

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Carlos Massad

Director de la Revista
Aníbal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, ABRIL DE 1992

SUMARIO

En memoria de Fernando Fajnzylber. <i>Gert Rosenthal</i> , Secretario Ejecutivo de la CEPAL.	7
América Latina y la internacionalización de la economía mundial. <i>Mikio Kuwayama</i> .	9
Privatización y retracción del Estado en América Latina. <i>David Félix</i> .	33
Reforma de las empresas públicas latinoamericanas. <i>Antonio Martín del Campo</i> y <i>Donald R. Winkler</i> .	53
El empresario centroamericano como actor económico y social. <i>Andrés Pérez</i> .	77
¿Por qué los hombres son tan irresponsables? <i>Rubén Kaztman</i> .	87
Tesis erradas sobre la juventud de los años noventa. <i>John Durston</i> .	97
Las relaciones entre descentralización y equidad. <i>Sergio Boisier</i> .	113
Reorientación de la integración centroamericana. <i>Rómulo Caballeros</i> .	133
El MERCOSUR y las nuevas circunstancias para su integración. <i>Mónica Hirst</i> .	147
Vinculación industrial internacional y desarrollo exportador: el caso de Chile. <i>Alejandra Mizala</i> .	159
El pensamiento de Prebisch. <i>Ronald Sprout</i> .	187
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL</i> .	204
Publicaciones recientes de la CEPAL	205

Reforma de las empresas públicas latinoamericanas

*Antonio Martín del Campo
Donald R. Winkler**

El presente artículo tiene por objeto analizar las características y efectos más importantes de la reforma de las empresas estatales en América Latina, a fin de obtener conclusiones que ayuden a orientar futuros programas de esta índole. Para efectuar un estudio a fondo se escogieron tres países en diferentes etapas del proceso de reforma: Chile, México y Argentina. Las reformas de las empresas estatales en América Latina se emprendieron por razones económicas y políticas. En la mayoría de los países, el motivo primordial fue la necesidad de reducir el déficit del sector público. En Chile, México y Argentina los déficits del sector público alcanzaron niveles sin precedentes el año que precedió al inicio de estas reformas. La primera gran reforma de las empresas estatales en la región se dio en Chile en 1974. México comenzó el proceso en 1983 y hoy está abocado a un vasto empeño reformista. Argentina dio inicio a las reformas en 1976 y en 1989 anunció un amplio plan que actualmente está en ejecución.

En la sección I se describe la evolución e importancia históricas del sector de las empresas estatales en estos tres países. En la sección II se examinan el contenido y los efectos de las reformas de estas empresas, centrándose en cinco áreas: i) estrategia y políticas del sector de las empresas estatales; ii) supervisión y administración; iii) políticas económicas; iv) reestructuración y rehabilitación de empresas estatales y v) modificaciones al sistema de propiedad. En la sección III se analizan los efectos de las reformas en el desempeño financiero y económico de las empresas estatales, en el presupuesto del sector público no financiero y en la macroeconomía.

*Funcionarios de la División de Gestión Pública del Banco Mundial.

Introducción

La magnitud del sector de las empresas estatales¹ en América Latina se aproxima a la de los países industrializados y países en desarrollo en general. En 1988 el valor agregado y las inversiones de las empresas estatales, como proporción del producto interno bruto (PIB), eran de 14.3% en Chile, 12.8% en México y 10.0% en Argentina. El sector de las empresas estatales en Chile y México ha sido tradicionalmente mayor que el promedio, aunque en ambos países, una sola empresa genera más de la mitad del valor agregado total del sector.

Como resultado del proceso de reforma de las empresas estatales, Chile ha logrado disminuir de manera espectacular el tamaño y el alcance del sector estatal. La participación de dicho sector en el PIB disminuyó de casi 40% en 1973 a 14% en 1989. Desde la aprobación de las reformas en 1974, el gobierno redujo el número de empresas estatales de 202 en 1973 a sólo 35 en 1989. No obstante, el sector continúa siendo de vital importancia para la economía. La Corporación Nacional del Cobre de Chile (CODELCO), la gran empresa cuprífera estatal, originó por sí sola más de 9% del PIB en 1988.

En México, el sector de las empresas estatales se expandió constantemente desde los años veinte hasta la introducción de reformas en 1983, las que redujeron el número de dichas empresas de 1 155 a sólo 280 en 1990. Al igual que en Chile, la producción del sector se concentra en relativamente pocas empresas. Las que se hallan bajo control directo generaron en promedio aproximadamente 75% de la producción de las empresas estatales en el período 1983-1987.² Además, tres de los sectores económicos (petróleo, comercio y transportes) originaron 82% de la produc-

¹ Para fines de este estudio, se define a la empresa estatal como una entidad cuya propiedad pertenece mayoritariamente al Estado o a un organismo gubernamental y cuya función básica es la producción y venta de bienes o servicios de los que deriva la mayor parte de sus ingresos. Las empresas financieras, educacionales y de salud del sector público se excluyen del presente análisis.

² Entre las empresas estatales bajo control directo se incluyen cerca de 20 de las mayores empresas que operan en los sectores económicos más importantes, cuyos ingresos y gastos figuran directamente en el presupuesto del gobierno federal. Las empresas estatales bajo control indirecto se fiscalizan a través de las respectivas secretarías (ministerios) y sólo se consignan en el presupuesto federal bajo el rubro transferencias.

ción del sector estatal durante el período 1983-1987 y Petróleos Mexicanos (PEMEX), empresa petrolera estatal, generó por sí sola el 66% de ella.

En Argentina la participación de las empresas estatales en el PIB ha sido relativamente menor que en México o Chile, pero aumentó en promedio de aproximadamente 7% en los años setenta a 8.5% en los años ochenta, no obstante la política explícita de privatización del gobierno. Las empresas estatales en Argentina se han concentrado en tres sectores importantes: hidrocar-

buros y energía, transportes y comunicaciones e industria (primordialmente acero y productos petroquímicos). Las 13 mayores empresas estatales aportan más de 75% del valor agregado de las empresas estatales, y una de ellas, Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), produce cerca de 25% del valor agregado del sector.³ El empleo se concentra en la empresa ferroviaria Ferrocarriles Argentinos (FA), que da trabajo aproximadamente a un tercio de todos los empleados de empresas estatales.

I

El proceso de reforma de las empresas estatales en América Latina

En la presente sección se pretende identificar y analizar las medidas adoptadas en el marco del proceso de reforma de las empresas estatales, para lo cual se examinan cinco áreas fundamentales, teniendo en cuenta las experiencias de Chile, México y Argentina.

En primer lugar, la reforma de las empresas estatales exige de partida cambios en la estrategia y las políticas del sector estatal, lo que supone redefinir el campo de acción y el papel del sector de las empresas estatales y modificar los objetivos de las empresas mismas. En América Latina, para poner en marcha programas amplios de reforma del sector de las empresas estatales generalmente ha sido necesario introducir reformas legales, especialmente si esos programas entrañan una redefinición importante de la esfera de acción de las empresas estatales. Por consiguiente, es indispensable lograr un consenso político para aprobar y poner en práctica las reformas, y la falta de este consenso puede constituir un impedimento importante para el éxito del programa.

En segundo lugar, la reforma de las empresas estatales debe incluir modificaciones en su estructura institucional y administrativa. Las reformas deberán acrecentar la autonomía administrativa y financiera de dichas empresas y mejorar el sistema de asignación de responsabilidad, de manera que queden claramente definidas las esferas de responsabilidad y fiscalización tanto

de los organismos supervisores como de los administradores de las empresas estatales. Los gobiernos de América Latina, en general, se han reservado un estricto control sobre la administración de las empresas estatales y han sido lentos en mejorar los sistemas de evaluación y seguimiento del desempeño de las empresas estatales, lo que es necesario para ampliar la autonomía de las empresas estatales. Esto se ha debido en parte a la necesidad de mantener dichas empresas bajo estricto control presupuestario, pero también al deseo de las autoridades de preservar las estructuras de poder existentes, de modo de seguir utilizando las empresas estatales para alcanzar sus propios objetivos políticos. Por otra parte, para establecer un sistema de incentivos vinculados al desempeño se requieren cambios legales e institucionales complejos, mientras que aumentar la eficacia en los controles exige mucho menos de la capacidad administrativa e institucional.

En tercer lugar, es preciso modificar las políticas económicas vigentes, no sólo para proporcionar una macroeconomía estable, sino también para mejorar la competencia, particularmente en los mercados en que las empresas estatales tienen

³ La Empresa Nacional de Telecomunicaciones (ENTEL) y Aerolíneas Argentinas (AA), dos de las mayores empresas estatales de Argentina, fueron privatizadas en 1990.

participación. En América Latina la inestabilidad macroeconómica, en especial la inflación, ha creado graves obstáculos al proceso de reforma de las empresas estatales. En cambio, las crisis macroeconómicas persistentes han sido fuente de cambios culturales y políticos generalizados que han favorecido la reforma. Si bien la adopción de medidas para ampliar la competencia, como la liberalización del comercio, no constituye un requisito para reformar las empresas estatales, la amplitud de las mejoras en materia de desempeño financiero y eficiencia de las empresas ha dependido en forma decisiva de la repercusión de dichas reformas.

En cuarto lugar, la reforma supone la reestructuración y rehabilitación de las distintas empresas estatales para mejorar su eficiencia funcional y su desempeño financiero. Tales reformas han facilitado la privatización, y han elevado significativamente el rendimiento de las empresas que se mantuvieron en el sector público. Sin embargo, la experiencia de América Latina apunta a la necesidad de una mayor vinculación entre los beneficios de la reestructuración (reducción de las deudas y mejor situación financiera) y los objetivos de las empresas estatales, para crear los incentivos apropiados.

Por último, la reforma puede incluir modificaciones al sistema de propiedad. Con un sector de empresas estatales más pequeñas es posible concentrarse en actividades en que se necesita la injerencia directa del sector público, y lograr una mayor eficiencia de las empresas que permanecen en el sector estatal. También se prevé que las empresas privatizadas aumenten su eficiencia y paguen más impuestos. En América Latina, en las etapas iniciales del proceso de reforma se privatizaron principalmente pequeñas empresas cuya propiedad pública tenía escasa justificación económica. Más tarde, los programas de privatización se ampliaron para incluir empresas mayores, muchas de las cuales habían sido previamente consideradas de carácter estratégico.

1. *Estrategia y políticas para el sector de las empresas estatales*

La estrategia para el sector de las empresas estatales depende de la visión general que tenga el país respecto del papel apropiado del Estado en la economía. Hasta el decenio de 1970, los gobiernos de América Latina tuvieron un papel ca-

da vez más activo en los sectores de la producción. En consecuencia, se consideraba a las empresas estatales como un mecanismo natural para fomentar el crecimiento y la estabilidad de la economía y alcanzar objetivos sociales. Sin embargo, en la búsqueda de esas metas económicas y sociales más amplias, se exigió a menudo que las empresas estatales se ciñeran a objetivos múltiples que competían entre sí: incrementar las utilidades, generar empleo, fomentar el desarrollo regional, distribuir subsidios y aumentar al máximo las compras en los mercados internos, entre otras cosas. La pugna entre estos objetivos redujo las utilidades de las empresas estatales, lo que obligó a los gobiernos a financiar los consiguientes déficit, y promovió la ineficiencia financiera al dificultar la evaluación del desempeño de las empresas estatales y la adjudicación de responsabilidad por su gestión. En este contexto, los cambios en la estrategia y las políticas del sector de las empresas estatales, como parte del proceso de reforma, deben apuntar a redefinir el tamaño y la cobertura del sector estatal, y a modificar los objetivos de las distintas empresas estatales y del sector en general.

El programa de reforma debe establecer un conjunto de objetivos diáfanos y económicamente eficientes para las distintas empresas estatales, definiendo de manera explícita las metas comerciales y no comerciales. Si una empresa estatal se considera parte de un programa social, el objetivo social deberá especificarse claramente y habrá que estimar con cuidado los costos y financiarlos directamente con cargo al presupuesto. Para los objetivos sociales que no se alcancen de la mejor manera a través de las empresas estatales, habrá que concebir y poner en marcha mecanismos de otra índole.

