicas en mercados competitivos con participación de empresas privadas puede ser indispensable para preservar esa estructura de mercado (Ayub y Hegstad, 1987). Por otra parte hay casos, como el de Brasil, en que las empresas públicas en mercados competitivos operan con elevados niveles de eficiencia tanto productiva como asignativa (Oliveira, 1985) y, por lo tanto, no se justifica su privatización por razones de eficiencia. Es importante, eso sí, que la empresa preserve la autonomía necesaria para alcanzar sus objetivos comerciales.

Finalmente, la trayectoria (5) consiste en la concesión de derechos de producción o distribución de bienes y servicios como alternativa a la producción pública en situación de monopolio natural y cuyos fundamentos han sido revisados recientemente (Roth, 1987). En esta modalidad, el punto crítico parece residir en la viabilidad del establecimiento de contratos detallados y precisos para la operación de la concesión y en la capacidad efectiva para su seguimiento y control por parte de las autoridades gubernamentales y los usuarios.

## IV

### Consideraciones finales

A modo de conclusión y como base para un debate cabría presentar las siguientes reflexiones:

1. Las economías latinoamericanas presentan signos visibles de ineficiencia global, tanto en el sector público como en el privado. En este contexto: a) la ineficiencia de la empresa pública no debe ser considerada un axioma; cuando existe ella es, en buena medida, el resultado de estructuras inadecuadas y, por lo tanto, susceptibles de corrección; b) el supuesto de la mayor eficiencia de la empresa privada tampoco tiene validez universal, al menos en las situaciones reales de los países de la región; y c) indudablemente se pueden adjudicar importantes ventajas a ambas, pero el acento debería colocarse en su interacción positiva en el contexto de economías mix-

tas, competitivas hacia el exterior y articuladas internamente.

Por estas razones habría que combinar, con criterios de racionalidad social, operaciones de desregulación y transferencia de activos, y esta última enmarcarse en un amplio y cuidadoso programa de racionalización del SEP.

2. La privatización —en el sentido más amplio aquí utilizado— ha irrumpido en el escenario latinoamericano como una idea-fuerza, cargada de simbolismos ideológicos, pero sobre la que no se ha articulado aún un discurso racional en el contexto concreto de cada país. Cabe insistir en la necesidad de prudencia para concebir y sobre todo para administrar el cambio que ella implica; tanto puede conducir a una amplia ex-



perencia democratizadora como también a un violento movimiento hacia la concentración del poder y la riqueza y al debilitamiento de las fronteras nacionales como barreras a una transnacionalización abierta.

3. Tampoco se puede descuidar que la racionalización del SEP, y las políticas de desestatiza-

ción que puedan acompañarlo, son procesos de largo plazo y además tienen consecuencias en ese mismo horizonte temporal. Por este motivo, es necesario alcanzar un consenso mínimo para asegurar su continuidad en el tiempo. Esto, a su vez, exige un debate amplio, informado y transparente.

### Bibliografía

- Aylen, Jonathan (1987): Privatización in developing countries, *Lloyds Bank Review*, N° 163, Londres, enero.
- Ayub, A. y Hegstad, O. (1987): Public industrial enterprises: determinants of performance. *Industry and Finance Series*, Vol. 17, Banco Mundial, Washington.
- Baumol, W., y otros (1982): *Constatable markets and the theory of industry structure*. Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York.
- Boneo, Horacio (1985): Privatización: ideología y praxis, *Privatización: del dicho al hecho*, Boneo Editor, Ediciones El Cronista Comercial, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (1986): *Relaciones entre gobierno central y empresas públicas: hacia una concepción alternativa*, documento preparado para el Seminario Internacional ILPES-CLAD-OIT sobre "Relaciones Gobierno Central-Empresas Públicas", Montevideo, por publicarse.
- Brittan, S. (1986): Privatization: a comment on Kay and Thompson, *The Economic Journal*, Vol. 96, Cambridge, marzo.
- CEPAL (1988): *Restricciones al desarrollo sostenido en América Latina y el Caribe y requisitos para su superación*, LC/G. 1488 (SES 22/3)/Rev. 1, Santiago, febrero.
- Cointreau, Edouard (1986): *Privatización, el arte y los métodos*, Centre d'Observation et de Prospective Sociales, Unión Editorial, Madrid.
- CORFO (1985): *Fundamentos y objetivos de la venta de acciones a las AFP*, Santiago.
- Costa-Filho, Alfredo (1987): Exposición inaugural del Director General del ILPES en el Coloquio Internacional sobre Nuevas Orientaciones para la Planificación en Economías de Mercado, *Revista de la CEPAL*, N° 31, Santiago, Chile.
- Demsetz, H. (1968): Why regulate utilities. *Journal of Law and Economics*.
- Domberger, Simon (1986): Economic regulation through franchise contracts, en *Privatization and regulation: the United Kingdom experience*, Oxford University Press, Oxford.
- Domberger, S. y Piggott, J. (1986): Privatization policies and public enterprises: a survey. *The Economic Record*, Londres, junio.
- Errázuriz, E. y Weinstein, J. (1986): Capitalismo popular y privatización de empresas públicas, Programa de Economía del Trabajo, *Documento de Trabajo*, N° 53, Santiago, septiembre.
- Gerchunoff, P. y Guadagni, A. (1987): Elementos para un programa de reformulación económica del Estado, *Desregulación y crecimiento*, V Convención de bancos privados nacionales, Editorial Tesis, Buenos Aires.
- ILPES (1985): *Bases técnicas del temario propuesto*, V Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, México, abril.
- \_\_\_\_\_ (1987): Planificación para una nueva dinámica económica y social. *Revista de la CEPAL*, N° 31, Santiago, Abril.
- Kay, J.A. y Thompson, D.J. (1986): Privatización: a policy in search of a rationale. *The Economic Journal*, Vol. 96, Cambridge, marzo.
- Lahera, Eugenio (1987): La conversión de la deuda externa vista desde América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 32, Santiago, agosto.
- Little, I.M.D. (1952): *A critique of welfare economics*. Oxford University Press, Oxford.
- Mansoor, Ali M. (1987): The budgetary impact of privatization. *IMF Working Paper*, FMT, Washington.
- Martin, Juan (1986): *Algunas consideraciones sobre la gestión de las empresas públicas*. Documento preparado para el Seminario ILPES-CLAD-OIT sobre Relaciones Gobierno Central-Empresas Públicas, Montevideo, por publicarse.
- Oliveira, J. Carlos (1985): *La empresa estatal como instrumento de política económica*. Documentos PE.46, Santiago.
- Rees, Ray (1984): *Public enterprise economics*, Weidenfield & Nicholson, Londres.
- Roth, Gabriel (1987): *The private provision of public services in developing countries*. EDI series in economic development, Banco Mundial, Oxford University Press.
- Shepherd, William G. (1984): Contestability vs. competition. *The American Economic Review*, Vol. 74, N° 4, septiembre.
- Shirley, Mary M. (1983): Managing state-owned enterprises, *World Bank Staff Working Papers*, N° 577, Washington.
- Vernon, Raymond (1987): *Economic aspects of privatization programs*, Instituto de Desarrollo Económico, Banco Mundial, marzo.
- \_\_\_\_\_ (1988): Key conceptual issues in the privatization of state-owned enterprises, *mimeo*, Universidad de Harvard.
- Walters, Alan (1987): Economía política de las privatizaciones, *Desregulación y crecimiento*, op. cit.