En México, los cambios constitucionales que se introdujeron en 1983 establecieron la base legal para el programa de reformas de las empresas estatales, al redefinir las áreas de participación del Estado en las actividades económicas. Los artículos modificados de la Constitución definen y delimitan claramente las áreas "estratégicas"⁴ en

⁴Los sectores estratégicos incluyen la acuñación de moneda, el servicio postal, las comunicaciones telegráficas, radiales y satelitales, la emisión de dinero, la extracción de petróleo, los productos petroquímicos básicos, los materiales radiactivos, la generación de energía nuclear y eléctrica y los ferrocarriles.

las que el Estado puede actuar en forma exclusiva, así como las esferas "prioritarias" en las que se espera que el Estado participe conjuntamente con los sectores sociales (por ejemplo los sindicatos, las cooperativas) o privados. Los artículos dejan abierta la posibilidad de que el Estado modifique en el futuro la definición de los sectores "prioritarios", pero definen los criterios específicos para la participación estatal y establecen claramente que el gobierno desempeñará un papel subsidiario en el fomento futuro del desarrollo económico. Posteriormente, en 1986, se aprobó la ley federal sobre empresas públicas, que estableció una nueva estructura legal para regir la relación entre las empresas estatales y los organismos regulatorios. Las disposiciones y estatutos de la ley federal sobre empresas públicas definen los métodos y procedimientos precisos para explotar, administrar, fiscalizar y privatizar las empresas estatales. En general, esta nueva estructura da una mayor autonomía a la administración de dichas empresas y aclara los criterios para establecer los objetivos de las empresas y el procedimiento para enajenarlas.

La flexibilidad otorgada al gobierno mexicano para reclasificar los sectores "prioritarios" y la falta de un calendario explícito para la adopción de medidas, favoreció el proceso de reforma. Puesto que el marco legal necesario había sido establecido por la reforma constitucional y la nueva ley, el gobierno pudo iniciar los procesos de venta de empresas mediante una simple decisión administrativa: la reclasificación de empresas prioritarias como no prioritarias. Con esto se evitó pugnas políticas y jurídicas internas que podían obstaculizar el proceso de reforma, y se obtuvo un margen importante de libertad para determinar el número y la clase de empresas estatales que habrían de privatizarse y los mecanismos para su enajenación.

En el caso de Chile, el régimen militar dismanteló el ordenamiento legal existente y cambió radicalmente la definición oficial del papel del Estado. Poco después de asumir el poder en septiembre de 1973, el gobierno militar aprobó un programa de reforma de las empresas estatales que reflejaba su respaldo al restablecimiento del papel del sector privado y la reducción de la injerencia estatal en las actividades económicas. Según el nuevo gobierno, el Estado sólo debía poseer las empresas "estratégicas", es decir, aquellas

de "importancia vital" para el país. El resto de las empresas estatales debía devolverse a sus antiguos propietarios, en el caso de las empresas confiscadas,⁵ o privatizarse.

En Chile, como en México, cierto grado de libertad en la clasificación de las empresas estatales y en el calendario para la adopción de medidas facilitó el proceso de reforma. A lo largo de los 16 años de gobierno militar, la noción de empresas estatales "estratégicas" o de "importancia vital" evolucionó, lo que permitió que la estrategia para el sector evolucionara también a medida que cambiaba la situación económica nacional. En 1978 se aprobó una lista de 19 filiales fundamentales de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), que junto con las empresas creadas por la ley permanecerían bajo el control del Estado. A mediados de los años ochenta el gobierno cambió de posición y decidió vender muchas de las empresas claves que anteriormente había clasificado como "estratégicas". Entre ellas figuraban algunas de las mayores y más tradicionales empresas públicas de Chile, entre ellas monopolios nacionales como las compañías de electricidad (ENDESA y otras) y teléfonos (CTC, ENTEL).

En Argentina, se aprobaron dos nuevas leyes en 1989: la ley de reforma del Estado y la ley de emergencia económica. Esta legislación facultó al gobierno para que reorganizara, privatizara o liquidara empresas estatales; eliminó la mayoría de los subsidios a dichas empresas y suspendió la aplicación de la ley "compre argentino", que había impuesto costosas restricciones a las adquisiciones que efectuaban las empresas estatales. A diferencia de lo sucedido en Chile y México, la nueva legislación argentina no definió explícitamente los sectores estratégicos en los que tendría injerencia el Estado. De hecho, los sectores que en Chile y México se habían clasificado como estratégicos se convirtieron en Argentina en los primeros candidatos a privatización o concesión. La necesidad de demostrar el compromiso del gobierno con el cambio mediante la rápida aplicación de la reforma y la privatización de las empresas estatales, prevaleció sobre la necesidad de mantener algunos sectores estratégicos bajo la tutela del Estado.

⁵ Durante el gobierno de Allende, el Estado asumió el control de 259 empresas, sin que se produjera una transferencia oficial de propiedad.

En cada una de las tres experiencias nacionales examinadas anteriormente, el proceso de reforma de las empresas estatales ha reducido el alcance y la cobertura del sector estatal. En México se redujeron los sectores señalados como estratégicos por la Constitución y se limitaron las áreas prioritarias. Aunque el gobierno militar de Chile no redefinió oficial o jurídicamente el sector de las empresas estatales, algunas de éstas se definieron implícitamente como vitales para el país y se excluyeron del programa de privatización. Muy por el contrario, el gobierno argentino dejó abierta la posibilidad de privatizar prácticamente todos los sectores en que predominaban las empresas estatales. La razón fundamental que en Chile y México se impuso para que empresas como CODELCO y PEMEX siguieran considerándose vitales o estratégicas no parece haber limitado el reciente programa de reestructuración y privatización de Argentina.

En síntesis, la reforma de las empresas estatales en América Latina ha mostrado la importancia de considerar los siguientes factores para determinar cuáles empresas deben permanecer en el sector público: i) el hecho de que la empresa controle o explote un recurso natural no renovable que es fuente importante de ingresos para el Estado; ii) la escala, la indivisibilidad y el riesgo asociados con el programa de inversiones del sector económico en que funciona la empresa estatal (por ejemplo, energía eléctrica, agua y alcantarillado), y los objetivos sociales particulares de la empresa; iii) las circunstancias históricas o políticas específicas de la empresa, y iv) el que la gestión y coordinación de las actividades productivas del sector económico requieran la participación directa del Estado.

En los tres países la reforma apuntó a la creación de un entorno institucional y económico en el cual las operaciones de las empresas estatales se ciñesen a objetivos de rentabilidad y eficiencia. El grado en que cada país los ha alcanzado depende de la importancia atribuida a objetivos —sociales, políticos o macroeconómicos— que compiten entre sí.

El gobierno chileno sostuvo que las empresas estatales debían operar de manera eficiente y constituir una carga fiscal mínima. Estos objetivos se lograrían mediante la exigencia de que las empresas estatales: i) sufragaran los gastos corrientes y el servicio de la deuda con los ingresos pro-

venientes de las ventas; ii) financiaran las inversiones sin depender de las transferencias de fondos del Estado; iii) eliminaran la mano de obra superflua, y iv) vendieran todos los bienes y servicios a su valor de mercado. Aunque Chile logró eliminar la práctica de recurrir a las empresas estatales para alcanzar objetivos sociales, la insistencia del gobierno en la reducción de la carga fiscal y su meta de limitar la expansión de las empresas estatales quizá hayan impedido que algunas de éstas acrecentaran su eficiencia todo lo que hubiese sido posible. El gobierno fue ampliando sus exigencias de que las empresas estatales transfirieran utilidades al Estado. Todas las empresas estatales creadas por ley, incluida CODELCO, además de pagar regalías, están sujetas a un impuesto de 40% (superior al de 10% que pagan las empresas privadas) sobre las utilidades no distribuidas, y el resto de sus utilidades (excluidas la depreciación y la amortización de la deuda) debe transferirse al gobierno central por concepto de dividendos. El gobierno impuso también estrictas limitaciones a las inversiones de las empresas estatales para evitar que éstas desplazaran al sector privado. Tales restricciones impidieron que algunas empresas estatales aprovecharan plenamente oportunidades comerciales, inclusive en esferas en las que no existía iniciativa privada alguna. Por ejemplo, en la industria azucarera se restringieron inversiones de empresas estatales destinadas a utilizar de manera cabal los subproductos. En las telecomunicaciones también se limitaron inversiones para mejorar y ampliar los servicios.

En México, el gobierno adoptó un criterio pragmático para definir los objetivos de las empresas estatales: se establecieron objetivos empresariales específicos y se fijaron metas de desempeño basadas en la situación de determinado sector y empresa. Algunas empresas estatales todavía se utilizan para alcanzar objetivos no comerciales. Por ejemplo, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO), que comercializa alimentos y cereales, debe cumplir con el objetivo social de proporcionar alimentos básicos “a precios asequibles” y distribuirlos directamente en áreas de difícil acceso. La Comisión Federal de Electricidad (CFE), encargada de la generación y distribución de electricidad, debe suministrar la energía a precios inferiores a los del mercado como forma de subsidio implícito a

empresas privadas y públicas. Estos subsidios se financian después mediante transferencias oficiales directas. Sin embargo, la mayoría de las empresas, incluida la compañía estatal de petróleo PEMEX, la más grande del país, se ha fijado como objetivo elevar su eficiencia.

Aunque en el pasado el gobierno argentino trató de establecer objetivos de eficiencia para las operaciones de las empresas estatales, incluso en el período de reformas de 1976-1982, a menudo se vio obligado a renunciar a ellos para alcanzar metas fiscales y macroeconómicas de corto plazo, debido a la inestabilidad de la economía. Por ejemplo, las autoridades aplicaron con frecuencia recargos e impuestos específicos a bienes de consumo (gasolina, electricidad, servicios telefónicos) producidos por las empresas estatales, para incrementar los ingresos del tesoro o financiar gastos ajenos a dichas empresas. Los incrementos de precios reales de la producción de las empresas estatales se limitaron temporalmente para lograr objetivos antiinflacionarios. Además, durante el período 1978-1982, se alentó vigorosamente a las empresas estatales a endeudarse en el exterior, para reducir la necesidad de financiar sus déficit con transferencias del gobierno central, y para obtener divisas con las cuales defender la moneda nacional. Asimismo, el gobierno argentino obligó a las empresas estatales durante mucho tiempo a que aumentaran el empleo para fines de política social. La eliminación de la mano de obra superflua fue uno de los objetivos fundamentales del programa de reforma de las empresas estatales de 1976.

2. Marco institucional y administrativo

La reforma del marco institucional y administrativo de las empresas públicas debe tener como objetivo final el aumento de la autonomía de sus administradores para que éstos puedan reaccionar ante las presiones del mercado, y el cambio del sistema de adjudicación de responsabilidades, a fin de que los administradores respondan por el desempeño de las empresas estatales a su cargo. Las reformas necesarias para lograr estos objetivos se referirán generalmente a: i) el mejoramiento de la capacidad orgánica e institucional de los organismos de supervisión; ii) el establecimiento de normas apropiadas en materia de nombramientos y responsabilidades de las juntas

directivas y los administradores de las empresas estatales; iii) la institución de procedimientos eficientes en aspectos sujetos a la fiscalización del Estado (es decir, presupuesto, inversiones, política de precios), y iv) el mejoramiento de los mecanismos de seguimiento y evaluación del desempeño.⁶

La estructura de supervisión de las empresas estatales en Chile no se modificó sustancialmente como resultado del proceso de reforma. Sin embargo, el gobierno impuso un control más estricto sobre la administración y el financiamiento de las empresas estatales, que estimó necesario para reducir rápidamente la carga fiscal vinculada a estas empresas. Desde el punto de vista de la supervisión directa, Chile posee tres grupos de empresas estatales: i) las empresas que pertenecen a la CORFO; ii) las dos grandes empresas mineras (CODELCO y ENAMI), subordinadas al Ministerio de Minería, y iii) las otras empresas públicas que dependen de diversos ministerios sectoriales. Los ministerios sectoriales tienen a su cargo la formulación y planificación de las políticas de su competencia e influyen en los aspectos técnicos de la estrategia de las empresas respectivas; la CORFO, por su parte, ejerce mayor control sobre las políticas financieras y de inversión de las empresas que fiscaliza. Las juntas directivas se componen de profesionales técnicos y de designados políticos. La designación de los gerentes generales compete a los organismos de supervisión o, en el caso de las empresas estatales más grandes, al Presidente de la República.

Aunque la gerencia elabora la estrategia comercial y los planes comerciales de la empresa, los presupuestos anuales y los planes anuales en materia de personal, inversiones y finanzas deben presentarse al Ministerio de Hacienda para su aprobación. El Ministerio luego se atiene a la opinión del organismo de supervisión y del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) para la evaluación del presupuesto, especialmente en la esfera de las inversiones. El MIDEPLAN supervisa la justificación financiera y económica de todas las propuestas de inversión y verifica si se ajustan al programa socioeconómico del gobierno. El objetivo predominante del gobierno chileno de reducir la carga fiscal vinculada

⁶Véase un amplio examen del marco institucional y administrativo de las empresas estatales en Shirley, 1989c.

a las empresas estatales primó por sobre todos los demás objetivos del proceso de reformas y condujo a este sistema estricto de fiscalización del presupuesto, de las inversiones y de las finanzas de las empresas estatales. Aunque estos controles estrictos quizá fueron necesarios durante los primeros años turbulentos del período de reforma, posteriormente se convirtieron en un obstáculo para una gestión flexible y eficiente.

En México, la ley federal sobre empresas públicas estableció la base legal para reformar el marco de supervisión y administración de las empresas estatales. En comparación con Chile, el sistema que rige en México establece una vinculación más directa entre los organismos de supervisión y la gerencia de la empresa. Desde 1976 las empresas públicas han estado sometidas al control de las secretarías (ministerios) del sector, de las cuales la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP), la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) fiscalizan el mayor número de empresas estatales. De conformidad con la nueva ley, el secretario (ministro) del sector preside la junta directiva de la empresa estatal o tiene facultades para designar a otra persona. La composición de la junta varía entre cinco y 15 miembros y debe contar con representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), y de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) y con el "comisario" de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SCGF), quien no tiene derecho a voto. Los demás miembros de la junta son designados por el secretario del sector.

Las disposiciones específicas de la nueva ley facultan a la junta directiva para que: i) establezca la política general de conformidad con los programas sectoriales; ii) apruebe los presupuestos iniciales; iii) fije y ajuste los precios (salvo los que determina la Secretaría de Hacienda y Crédito Público); iv) apruebe las inversiones y los préstamos; v) apruebe los sueldos de los dos niveles administrativos por debajo de la junta directiva, y vi) apruebe las normas sobre adquisiciones, entre otras. La responsabilidad de los gerentes generales es asimismo muy amplia. Tienen facultades para formular los planes empresariales y los presupuestos anuales, proponer a la junta el nombramiento de subordinados directos, fijar

controles de calidad y evaluación del rendimiento y suscribir convenios con el personal.

Aunque en comparación con la antigua ley se ha dado a las empresas un poder considerable, la autonomía general de la gerencia de las empresas estatales es aún bastante limitada. La Secretaría de Programación y Presupuesto debe examinar y aprobar los presupuestos de operación e inversiones de las empresas estatales que dependen de los recursos fiscales. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público ejerce también su autoridad mediante la aprobación de los préstamos extranjeros, la fijación de topes a los créditos bancarios y, en consulta con los ministerios sectoriales respectivos, la fijación de precios. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación determina los procedimientos contables y de auditoría, vigila las compras y designa "comisarios" para que evalúen el desempeño financiero de las empresas estatales. En 1985 se creó el Comité Intersecretarial de Gastos y Finanzas para resolver los problemas relacionados con los gastos y el financiamiento públicos y coordinar las medidas de las Secretarías de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público y Contraloría General de la Federación respecto de los problemas de las empresas estatales que inciden en el presupuesto y en los programas de estabilización macroeconómica. La ley federal sobre empresas públicas consigna que la junta directiva no tiene atribuciones para contratar o despedir trabajadores de una categoría inferior a los funcionarios de segundo nivel y que los gerentes no pueden fijar los sueldos. Estas restricciones quitan a las empresas estatales autonomía para competir en el mercado por la contratación de trabajadores especializados.

La estructura de supervisión de las empresas estatales en Argentina ha estado en constante evolución, lo que no ha permitido establecer responsabilidades institucionales y de procedimiento claramente definidas entre los diversos organismos oficiales y la gerencia de las empresas. Con anterioridad al gobierno de Menem las empresas estatales más importantes estaban controladas por el Ministerio de Obras y Servicios Públicos (MOSP), que fiscalizaba cerca de 90% de los ingresos, y por el Ministerio de Defensa. En 1988 el MOSP creó una sociedad de inversiones dependiente de la Dirección de Empresas Públicas (DEP) para administrar las empresas estatales bajo su

control. Sin embargo, como el gobierno dudaba de la eficacia de la DEP, ésta fue disuelta rápidamente. Además del control directo de los organismos de supervisión, los presupuestos anuales de las empresas estatales debían ser aprobados por el Ministerio de Economía y la Secretaría Jurídica y Técnica de la Presidencia. Esta multiplicidad de organismos oficiales originó duplicación de esfuerzos, falta de fiscalización eficaz y asignación imprecisa de responsabilidades.

Como primera medida de su programa de reforma, el gobierno de Menem centralizó la administración financiera y económica de las empresas estatales al colocarlas bajo el control directo de la Subsecretaría de Empresas Públicas del Ministerio de Economía. Esta Subsecretaría tomó a su cargo la supervisión de la asignación presupuestaria y el seguimiento del desempeño de las empresas y participó en la planificación de las privatizaciones. Recientemente, como parte de la reforma administrativa del sector público, el Ministerio de Obras y Servicios Públicos se fusionó con el Ministerio de Economía y varias subsecretarías sectoriales realizan las funciones que antes correspondían a la Subsecretaría de empresas públicas.

A fin de ayudar a los ministerios a alcanzar sus objetivos, el gobierno suspendió temporalmente el funcionamiento de las juntas directivas y las reemplazó por un interventor único, responsable de administrar la etapa de transición de las empresas estratégicas claves antes de su reestructuración o privatización. Este aumento temporal del control directo del Estado en la fase inicial de la reforma es semejante al que se dio en Chile, donde una de las primeras medidas del gobierno militar fue la de designar representantes especiales para que asumieran transitoriamente la función de gerentes generales de las empresas públicas.

Una mayor autonomía administrativa debe equilibrarse con un sistema eficaz de asignación de responsabilidades por los resultados, para asegurarse de que no se haga uso indebido del incremento de autoridad. Lo ideal sería que los organismos de supervisión establecieran objetivos y metas claros para la gestión de las empresas estatales, un sistema eficiente de recopilación y presentación de estadísticas financieras de las

empresas, y un método coherente de evaluar su desempeño.⁷

El programa de reforma de las empresas estatales en Chile ha carecido de un sistema eficaz de incentivos para la gestión de dichas empresas y de mecanismos para evaluar su rendimiento. La capacidad institucional de los organismos de supervisión, la calidad de la gestión y los mecanismos para gobernar las empresas estatales crearon las condiciones para que la evaluación del desempeño se convirtiera en un aspecto fundamental del proceso de reforma de las empresas estatales. El hecho de que esto no se produjera puede explicarse por la importancia dada a la privatización, por la severa fiscalización financiera impuesta por políticas de ajuste restrictivas y por la motivación política del gobierno para mantener un estricto control sobre las actividades de las empresas estatales.

La introducción de mejoras en los procedimientos para vigilar y evaluar el desempeño de las empresas estatales es un objetivo clave del programa de reforma de México. En virtud del programa propuesto, se ha creado una Unidad adscrita al Comité Intersecretarial de Egresos y Finanzas, para que siga de cerca la labor realizada por las empresas estatales. La tarea principal de dicha Unidad es la de negociar con las empresas estatales las metas anuales de ejecución, velar por la realización de esas metas y establecer un sistema de recompensas y multas vinculadas al desempeño. Asimismo, la Unidad asesora al Comité Intersecretarial en materia de recomendaciones a las secretarías sectoriales sobre los nombramientos y despidos hechos por las juntas, basándose en las evaluaciones de la labor realizada.

Argentina todavía carece de un sistema eficaz de vigilancia y evaluación del desempeño de las empresas estatales. La meta principal de la tarea del gobierno ha sido la de lograr que las restricciones presupuestarias de las empresas estatales sean congruentes con el presupuesto federal; los objetivos vinculados al desempeño económico y financiero sólo han recibido una atención secundaria. La reforma de las empresas estatales en Argentina durante el decenio de 1970 trató de incrementar la vigilancia *ex post* de las finanzas

⁷ Véase un análisis de los sistemas de evaluación de resultados en Pakistán y Corea, en Shirley, 1989a y 1989b, respectivamente.

de las empresas estatales mediante la creación de la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP), que sigue teniendo a su cargo el control financiero y la comprobación de cuentas de las empresas estatales.

3. Las políticas económicas vigentes

La reforma de las políticas económicas que inciden en las empresas estatales debe darse generalmente a tres niveles: el de las políticas macroeconómicas y de ajuste estructural; el de las políticas sectoriales para las empresas estatales, y el de las políticas hacia determinadas empresas estatales o actividades económicas.

a) Políticas macroeconómicas y de ajuste estructural

En Chile, México y Argentina el entorno macroeconómico fue en extremo inestable —con una inflación elevada y variable, recesión y enormes transferencias externas— durante el proceso de reforma. En consecuencia, cada gobierno puso en marcha a la vez un programa austero de ajuste fiscal que exigió una mayor disciplina financiera de las empresas estatales.

En México y Chile las políticas de ajuste fiscal produjeron un abrupto descenso de los gastos de inversión. En México, durante el período de reforma, las inversiones de las empresas estatales como proporción del PIB alcanzaron a la mitad del nivel que tuvieron en el período 1979-1982. En Chile, el gobierno militar eliminó todas las transferencias del gobierno central hacia las empresas estatales e impuso rígidos controles sobre los empréstitos internos para dichas empresas. En Argentina, no obstante los intentos por lograr un ajuste fiscal, hasta 1988 el gobierno siguió apoyando las inversiones de las empresas públicas dándoles acceso preferente al crédito otorgado por los bancos del sector público del país y los organismos crediticios internacionales. En consecuencia, en 1971-1988 las inversiones de las empresas estatales disminuyeron en forma relativamente moderada, en comparación con el resto de la economía. Sin embargo, el consiguiente incremento espectacular del endeudamiento externo de las empresas estatales contribuyó al deterioro financiero de éstas y del sector público en general.

Respecto de la política cambiaria, durante la mayor parte del período de reforma de las em-

presas estatales, el gobierno chileno siguió una política cambiaria “realista” —que reflejaba las condiciones del mercado— salvo durante el período 1979-1982, en que se dio prioridad a los objetivos antiinflacionarios. Esta política benefició a las empresas estatales que producían bienes transables en el mercado internacional, como el acero y el petróleo, y a las empresas mineras. En México, los reajustes del tipo de cambio durante el período de reforma elevaron los costos por concepto de intereses de las empresas estatales y los costos de los insumos importados, lo que perjudicó la situación financiera de algunas de ellas. Sin embargo, aquellas empresas orientadas hacia los mercados de exportación resultaron beneficiadas.

Los tres países adoptaron una política de liberalización comercial durante el período de reforma de las empresas estatales. En Chile, la apertura de la economía creó dificultades iniciales para las empresas estatales que producían bienes transables. Empresas públicas como la Compañía de Acero del Pacífico (CAP), resultaron particularmente perjudicadas por la mayor competencia; sin embargo, después de un período de ajuste, la mayor parte de ellas, en especial las que orientaban su producción hacia la exportación, como CODELCO y ENAMI, se beneficiaron con un mejor acceso a los mercados internacionales.

México efectuó una sorprendente reforma comercial en el período 1985-1988, que transformó la economía de uno de los países más cerrados en una de las más abiertas. La gama de aranceles se redujo de 0-100 a 0-20%; los precios oficiales se eliminaron prácticamente en diciembre de 1987, y las exigencias de licencias de importación disminuyeron radicalmente: de 83% de las importaciones totales a mediados de 1985 bajaron a 20% en 1988. Sin embargo, la liberalización de las actividades en que predominan las empresas estatales se ha producido más recientemente, y en algunas áreas existen todavía ciertas restricciones. Además, varias empresas estatales monopólicas, a través de sus políticas de fijación de precios (precios internos inferiores a los precios paritarios de importación) todavía eluden eficazmente la competencia extranjera.

Desde mediados de 1987 el gobierno argentino ha realizado un amplio programa de reformas comerciales, pese a una sucesión de períodos de inflación galopante y programas de desinfla-

ción. Con anterioridad a esta reforma, el régimen comercial era sumamente restrictivo y comprendía una vasta gama de aranceles de importación (0-115%) y derechos de exportación (0-70%), así como una fuerte discriminación por producto basada en restricciones cuantitativas (que afectaban a cerca del 50% de la producción interna). Las reformas se escalonaron de manera que permitieran una pronta respuesta de la oferta exportadora, seguida de reducciones de las restricciones a la importación para contrarrestar posibles efectos adversos en el balance de pagos. Después de octubre de 1988 disminuyeron las restricciones cuantitativas, se redujo la banda de aranceles *ad valorem* a una tasa media de 18%, y la cobertura de los impuestos a las exportaciones industriales disminuyó al 30% de la producción.

b) *La política sectorial para las empresas estatales*

Antes de la aplicación de las reformas, las empresas públicas de los tres países disfrutaban de varios tipos de tratamiento preferencial, entre los que se incluían exenciones y rebajas tributarias, acceso al crédito, exenciones de derechos de aduana, subsidios para compras, y derechos monopólicos y cuasimonopólicos. Estas políticas obstaculizaban el crecimiento de la empresa privada y protegían a las empresas estatales de presiones competitivas.

En 1987 el gobierno mexicano aprobó una nueva ley (Ley de Impuesto sobre la Renta) que eliminó las exenciones tributarias para las empresas estatales, salvo para aquéllas dedicadas a actividades sociales. La nueva Ley de Adquisiciones y Prestaciones de Servicios relacionados con Bienes Inmuebles, aprobada en 1988, eliminó la obligación de dar preferencia a los productores locales, lo que permitió que las empresas estatales y el sector público adquirieran e importaran bienes con arreglo a procedimientos competitivos, sometiéndose únicamente al pago de derechos de aduana. También se redujo sustancialmente la cobertura de los controles de precios, aunque éstos se mantienen para muchos de los bienes y servicios producidos por las grandes empresas estatales.

En Chile, a partir de 1974 el sistema global de trato preferente para las empresas estatales se eliminó gradualmente. Una medida importante en este proceso fue la reforma tributaria de

1974, que introdujo el Impuesto al Valor Agregado y otros nuevos tributos que debían pagar tanto las empresas públicas como las privadas. A finales del decenio se habían equiparado los regímenes fiscal y aduanero de las empresas públicas y privadas. Poco después de 1974 se abolió la mayoría de los derechos monopólicos de las empresas estatales, aunque algunos de ellos (por ejemplo en materia de generación y distribución de energía) solamente se eliminaron a comienzos de los años ochenta.

Argentina también ha adoptado medidas para mejorar el entorno competitivo de las empresas estatales. En septiembre de 1989 se reemplazó la ley "compre argentino", que obligaba a las empresas a preferir la compra de insumos de producción nacional mediante un elevado margen de preferencia y un complejo sistema de aprobación, por un margen directo de preferencia para los proveedores nacionales de 5% por encima del valor nacionalizado de los bienes importados.

c) *Políticas hacia empresas estatales o actividades económicas específicas: fijación de precios y eliminación de controles*

Desde el inicio de su régimen, el gobierno militar de Chile apoyó un sistema de precios de mercado que fue decisivo para eliminar los déficit generalizados de las empresas estatales. El mercado determinaría el precio de los bienes transables y de aquéllos producidos por empresas no monopólicas. A medida que avanzaba la apertura de la economía, el gobierno confió de manera creciente en una competencia más generalizada. Por ejemplo, en materia de tráfico aéreo, aplicó una política de cielos abiertos en 1978 y permitió el libre ingreso, la libre competencia y la libre fijación de tarifas para las aerolíneas públicas y privadas.

En los años ochenta se aprobaron decretos leyes que establecían los principios básicos para la fijación de tarifas en la esfera de los servicios monopólicos: electricidad, agua y teléfonos. Los sistemas de fijación de precios que establecen estos decretos leyes no sólo hacen que las empresas de servicios de utilidad pública sean rentables, siempre que funcionen con una eficiencia razonable, sino que también dan indicaciones apropiadas a los consumidores, permiten otorgar subsidios en forma transparente si el gobierno lo

estima necesario, y ofrecen la posibilidad de participación al sector privado.

México ha modificado el sistema de control de los precios de las empresas estatales en forma menos amplia que Chile, debido al deseo de alcanzar ciertos objetivos macroeconómicos y de otro tipo a través de las políticas de precios. En éstas, durante el proceso de reforma de las empresas estatales, pueden advertirse dos fases: en la primera, de 1983 hasta comienzos de 1988, se alzaron los precios del sector público a un ritmo más rápido que la tasa de inflación; en la segunda, hubo un aumento casi nulo de los precios de las empresas estatales como parte de un congelamiento parcial de precios, en cumplimiento de la política antiinflacionaria aplicada en el período 1988-1989.

Aun así, México ha puesto en práctica algunas reformas en materia de precios y se prevé que el proceso se acelerará en el futuro. Por ejemplo, la CFE, empresa pública de electricidad, varió su estructura tarifaria a fin de incluir precios diferenciados para períodos de demanda máxima y normal, y reflejar las diferencias geográficas en la demanda de servicios. Teléfonos de México (TELMEX) también lleva a cabo una serie de reformas en sus políticas de precios. Las reformas en los precios de las empresas estatales de Argentina se encaminan hacia la liberalización de los precios del petróleo y el gas, los fletes ferroviarios y las telecomunicaciones. En 1991 se elevaron los precios del crudo y los derivados líquidos del petróleo para situarlos a niveles internacionales. En el sector de las telecomunicaciones las tarifas se vincularán con la inflación. En los ferrocarriles, los nuevos concesionarios del transporte de carga y de los servicios interurbanos de pasajeros fijarán sus precios de manera independiente, en competencia con los servicios de camiones y buses, de conformidad con los contratos de licencia.

En México varias medidas de eliminación de controles que afectan a determinadas empresas estatales han acrecentado considerablemente la competencia interna. Por ejemplo, en la industria de los hidrocarburos, la reclasificación de varios productos petroquímicos básicos (reservados a PEMEX según la Constitución) en la categoría de petroquímicos secundarios, abrió la industria a la competencia privada mexicana y extranjera. Los ajustes en los precios de los productos nacionales derivados del petróleo para acercarse más

a los niveles internacionales también redujeron las distorsiones y las pérdidas implícitas de ingresos. Por último, se enajenaron varias filiales de PEMEX, principalmente en el ramo de la distribución.

En Argentina, las medidas amplias de liberalización del sector de los hidrocarburos apuntan a crear condiciones de igualdad para la competencia de empresas privadas y públicas en todos los aspectos de la producción, venta y distribución de energía. Entre las reformas específicas se incluyen: i) liberalización de casi todos los precios de los hidrocarburos; ii) eliminación de controles para las compras y ventas de petróleo crudo, incluidas las importaciones y exportaciones; iii) mejores oportunidades para actividades del sector privado en las esferas de explotación y producción que maneja la compañía petrolera estatal (YPF); iv) disminución de las regalías y reemplazo de los impuestos específicos sobre el consumo por un solo impuesto *ad valorem*, y v) reestructuración y privatización de YPF y Gas del Estado (GDE) que producen gas natural.

4. Reestructuración y rehabilitación de las distintas empresas estatales

Las inversiones insuficientes, la obsolescencia tecnológica y las deficiencias administrativas constituyen algunos de los problemas que surgen a nivel de la empresa. En Chile la reestructuración de empresas estatales ha sido en gran medida un paso previo a la privatización. Por ejemplo, a comienzos de los años ochenta, el gobierno decidió la escisión de ENDESA y CHILECTRA, las mayores compañías eléctricas del país, a fin de incrementar la competencia entre las centrales generadoras de energía y posibilitar la privatización futura del sector. Como parte de este proceso, CHILECTRA fue reestructurada en 1981 en tres empresas que posteriormente fueron privatizadas. Diez filiales se separaron de ENDESA. A raíz de la crisis financiera que afectó al país entre 1985 y mediados de 1987, ENDESA fue objeto de una reestructuración financiera en la cual fue capitalizada por la CORFO, lo que dio como resultado un mejor desempeño financiero y allanó el camino para una privatización exitosa.

En México el gobierno puso en marcha la reorganización de las distintas empresas estatales, en gran medida a través de un sistema gene-

ralizado de reestructuración financiera. Desde 1985 el gobierno ha reestructurado 12 empresas estatales mediante convenios de reestructuración financiera, asunción de pasivos y cambio estructural suscritos con dichas empresas. De conformidad con esos convenios, el gobierno asumió una proporción apreciable de la deuda de largo plazo de las empresas y éstas convinieron en someterse a una importante reorganización, que incluye la racionalización de la gestión y de las actividades, y el cumplimiento de una serie de objetivos cuantificados para su desempeño financiero y económico. Aun cuando en principio es válido el objetivo de vincular los incentivos gubernamentales con el desempeño de la empresa, los resultados han sido variables. El problema radica en que la asunción de la deuda por el gobierno se hizo de inmediato, al comienzo del ejercicio, mientras que los resultados previstos se sitúan al final del período. En consecuencia, no existe ningún incentivo para que las empresas estatales se empeñen especialmente en alcanzar las metas, puesto que la deuda se absorbe o los recursos se transfieren independientemente de la labor realizada.

La empresa pública de energía eléctrica (CFE), por ejemplo, suscribió un convenio de reestructuración financiera con el gobierno en 1985. El Estado accedió a absorber 81% (8 600 millones de dólares) de la deuda externa e interna de la CFE, en tanto que ésta convino en una serie de cambios estructurales y organizativos, incluidas algunas metas cuantitativas específicas de productividad y resultados financieros, y algunas medidas para racionalizar gastos e inventarios. Los resultados del convenio han sido irregulares. En general, las metas de productividad no se alcanzaron, aunque el desfase entre los objetivos y los resultados había disminuido hacia 1988. Los gastos de funcionamiento por kilovatio/hora se mantuvieron relativamente constantes y la relación precio/costo no alcanzó con mucho las metas, debido a la falta de ajustes tarifarios. Desde 1990 la CFE ha emprendido nuevas reformas, incluidas las tarifarias, y ha abierto la construcción de nuevas centrales de energía a las empresas privadas.

En Argentina el gobierno aprobó un programa para reorganizar YPF, la mayor empresa estatal, y transformarla en una empresa viable desde el punto de vista comercial, en la que el Estado actúe como accionista (por ejemplo, en la elección

de directores y la vigilancia de los resultados). La junta directiva tiene a su cargo la planificación estratégica del grupo comercial, la asignación de recursos financieros a las distintas unidades comerciales y la vigilancia del desempeño económico y financiero del grupo. Se ha suspendido la anterior función reguladora de YPF sobre las actividades de las empresas privadas.

El programa del gobierno argentino para reestructurar la compañía ferroviaria (FA) se propone dividir dicha empresa en segmentos comerciales potencialmente rentables que se adjudicarán como concesiones de largo plazo al sector privado. La reforma tiene como objetivos primordiales eliminar los servicios interurbanos no indispensables, renegociar los contratos laborales y reducir el personal. Una vez terminadas las reformas, la empresa FA dejaría de tener responsabilidades operativas directas de importancia.

5. Modificaciones al sistema de propiedad

Las modificaciones al sistema de propiedad, principalmente a través de la privatización, representan la manera más eficaz de racionalizar el tamaño del sector de las empresas estatales y concentrar sus actividades en áreas en que se necesita la injerencia directa del Estado. Un programa de privatización bien concebido y ejecutado puede aumentar la eficiencia de las empresas privatizadas mediante el incremento de la autonomía y flexibilidad de la gestión empresarial; elevar los ingresos del sector público mediante las ventas y la reducción de las transferencias del Fisco a las empresas estatales, y mejorar la capacidad de los organismos de supervisión al reducirse el tamaño del sector.

La privatización puede lograrse mediante la venta directa de los activos de la empresa, la venta de acciones por oferta pública o a un solo interesado o grupo privado, la compra de la empresa por los empleados o la administración, la división de la empresa para su venta en unidades individuales o una combinación de estos métodos.⁸ La elección del método de privatización varía generalmente en función de los objetivos que persigue el gobierno, la situación financiera de la empresa

⁸Véase en Vuylsteke (1988) una descripción de los métodos y procedimientos de privatización, y en Nankani (1988) un estudio monográfico de la privatización en Chile.

y el sector de actividad, y las características específicas del país. Por ejemplo, la falta de mercados financieros suficientemente activos o un desempeño financiero deficiente de la empresa estatal puede limitar las oportunidades de venta a través de la oferta pública de acciones. Sin embargo, la venta directa de activos que desemboque en grandes reducciones del empleo, puede ser una medida políticamente impopular. La compra de la empresa por los empleados o la administración quizá resulte preferible cuando el objetivo del gobierno es reducir la concentración de la riqueza.

a) *Evolución de las políticas de privatización*

La secuencia de las privatizaciones ha sido similar en los tres países. Cada uno de ellos amplió las metas de la privatización a medida que las reformas avanzaban; al principio se procedió a la venta de empresas pequeñas en los sectores no estratégicos y luego se siguió con las empresas estatales de mayor tamaño y más importantes.

Desde el comienzo de la reforma de las empresas estatales en Chile en 1974, el gobierno apuntó constantemente a reducir el tamaño y el alcance del sector mediante la privatización. La mira inicial de la privatización fue la devolución al sector privado de las empresas estatizadas por el gobierno de Allende. Entre 1974 y 1975 se devolvieron 241 empresas a sus propietarios originales y la CORFO liquidó otras 50. Durante este período no hubo realmente un proceso de privatización, ya que las empresas sólo se devolvieron a sus legítimos dueños, sin que se hicieran estimaciones oficiales del valor de las ventas. A finales de los años setenta y comienzos de los ochenta, el objetivo fue privatizar todas las empresas, salvo aquéllas que se hallaban en los "sectores estratégicos". En el período 1975-1982 se privatizaron más de 100 empresas, lo que primordialmente significó la venta de empresas comerciales e industriales y de bancos y otras instituciones financieras, la mayor parte de las cuales eran filiales de la CORFO. Como resultado de la profunda recesión económica de los años 1982 y 1983, el Estado se vio obligado a nacionalizar de nuevo cerca de 50 empresas en quiebra. Sin embargo, esta medida no representó un cambio en la política oficial hacia la propiedad estatal, sino más bien una respuesta pragmática a una situación crucial, y fue seguida de la reprivatización de estas empresas con arreglo a mejores procedimientos.

El ámbito del programa de privatización se amplió considerablemente después de 1986, tanto desde el punto de vista del valor de las transacciones como de la importancia de las empresas vendidas. Entre las últimas privatizaciones se incluyen las de los servicios de utilidad pública (telecomunicaciones, energía eléctrica, agua) y otras empresas "básicas". La decisión de privatizar algunas de éstas, que anteriormente habían sido calificadas de "vitales" para el país, representó un cambio importante en la política oficial respecto de las empresas estatales.

A partir de 1982 México emprendió un programa importante para reducir la magnitud y el alcance del sector de las empresas estatales. Desde el inicio del programa se han liquidado, vendido, fusionado o transferido a los gobiernos locales 706 compañías. Como el de Chile, el programa de privatización de México se centró inicialmente en las empresas estatales pequeñas y medianas, pero recientemente se extendió a las empresas más grandes, incluidas las que prestan servicios de utilidad pública. Durante la primera etapa (1983-1989), el Estado privatizó las empresas estatales que habían sido creadas o nacionalizadas en los años setenta y cuya posesión por el Estado había tenido escasa justificación económica o social. Ultimamente las autoridades han privatizado algunas de las empresas estatales más grandes.

Aunque en los esfuerzos anteriores de reforma en Argentina se incluyó planes de traspaso de empresas, el programa de privatizaciones de gran envergadura sólo se inició en 1989 con el gobierno de Menem. En el programa de reforma de las empresas estatales durante el período 1976-1982 se incluyó la privatización de cerca de 150 pequeñas empresas, la mayoría de las cuales había sido adquirida a comienzos del decenio de 1970 para evitar la liquidación y la pérdida consiguiente de puestos de trabajo. Sin embargo, durante este período se privatizaron pocas empresas estatales de gran tamaño, debido a la creencia de que algunas de ellas, especialmente las que trabajaban con las fuerzas armadas, eran estratégicas y por consiguiente no reunían las condiciones para su privatización, y al temor de que su precio de venta fuese bajo a causa de su precaria situación financiera. El nuevo programa

oficial de reforma de las empresas estatales amplió considerablemente el ámbito de las privatizaciones al incluir los servicios de utilidad pública (telecomunicaciones, electricidad), los ferrocarriles y el sector de los hidrocarburos, entre otros. En la Ley de reforma del Estado de 1989 se especifica explícitamente cuáles de las empresas estatales están sujetas a privatización o concesión. La rápida aplicación del programa de privatizaciones fue impulsada por la necesidad de aumentar la confianza pública mediante la demostración del compromiso adquirido por el gobierno en materia de reforma y cambio. En Argentina era de vital importancia infundir confianza pública para expandir las inversiones privadas y el crecimiento. Además, después del fracaso de las medidas parciales de reforma en el pasado y habida cuenta del poderío de los intereses personales, se consideró que la modificación radical, incluida la privatización, era el único medio de introducir cambios en el país.

b) *Métodos y procedimientos de privatización*

En cada uno de los tres países los métodos y procedimientos de privatización evolucionaron durante el proceso de reforma. Los gobiernos han adaptado los métodos de privatización para hacer frente al cambiante entorno económico, el desempeño financiero de las empresas estatales en venta y los objetivos de la reforma. También han aprendido de la experiencia pasada, lo que les ha permitido establecer procedimientos más uniformes y emplear técnicas de privatización que producen mayor rentabilidad y distribuyen los beneficios con más equidad.

Durante la primera fase de la privatización en Chile, la mayor parte de las empresas se privatizó mediante la venta directa de la participación mayoritaria en la empresa. En general, las empresas se vendieron con un pago inicial de 10 a 20% y el resto fue financiado con un préstamo directo de la CORFO. Aunque en principio se suponía que los presuntos compradores debían presentar pruebas fehacientes de solvencia financiera, en la práctica los requisitos para participar en las subastas eran muy fáciles de llenar. Además, la privatización simultánea de empresas en los sectores industrial, comercial y financiero, y la falta de mercados internos de capital suficientemente desarrollados, hicieron que la propiedad de las empresas recién traspasadas se concentrara

en unos cuantos conglomerados de empresas financieras y comerciales con un elevado coeficiente de endeudamiento. Estos factores contribuyeron a la vulnerabilidad de las empresas recién privatizadas ante la recesión que se avecinaba.⁹

A raíz de la crisis económica y las renacionalizaciones subsiguientes, el renovado esfuerzo privatizador tuvo dos objetivos secundarios: diseminación de la propiedad y mayor capitalización de las empresas vendidas. Para diseminar la propiedad, la CORFO concedió a los pequeños inversionistas préstamos con vencimientos a 15 años, a una tasa nula de interés real y con 5% de pago inicial. Se establecieron límites respecto del máximo número de acciones que los distintos accionistas podían poseer. Además, se llevó a cabo un proceso más selectivo de precalificación de interesados para las ventas a los inversionistas privados. Se elaboraron métodos de privatización específicos para asegurar la amplia difusión de la propiedad de las acciones, incluida la venta de éstas a fondos de pensiones privados y planes de participación para empleados públicos, que ofrecían incentivos a los trabajadores de las empresas privatizadas para que se convirtieran en accionistas. Asimismo, se privatizaron dos empresas —ECOM (de computación) y EMEL (de electricidad)—, que fueron adquiridas en su totalidad por los empleados. Aunque estos programas, cuyo objetivo era beneficiar a los empleados, fueron importantes para lograr el apoyo del público a la privatización, representan sin embargo una proporción relativamente pequeña del número total de privatizaciones.

El método de privatización utilizado con mayor frecuencia en Chile ha sido la venta de acciones en la bolsa de valores. Las acciones se han enajenado mediante la subasta de grandes paquetes de acciones, y la venta gradual de paquetes menores. Este último procedimiento tiene la ventaja de facilitar el uso de la información sobre el mercado para determinar el precio de venta. Por ejemplo, la privatización de la ENDESA se efectuó mediante la transferencia de sus obligaciones extranjeras a la CORFO a cambio de la suscripción de una nueva emisión de acciones. Tal operación supuso una transferencia considerable de capital

⁹ Véase en Hachette (1988), más detalles acerca del proceso de privatización y sus efectos en Chile durante el período 1974-1985.

de la CORFO a la ENDESA, lo que redujo drásticamente el coeficiente de endeudamiento de la empresa y tornó las acciones más atractivas para compradores privados.

En México las empresas privatizadas en la primera fase (1983-1989) fueron en su mayoría compañías pequeñas, como hoteles, ingenios azucareros, acerías, fábricas textiles y fábricas de repuestos para automóviles, entre otras. El principal método de privatización fue la venta directa a empresas privadas del país o, en algunos casos, a sindicatos. Por ejemplo, en 1985 la industria hotelera se liquidó casi en su totalidad mediante la venta de la cadena Nacional Hotelera al Grupo TURNAL S.A. En la industria textil, el 90% de las plantas se vendió a sindicatos y obreros de las fábricas. Desde 1987 se han vendido o liquidado casi 30 ingenios azucareros, con lo que el Estado ha logrado reducir la pesada carga financiera que representa este sector altamente subsidiado.

La mayor dimensión de las privatizaciones recientes en México ha obligado a elaborar nuevos mecanismos de privatización. La venta de las empresas estatales se ha abierto a compradores extranjeros, debido tanto a la carencia de recursos financieros internos suficientes como al deseo de fomentar la inversión extranjera. En 1990 el gobierno abrió nuevamente las operaciones de capitalización de la deuda a compradores nacionales y extranjeros. Tales operaciones se han limitado a 1 000 millones de dólares y a un máximo de 50% del precio de venta. Para empresas como TELMEX, el Estado recurrió a la venta en los mercados de valores. Por otra parte, las empresas estatales en las industrias de la pesca, el azúcar y los bienes de capital constituyen objetivos potenciales para la venta de grupos de ellas en el mercado bursátil.

A medida que el gobierno mexicano avanza en el proceso de privatización de empresas y monopolios de mayor tamaño, se enfrenta a problemas y limitaciones adicionales. En primer lugar, puesto que muchas de las empresas son monopolios o compañías del sector público que operan en mercados no competitivos, los ajustes de precios y las desregulaciones sectoriales deberán estar listos antes de completar las transacciones, para lograr que las empresas privatizadas funcionen en un medio competitivo. Por ejemplo, en los casos de TELMEX, SIDERMEX y CONASUPO, los ajustes de precios tuvieron como consecuencia la

eliminación de subsidios recíprocos y una mayor eficiencia. En segundo lugar, es probable que las grandes empresas estatales necesiten una amplia reestructuración orgánica, financiera y jurídica antes de su privatización, para hacerlas más atractivas a compradores potenciales y aumentar de esta manera la rentabilidad financiera para el Estado. En tercer lugar, en la privatización de las empresas estatales que cuentan con una gran fuerza laboral, el Estado deberá enfrentarse a conflictos potenciales con los sindicatos y empleados de estas empresas.

En Argentina, durante el período 1976-1982 se enajenaron o liquidaron cerca de 120 pequeñas empresas. Además de la venta directa de empresas estatales por el gobierno, dos grandes organizaciones financieras del Estado, el Banco Nacional de Desarrollo y la Caja Nacional de Ahorro y Seguro, vendieron acciones en empresas que habían adquirido como resultado de garantías de préstamos y de suscripciones de capital para respaldar préstamos destinados a proyectos de inversión particularmente importantes. Ambas instituciones financieras se deshicieron de unas 200 empresas y redujeron sus acciones en otras mediante la venta periódica de pequeños paquetes accionarios en la bolsa de valores, y la licitación de grandes paquetes de acciones. Desde que se anunció el nuevo programa de privatizaciones en septiembre de 1989, el gobierno se ha concentrado en cuatro áreas: las telecomunicaciones, las líneas aéreas, los ferrocarriles y las carreteras.

6. Secuencia de las reformas de las empresas estatales

En la primera etapa del proceso de reforma de las empresas estatales se da prioridad a la reducción de las transferencias del Estado a dichas empresas, al establecimiento de un marco para lograr que la reforma sea sostenible y a la eliminación de las empresas estatales pequeñas y comercializables. La disminución de las transferencias del Estado a las empresas estatales es necesaria para respaldar la nueva política macroeconómica que, a su vez, permitirá la reforma sostenida de las empresas estatales. La reducción marcada de las transferencias requiere una estricta fiscalización, similar a la aplicada por Chile y Argentina en las primeras fases del proceso.

La reforma sostenible de las empresas estatales exige como mínimo, una estrategia gubernamental coherente para mejorar la eficiencia de las empresas estatales y disminuir el papel del Estado en el suministro directo de bienes y servicios que el mercado privado puede proporcionar; Chile, México y Argentina adoptaron esa estrategia al inicio de su vasto esfuerzo reformador. En un contexto democrático, esta estrategia debe contar con apoyo público suficiente, reflejado en cambios legales o constitucionales, para garantizar la continuidad de las políticas durante el difícil período de ajuste.

Por último, para que el Estado pueda fiscalizar con eficacia el sector de las empresas estatales, éste debe ser de un tamaño manejable. Por lo tanto, en esta primera etapa de la reforma se hace el traspaso de pequeñas empresas estatales de fácil venta que de todos modos deberían estar en el sector privado. Los tres países redujeron el número de empresas estatales a comienzos de sus procesos de reforma.

En una segunda etapa de la reforma, se reemplaza la fiscalización estricta y caso a caso de los gastos de las empresas estatales, por mecanismos para vigilar su desempeño financiero y por procedimientos más flexibles para fiscalizar

sus gastos, sus inversiones y su deuda. La reforma más importante de la segunda etapa es la de la política sectorial, e incluye la eliminación de todos los subsidios a las empresas estatales, la reforma de sus prácticas de fijación de precios y la liberalización de los mercados para aumentar la competencia interna; Chile adoptó esas reformas a finales de los años setenta y comienzos de los ochenta y México ha hecho avances sustanciales al respecto. Además, se ha reestructurado un número importante de empresas estatales, en algunos casos transfiriendo la deuda al Estado, para mejorar su eficiencia funcional y prepararlas para la privatización. Finalmente, continúa la privatización, en especial de las empresas estatales que operan en los nuevos mercados competitivos.

La tercera y última etapa de la reforma entraña el reemplazo de la fiscalización de los gastos de las empresas estatales por mecanismos institucionales para asegurar la autonomía y la responsabilidad de los gerentes y de las juntas directivas, incluidos los contratos de desempeño, y la realización total del programa de privatizaciones. Puede considerarse que Chile todavía se encuentra en esta tercera etapa de reforma de las empresas estatales.

II

Desempeño de las empresas estatales

La reforma de las empresas estatales tiene como objetivos primordiales mejorar el rendimiento financiero y económico de ellas e incrementar el aporte fiscal neto de las empresas al presupuesto del Estado. El logro de uno de estos objetivos no implica necesariamente la realización del otro. Por ejemplo, es posible que la eficiencia de la empresa aumente pero que al mismo tiempo disminuya su aporte fiscal neto a causa de la imposición de controles de precios a su producción. Análogamente, la fiscalización estricta de las transferencias oficiales a las empresas estatales puede aumentar la contribución fiscal neta, pero tal vez a costa de las inversiones necesarias para lograr una producción eficiente. En la presente sección se analizan los efectos de la reforma de

las empresas estatales respecto de cada uno de estos objetivos.

A continuación se analiza una serie de informaciones cronológicas sobre los tres países correspondientes a los períodos anterior y posterior a la adopción de las medidas de reforma de las empresas estatales. Se ha tratado de aislar, en lo posible, los efectos de los cambios producidos por la reforma y otros no atribuidos a ésta, en especial las variaciones en los precios del mercado para insumos y productos. Como faltan algunos datos, otros son poco confiables por las altas tasas de inflación, y hay diferencias en las definiciones de los indicadores de comportamiento de los tres países, en el entorno competitivo y en las épocas en que se adoptaron las reformas, sólo se puede

hacer una comparación limitada de los niveles de eficiencia y rentabilidad de los tres países. Por consiguiente, este análisis se ha centrado en la comparación del desempeño y de las tendencias presupuestarias a lo largo del proceso de reforma, a fin de sacar conclusiones sobre los efectos de la reforma en el desempeño de la empresa que refleje grandes diferencias en la forma de abordar la reforma en cada país.

Para cada uno de los tres países se midió el desempeño económico y financiero de las empresas estatales y sus efectos macroeconómicos, utilizando datos de una muestra de dichas empresas y del sector en su conjunto. En el caso de Chile se emplearon dos fuentes de información para medir el comportamiento económico y financiero: una muestra grande, que comprende 30 empresas estatales (excluida CODELCO), y una muestra pequeña que incluye las seis mayores empresas estatales.¹⁰ Para México se utilizaron indicadores de la productividad laboral en una muestra de 20 empresas estatales bajo control directo. Los indicadores de desempeño en Argentina se basan en datos correspondientes a las 13 mayores empresas estatales entregados por la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP). Los indicadores de presupuesto, deuda e inversiones de Chile y Argentina se fundamentan en datos relativos al sector consolidado de empresas estatales. Para México, los indicadores macroeconómicos corresponden a las empresas estatales bajo control directo y al sector consolidado de empresas estatales. En los casos de Chile y México —en ambos países predomina una sola gran empresa estatal—, algunos indicadores se presentan con inclusión y con exclusión de la empresa respectiva.¹¹

1. *Desempeño económico y financiero*

Las políticas de reforma de las empresas estatales para eliminar la mano de obra superflua tuvieron como consecuencia el incremento de la produc-

tividad laboral en cada uno de los tres países, no obstante la disminución de las inversiones de capital. El incremento de la productividad laboral se produjo con independencia del carácter gradual o global de las reformas, y tanto si apuntaban a una mayor eficiencia o a mejores resultados financieros (cuadro 1 y gráfico 1).

En Chile, el producto por trabajador aumentó sostenidamente en todas las empresas incluidas en la muestra pequeña, a una tasa media de 7% por año en el período 1975-1988.¹² Para la muestra grande, la relación entre ingresos de explotación y costos laborales —medida un tanto menos precisa de la productividad laboral—, también se incrementó durante el período de la reforma.

En México, al igual que en Chile, se observó una mayor productividad laboral en las empresas estatales durante el período de la reforma: después de un lapso de declinación entre 1979 y 1982, aumentó abruptamente a partir de 1983. En 1988 el valor agregado medio por trabajador en las empresas bajo control directo (con exclusión de PEMEX) era 48% mayor que antes de iniciarse las reformas.¹³ La abrupta declinación de la productividad laboral estimada durante el período 1980-1982 puede haber sido consecuencia de las políticas sociales destinadas a mantener o incrementar el empleo, pero puede también haber sufrido distorsión a causa del deterioro relativo de los precios de la producción de las empresas estatales en relación con los salarios durante el período.

La eliminación del empleo superfluo y el incremento de la subcontratación de bienes y servicios fueron objetivos primordiales en la primera etapa de las reformas que comenzaron a aplicarse en Argentina en 1976. En el período 1976-1982 el empleo disminuyó 31% y el producto

¹⁰ La muestra grande se obtuvo mediante la selección de 30 empresas estatales que se mantuvieron bajo el control del Estado en el período 1970-1988.

¹¹ CODELCO, empresa minera de Chile, y PEMEX, empresa petrolera de México, han generado más de 50% del valor agregado del sector en ciertos años, y sus resultados han fluctuado fuertemente en función de los cambios en los precios de su producción.

¹² Las estimaciones de la productividad laboral en la muestra pequeña de Chile se basan en unidades físicas del producto y el número de empleados y son, por consiguiente, bastante confiables, puesto que no es necesario ajustarlas por inflación ni sufren los efectos de modificaciones en los precios relativos.

¹³ Las estimaciones de productividad de México son mucho menos fiables que las de Chile, ya que se obtienen mediante la deflación del valor agregado nominal de las empresas estatales por el PIB de toda la economía. Los problemas derivados de las variaciones en los precios relativos son especialmente importantes para PEMEX, que se excluyó de este indicador.

Cuadro 1
INDICADORES DE DESEMPEÑO DE LAS EMPRESAS ESTATALES^a

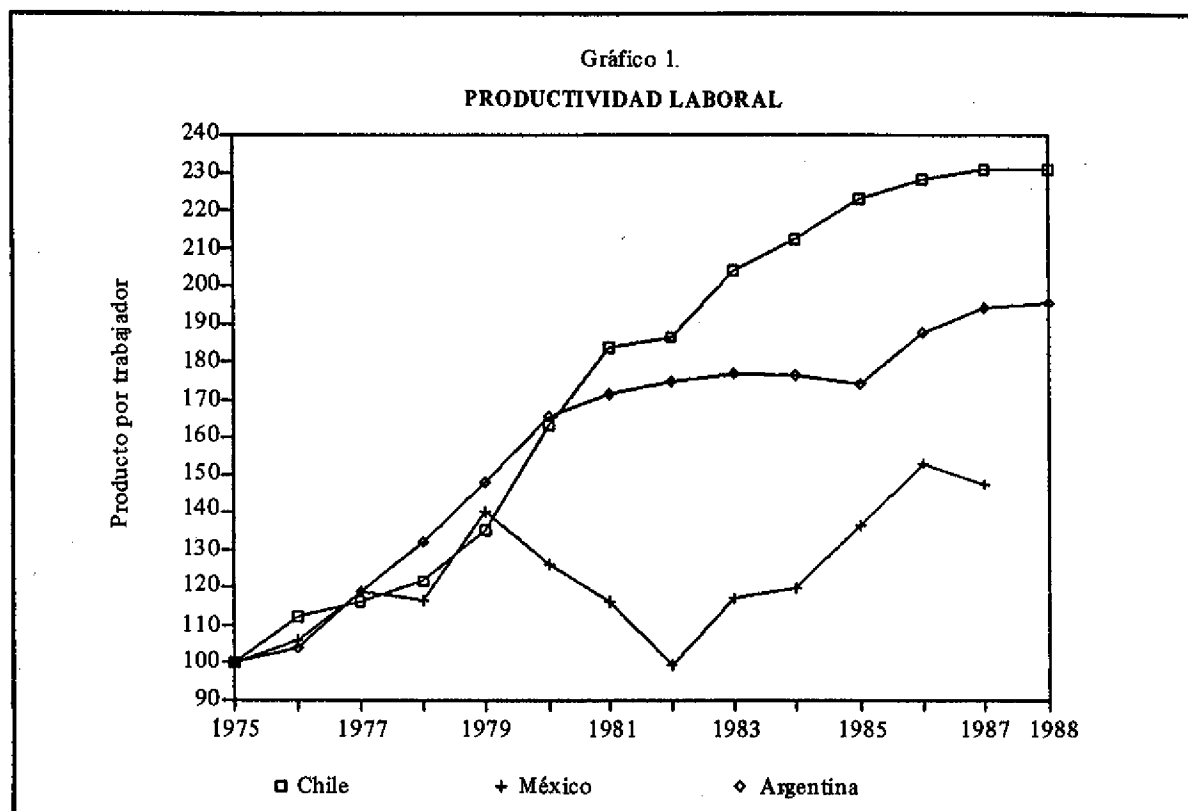
	CHILE			MEXICO		ARGENTINA	
	1976-1980	1981-1982	1983-1988	1979-1982	1983-1988	1979-1982	1983-1988
Índice de productividad laboral ^b	129.4 (128.5)	184.7 (190.2)	221.0 (227.3)	226.1 (120.4)	285.5 (134.8)	145.0	184.2
Desempeño financiero (%):							
Ingresos de operación/costos de operación	107.5 (97.8)	112.1 (107.9)	139.7 (134.0)	121.9 (92.8)	132.7 (99.9)	119.0	103.0
Ingreso neto/activos fijos ^c	4.2 (1.1)	- 1.1 (- 3.0)	4.3 (3.7)	... (- 6.0)	... (- 3.5)	...	...
Pago de intereses/ingresos de operación	8.1 (10.0)	16.8 (20.5)	12.8 (14.5)	16.2 (13.2)	21.0 (19.6)	9.1	20.0

Fuentes: Los datos de Chile se tomaron de los estados financieros anuales de la muestra pequeña; no se dispone de información para algunas empresas en determinados años. Los datos de México se tomaron del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP); la información relativa a la productividad laboral corresponde a las empresas estatales bajo "control directo" y el resto de los datos de México se refiere al sector consolidado de las empresas estatales. Los datos de Argentina se tomaron de la Sindicatura General de Empresas Públicas (SIGEP).

^a En los datos que figuran entre paréntesis se excluyen PEMEX de México y CODELCO de Chile.

^b El índice de productividad laboral (1975 = 100) se calculó sobre la base de las unidades físicas de producto por trabajador en Chile; de unidades de producto multiplicadas por los precios de 1970 por trabajador en Argentina, y de valor agregado por trabajador en México.

^c Como se indicó en el texto, las cifras del ingreso neto de las empresas estatales consolidadas de México son engañosas, debido a los considerables tributos especiales que PEMEX paga al gobierno central, que obligan a que las utilidades de PEMEX equivalgan a cero cada año.



real se elevó, con lo cual la producción por trabajador para las 11 mayores empresas estatales subió 68%. La incapacidad del gobierno de mantener las políticas de racionalización laboral, en especial durante la recesión de 1981-1982, disminuyó el ritmo de crecimiento de la productividad laboral entre 1982 y 1985, para recobrase después de 1985. Además, el crecimiento de la productividad tuvo lugar pese a la disminución de las inversiones de capital. De 1975 a 1982 la producción creció con mayor rapidez que las inversiones, lo que redujo la relación incremental capital-producto de 3.2% a 2.2%.¹⁴ El incremento de la productividad laboral indica que los objetivos que se pretende alcanzar, como parte de un programa gradual de reformas, pueden acrecentar la eficiencia económica.

El aumento de la rentabilidad es una meta casi universal de la reforma de las empresas públicas; pero las medidas reformistas suelen tener efectos ambiguos sobre los costos de operación y el ingreso neto. Por una parte, el aumento de la productividad, la simplificación de los procedimientos de adquisición y las reformas de los precios de la producción tienden a incrementar las utilidades de las empresas estatales. Por otra parte, la eliminación de los subsidios a los insumos, incluidos aquéllos suministrados y subsidiados por otras empresas estatales, y la supresión del acceso preferente a las divisas y de la protección comercial pueden disminuir las utilidades. Además, una mayor rentabilidad no implica necesariamente mayor eficiencia, si se mantienen los controles de los precios de los insumos y de la producción. Por consiguiente, es preciso analizar por separado el comportamiento financiero y la eficiencia de las empresas estatales.

Las experiencias en materia de reformas de las empresas estatales en los tres países examinados son congruentes con las características descritas. El aumento de la productividad, las reformas de los precios de la producción y otras políticas que eliminaron el trato discriminatorio de las empresas estatales contribuyeron a un mejoramiento general de su desempeño financiero

¹⁴ La relación incremental capital-producto se mide como la inversión acumulada dividida por la variación acumulada del producto. La disminución de esta relación en el transcurso del tiempo puede indicar un aumento de la productividad del capital, en especial si otros insumos se mantienen estables o declinan durante el mismo período.

durante el período de la reforma. Sin embargo, el aumento de la rentabilidad no fue tan marcado como el de la productividad laboral o las reducciones de la carga fiscal, debido a los efectos de las políticas reformistas que obligaron a las empresas estatales a funcionar en un medio más competitivo (cuadro 2).

En Chile, las empresas estatales mostraron un incremento moderado en su rentabilidad hasta 1980, una abrupta declinación en 1981-1982 y un crecimiento relativamente continuo de allí en adelante. Para la muestra grande, el ingreso neto aumentó 56% en términos reales entre 1974 y 1979.¹⁵ La rentabilidad definida como la relación entre el ingreso neto y los activos fijos, que se ajusta para tener en cuenta las variaciones del capital social, también indica un mejoramiento del desempeño financiero entre 1974 y 1979. Para la muestra pequeña, la rentabilidad se incrementó 90% entre 1976 y 1980, y casi 70% si se excluye CODELCO.

A partir de 1981 el rendimiento financiero de las empresas estatales declinó notablemente, en gran medida como resultado de la severa crisis económica y las políticas de estabilización consiguientes. Las políticas antiinflacionarias del gobierno, que fijaron el tipo de cambio nominal y permitieron una sobrevaloración sustancial del peso, contribuyeron a elevar el costo de los insumos y las tasas de interés durante este período. Estas políticas resultaron particularmente costosas para las empresas que necesitaban insumos importados, como CODELCO. Las modificaciones de las políticas económicas, que aumentaron la competencia a la que se enfrentaban las empresas estatales, quizá hayan también contribuido a la declinación transitoria del desempeño de estas empresas.

Desde 1983 la rentabilidad media de las seis mayores empresas estatales de Chile se ha incrementado considerablemente. Debido no sólo a mejores resultados operacionales, sino también al menor costo de los intereses en relación con el período 1981-1982. En general, salvo en los años de recesión de 1981-1982, durante el período de reforma hubo un mejoramiento siste-

¹⁵ El ingreso neto se define como el ingreso total (operacional y no operacional) menos el costo total, incluidos el pago de intereses y los ajustes cambiarios medidos a precios constantes.

Cuadro 2
INDICADORES PRESUPUESTARIOS DE LAS EMPRESAS ESTATALES^a
(Porcentajes)

	CHILE			MEXICO		ARGENTINA	
	1976-1980	1981-1982	1983-1988	1979-1982	1983-1988	1979-1982	1983-1988
Déficit de las empresas estatales/PIB ^b	6.7 (6.3)	-5.1 (-1.0)	-8.3 (-4.6)	1.0 (2.9)	-1.7 (2.3)	4.7	4.5
Déficit de las empresas estatales/déficit del sector público ^c	36.3	...	...	11.2	-18.2	56.1	56.2
Transferencias del gobierno a las empresas públicas/PIB	1.4	0.6	—	2.5	2.8	1.8	3.8
Impuestos pagados por las empresas estatales/PIB	1.0 (0.5)	6.0 (2.4)	8.7 (4.8)	4.4 (0.8)	5.9 (0.7)	...	...
Inversiones de las empresas estatales/PIB	3.0	3.0	3.4	7.0	4.1	4.0	2.9
Deuda externa de las empresas estatales/PIB ^d	...	11.3	16.0	20.4	21.0	20.7	13.3

Fuentes: Los datos de Chile se tomaron de Larraín (1988) y de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda. La información de México se tomó de Finanzas del Sector Público, Cuentas de Producción del Sector Público del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), y de Cuentas de la Hacienda Pública de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP). Los datos de Argentina se tomaron del Ministerio de Economía.

^a La información de México relativa a déficit, impuestos y transferencias corresponde al grupo de empresas estatales bajo control directo; los otros datos se refieren al sector consolidado de empresas estatales, a menos que se indique otra cosa. En los datos que figuran entre paréntesis se excluyen PEMEX de México y las empresas cupríferas de Chile.

^b Con exclusión de impuestos y transferencias.

^c Para los periodos ulteriores en Chile la relación no es significativa, puesto que las empresas estatales y el sector de estas empresas en su conjunto fluctúan entre déficit y superávit de escasa significación.

^d Al final del período. Los datos para México y Chile corresponden al sector consolidado de las empresas estatales; los de Argentina se refieren a las 13 mayores empresas estatales.

mático de la rentabilidad de las empresas estatales.

En México el rendimiento financiero medio de las empresas públicas mejoró desde el inicio de las reformas en 1983. Si se compara el período de reformas con la fase 1979-1982 para el sector consolidado, con exclusión de PEMEX, se observa que los ingresos de explotación aumentaron con mayor rapidez que los costos de operación.¹⁶ Sin embargo, no obstante estos logros, el saldo operacional para el sector consolidado de las empresas estatales, con exclusión de PEMEX, siguió siendo negativo durante el período de reforma; esto se debió en gran medida a los controles de precios que mantuvieron los precios de la producción

¹⁶ El alza de los costos de operación fue consecuencia primordialmente de mayores gastos no atribuibles a la mano de obra, ya que los gastos medios de personal disminuyeron aproximadamente 15% entre 1979-1982 y 1983-1988.

por debajo de los costos unitarios, como reflejo del compromiso del gobierno de preservar objetivos no comerciales para algunas empresas (por ejemplo, CONASUPO). La relación entre el ingreso neto y los activos fijos fue también mejor durante la fase de reforma que durante el período 1979-1982, pero siguió siendo negativa. El aumento de los pagos de intereses fue un elemento primordial del incremento de los costos no operacionales. Sin embargo, PEMEX tuvo un gran superávit operacional de 3.5% del PIB en promedio durante el período 1983-1988. Puesto que PEMEX, además de pagar los tributos ordinarios, debe transferir al gobierno central todos los ingresos, después de deducir los impuestos, en forma de contribuciones especiales, las cifras de utilidades para el sector consolidado de las empresas estatales con inclusión de PEMEX son engañosas. Si se excluye el pago de esas contribuciones especiales, entonces las utilidades de PEMEX cubren con cre-

ces las pérdidas netas del resto del sector consolidado de las empresas estatales durante el período de la reforma.

En Argentina, las empresas estatales mejoraron sustancialmente su desempeño financiero en el período 1976-1982 a raíz de la aprobación de las reformas. El superávit operacional medio, el ingreso neto y la capacidad de autofinanciar inversiones fueron todos superiores en 1976-1982 que en 1971-1975. El aumento del superávit operacional se debió en gran medida a la política del gobierno de eliminar la mano de obra superflua y a la disminución de los salarios reales, ya que el promedio de los gastos de personal por unidad de producción declinó casi en un tercio entre 1971-1975 y 1976-1982. El desempeño financiero, sin embargo, se deterioró en 1983-1988. El alza de los salarios reales y de los precios de otros insumos, y el retraso de los ajustes en los precios reales de los productos como resultado de las políticas antiinflacionarias, redujeron la relación entre ingresos operacionales y costos de operación. Además, los pagos de intereses de las empresas estatales, como proporción de los ingresos de operación, aumentaron más del doble.

2. Efectos macroeconómicos del comportamiento de las empresas estatales

El desempeño de las empresas estatales tiene influjo decisivo sobre la magnitud del déficit del sector público en general, la carga de la deuda externa y los niveles de inversión y de actividad económica general del país. La reforma de las empresas estatales, que se centra en la fiscalización de sus costos, la eliminación de las distorsiones de sus precios y la reducción de las transferencias oficiales netas a ellas, deberá disminuir en general el déficit de las empresas estatales, su participación en el déficit total del sector público y el nivel de financiamiento mediante empréstitos del exterior.

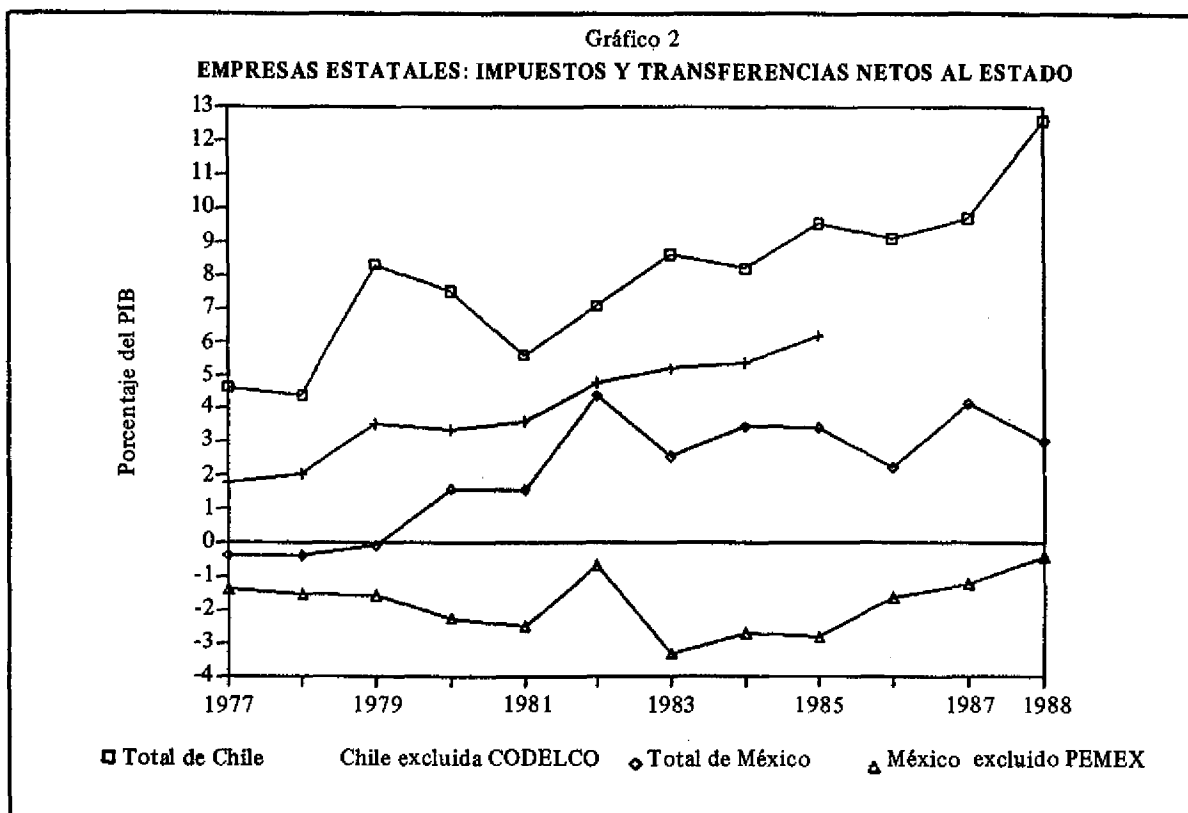
Chile, México y Argentina han logrado reducir los déficit empresariales y las transferencias netas del gobierno central. Sin embargo, la magnitud de las reducciones en cada país ha dependido de la capacidad del gobierno para mantener estrictos controles sobre los gastos y el financiamiento de las empresas estatales, del grado de ajuste en los precios reales de los productos y de los efectos de la inestabilidad macroeconómica y

de los trastornos en el sector externo (cuadro 2 y gráfico 2).

A lo largo del proceso de reforma en Chile, las empresas estatales lograron claras y sostenidas reducciones de sus déficit y mejoramientos en las transferencias netas entre el Estado y las empresas estatales. De un déficit anual medio de estas empresas de 6.7% del PIB durante el período 1970-1973 (con exclusión de impuestos y transferencias), las empresas estatales pasaron a un superávit de 3.8% en 1974-1975, los primeros años de la reforma. El superávit siguió creciendo, inclusive durante la recesión de 1982-1983, y alcanzó un promedio de 9.6% del PIB en 1983-1988. La contribución neta (impuestos menos transferencias) del sector consolidado de las empresas estatales al gobierno central aumentó considerablemente en el período de la reforma (gráfico 2). Este mayor aporte de las empresas estatales al sector público en general fue el resultado directo de la política del gobierno que obligaba a las empresas estatales a transferir un gran porcentaje de sus utilidades al Estado y a financiar las inversiones con nuevos préstamos.

En México, en el período de la reforma, los déficit de las empresas estatales disminuyeron en relación con el PIB y como proporción del déficit global del sector público, el que alcanzó, para las empresas bajo control directo, un máximo de 6% del PIB en 1981. En virtud de los cambios en la política oficial, el déficit global de las empresas estatales bajo control directo disminuyó a menos de 0.5% del PIB en 1983 y desde entonces el saldo ha sido positivo.

Habida cuenta de la complejidad del sistema mexicano de transferencias oficiales y exenciones tributarias para las empresas estatales dedicadas a actividades sociales y de las contribuciones especiales que gravan a empresas como PEMEX, que equivalen a una transferencia directa de utilidades, la carga fiscal de las empresas estatales se analiza mejor si se estudian las transferencias netas de dichas empresas al gobierno central (gráfico 2). Si se excluyen los elevados niveles de absorción de deudas durante el período 1986-1988, el aporte del sector consolidado de las empresas estatales al gobierno central ha sido positivo todos los años a partir de 1980. Sin embargo, si se excluye PEMEX, la contribución aparece negativa. Además, la importancia de las transferencias de



PEMEX, que constituyen 80% de toda la recaudación tributaria proveniente de las empresas estatales, crea el problema suplementario de que la carga fiscal neta de dichas empresas acusa grandes fluctuaciones en función de la variación de los precios de exportación del petróleo. Por ejemplo, debido al descenso de los precios internacionales de ese producto, la recaudación tributaria proveniente de PEMEX bajó durante el período de la reforma de un máximo de 6.3% del PIB en 1985 a 3.4% en 1988.

Las inversiones de las empresas estatales en México aumentaron considerablemente durante el período de auge del gasto público a finales de los años setenta, especialmente en el sector del petróleo. Las inversiones del sector consolidado de las empresas estatales se incrementaron de un promedio de 4.5% del PIB en 1970-1978 a 7% en 1979-1982 (3.2 y 3.8%, respectivamente, si se excluye PEMEX). La disminución de los déficit durante el período de la reforma se logró en gran

medida a través de recortes en las inversiones, ya que los gastos de capital descendieron a 4.1% del PIB (2.6% si se excluye PEMEX) en el período 1983-1988.

Desde 1976, Argentina ha incluido en sus programas de reducción de los déficit fiscales, comprendidos los de las empresas estatales, algunas medidas para eliminar la mano de obra superflua y ajustar los precios de la producción de dichas empresas a fin de que reflejen mejor los costos. Aunque las empresas estatales lograron aumentar la productividad laboral mediante la reducción del empleo, en general los ajustes de los precios de la producción no pudieron sostenerse debido al entorno macroeconómico sumamente inestable y las consiguientes medidas de estabilización del gobierno. En consecuencia, aunque el déficit consolidado de las empresas estatales (excluidas las transferencias del gobierno central) se redujo a 2.8% del PIB en 1977, aumentó de nuevo a 5.2% en 1979 y alcanzó un

máximo de 6.9% en 1982, en gran medida como resultado de la declinación de los precios reales de producción. En los últimos años el déficit de las empresas estatales disminuyó gradualmente

debido a ciertas reducciones de los costos, pero principalmente a causa de recortes en las inversiones. El déficit de las empresas estatales bajó a 4.3% del PIB en 1988 y a 2.7% en 1987.¹⁷

III

Conclusiones y síntesis

El amplio proceso de reforma abarca cinco áreas distintas: i) la estrategia y las políticas del sector de las empresas estatales; ii) el marco institucional y administrativo; iii) las políticas económicas; iv) la rehabilitación de las empresas estatales, y v) las modificaciones al régimen de propiedad de las empresas estatales. La experiencia de los tres países examinados en el presente estudio difiere en cuanto a la oportunidad y la importancia asignadas a estas cinco áreas. En Chile el gobierno militar que asumió en 1973 aprobó de inmediato políticas para reducir la dimensión del sector público y fomentar el desarrollo privado; fiscalizar estrictamente los gastos y poner el acento en las utilidades de las empresas estatales; iniciar reformas macroeconómicas y la liberalización del comercio, y devolver bienes expropiados. Posteriormente, el gobierno transfirió la mayor parte de las empresas estatales a una sociedad tenedora encargada de su supervisión; liberalizó los mercados para estimular la competencia interna; promulgó políticas de precios transparentes y reestructuró las empresas a fin de prepararlas para su privatización.

En México, el proceso de reforma fue más lento, debido en parte a la necesidad de lograr un consenso político en torno a él. Comenzó en 1983 con la introducción de cambios constitucionales que redefinieron el papel del Estado, continuó con la aprobación de modificaciones legislativas en 1986 y la adopción de normas de ejecución en 1990. El proceso de México fue semejante al de Chile en el sentido de que en ambos países se hizo hincapié inicialmente en la reforma macroeconómica, la liberalización del comercio, la privatización de empresas pequeñas y una aplicación más gradual de las reformas sectoriales. Sin embargo, se diferenció considerablemente del proceso chileno al insistir en los objetivos sociales de las empresas estatales y adoptar refor-

mas institucionales y administrativas tendientes a aumentar su autonomía; al introducir contratos de desempeño, y al instituir una estrecha supervisión gubernamental del comportamiento de dichas empresas. Asimismo, México siguió una política de reestructuración y rehabilitación de las empresas estatales orientada más a mejorar la eficiencia operacional de estas empresas que a preparar su privatización.

Argentina emprendió dos reformas de las empresas estatales utilizando primero un método gradual de 1976 a 1982, que hizo hincapié en la disminución del empleo, y luego un enfoque global, a partir de 1989, que aún no se ha definido cabalmente. Este último proceso de reforma es semejante al de México en su redefinición legislativa de la función del Estado y de las empresas estatales; análogo al de Chile en sus intentos de fiscalizar estrictamente los gastos de las empresas estatales a fin de reducir radicalmente sus déficit, y similar a los de ambos países en su insistencia inicial en la reforma macroeconómica y la liberalización del comercio. Argentina se ha diferenciado de Chile y México por sus esfuerzos, a comienzos del proceso, por privatizar las empresas estatales más importantes, tal vez porque la credibilidad del proceso de reforma dependía de la demostración de su empeño en adoptar las decisiones más difíciles desde el punto de vista político.

La experiencia de estos tres países sugiere una secuencia para las políticas de reforma de las empresas estatales, la que puede variar según las circunstancias de cada país. En la primera etapa se busca establecer la estrategia global para las empresas estatales; se inicia la estabilización

¹⁷ La reducción del déficit de las empresas estatales se debió en gran medida a las compañías de petróleo (YPF) y gas (GDE). A partir de 1986 éstas disminuyeron su déficit combinado de más de 2% del PIB en 1984, a menos de 0.4%.

macroeconómica y la liberalización del comercio; se adoptan mecanismos especiales de fiscalización para asegurar una reducción significativa de los déficits de las empresas estatales, y se enajenan algunas de éstas que pueden venderse con facilidad. En la segunda etapa, estas medidas especiales se reemplazan por procedimientos de vigilancia y control del desempeño; continúa la liberalización del comercio y se reforman las políticas sectoriales, incluidas las políticas de precios y de flexibilización del mercado para incrementar la competencia interna de las empresas estatales, y las más grandes de éstas se reestructuran y privatizan. En la etapa final, se reemplaza la estricta fiscalización oficial del resto de las empresas estatales por cambios institucionales a fin de asegurar la autonomía y responsabilidad de los administradores y de las juntas directivas, y se completa el programa de privatización.

Aunque la insuficiencia de algunos datos impide una comprobación cabal de los efectos de determinadas reformas sobre el desempeño de las empresas estatales, los tres casos examinados permiten llegar a algunas conclusiones acerca de los efectos más generales de estas reformas. En los tres casos, la reforma de las empresas estatales se tradujo en grandes mejoras de su rendimiento económico, según pudo medirse por la productividad laboral, a veces a pesar de la recesión y de la merma de las inversiones de capital. La productividad se incrementó, ya se tratara de reformas graduales o globales, o se hiciese hincapié en el mejoramiento de la eficiencia o del desempeño financiero.

La información sobre Chile y México de-

muestra que existe una relación positiva entre el rendimiento económico y financiero de las empresas estatales. Chile aporta pruebas de que una reforma amplia y sostenida de dichas empresas mejora su desempeño financiero y económico y puede generar una rentabilidad positiva de los activos fijos. México demuestra que el aumento de la productividad laboral y la mejora del desempeño financiero no genera necesariamente ingresos netos positivos (si se excluye PEMEX, empresa petrolera estatal) cuando la reforma de las empresas estatales es incapaz de crear mecanismos para establecer precios de mercado. Argentina demuestra que la inconstancia en el empeño reformista (1976-1982) puede traducirse en un retroceso que empeore aún más el rendimiento financiero.

Por una diversidad de razones, un mejor desempeño económico de las empresas estatales no se refleja siempre en menores déficits del sector consolidado de dichas empresas. La estricta fiscalización aplicada por Chile al comienzo de la reforma transformó sorprendentemente los déficits de las empresas estatales en excedentes que superaban el 8% del PIB (5% si se excluye CODELCO, empresa cuprífera estatal). En México tuvo lugar una transformación semejante, aunque si se excluye PEMEX el déficit consolidado de las empresas estatales acusa cifras negativas durante el período de la reforma. La reforma gradual de Argentina tuvo escaso efecto en el déficit de las empresas estatales, cuyo promedio fue de casi 5% del PIB en dicho período.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Hachette, Dominique (1988): "Aspects of privatization: the case of Chile, 1974-85", marzo, mimeo.
- Larraín B., Felipe (1988): "Public sector behavior in a highly indebted country: the contrasting Chilean experience, 1970-1985", mimeo.
- Larrañaga, Osvaldo (consultor) (1990): *El déficit del sector público y la política fiscal en Chile, 1978-1987* (I.C.H.563), Política fiscal, N° 4, Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, julio.
- Marcel, Mario (1989): *La privatización de empresas públicas en Chile 1985-88*, Notas técnicas CIEPLAN, N° 125, Santiago de Chile. Corporación de Investigación Económica para América Latina (CIEPLAN), enero.
- Martínez, J. (1985): "La trayectoria empresarial del Estado en Chile en el período 1970-1983", Tesis de maestría, Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- Nankani, Helen (1988): *Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises. Selected Country Case Studies*, World Bank Technical Paper, N° 89, vol. II, Washington, D.C. Banco Mundial.
- Shirley, Mary M. (1989a): *Evaluating the Performance of Public Enterprises in Pakistan*, Working Paper, WPS 160, Washington, D.C., Banco Mundial, marzo.
- (1989b): *Improving Public Enterprises Performance: Lessons from South Korea*, Working Paper, WPS 312, Washington, D.C., Banco Mundial, octubre.
- (1989c): *The Reform of State-Owned Enterprises: Lessons from World Bank Lending*, Policy and Research Series, N° 4, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Vuytsteke, Charles (1988): *Techniques of Privatization of State-Owned Enterprises. Methods and Implementation*, World Bank Technical Paper, N° 88, Washington, D.C., Banco Mundial.