

INT-1449



ILPES

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
NACIONES UNIDAS-CEPAL-PNUD GOBIERNOS DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
UNITED NATIONS ECLAC-UNDP LATIN AMERICAN AND CARIBBEAN GOVERNMENTS

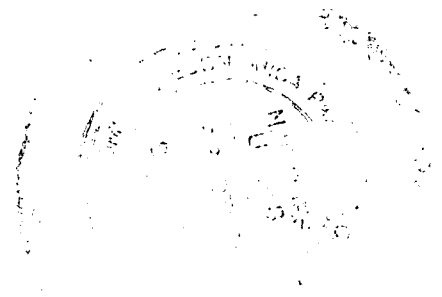
Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
NATIONS UNIES-CEPALC-PNUD GOUVERNEMENTS DE L'AMERIQUE LATINE ET DES CARAIRES

CEPAL/ILPES (1449)

COLOQUIO ITALO-LATINOAMERICANO

"EXPERIENCIAS DE REESTRUCTURACION
Y REORGANIZACION DEL SECTOR DE
EMPRESAS PUBLICAS"

Turín y Roma, Italia
28 de noviembre al 2 de diciembre de 1988



NTI/APSP/H.1

REESTRUCTURACION INDUSTRIAL, INTERVENCION
ESTATAL Y NUEVAS POLITICAS DE EMPRESAS PUBLICAS

Juan M.F. MARTIN

29 AGO 1988

1
2
3

4

5

INTRODUCCION

1. La vulnerabilidad producida por la crisis ha evidenciado, durante los últimos años, una reducción en el grado de autonomía de los gobiernos de América Latina para diseñar y ejecutar políticas públicas. En particular, el peso abrumador de los problemas inmediatos de la crisis ha conducido a los países, en la práctica, hacia una cierta negligencia respecto del futuro y, así, a soslayar en los hechos la nueva dinámica económica y social que está en marcha, sobre todo en los centros neurálgicos del sistema internacional.

2. Por añadidura, la mayor vulnerabilidad externa de los países de la región, se conjuga con el agotamiento de un patrón de crecimiento industrial que, con variantes nacionales, posibilitó el dinamismo económico y el progreso social durante casi cuatro décadas.

3. Estos desafíos inéditos exigen transformación productiva con incorporación de progreso técnico para contrarrestar la tendencia hacia una marginación creciente de la economía mundial. En particular, ello requiere una mayor eficiencia global de las economías latinoamericanas tanto para incrementar su competitividad externa como para flexibilizar e integrar su funcionamiento interno. Ambas son condiciones indispensables para maximizar la capacidad de adaptación permanente ante los cambios desfavorables y frente a las oportunidades que también ofrece un marco externo con profundas mutaciones, pero volátil y turbulento.

4. En este contexto, destacan tres preocupaciones más o menos generalizadas en la región. La primera, cómo enfrentar los cambios tecnológicos en curso -caracterizados por su fuerte aceleración, por un alto componente de innovaciones abruptas y por el estrechamiento del vínculo entre la acumulación de conocimiento y el aparato productivo, comercial y financiero mundiales- para generar ventajas comparativas dinámicas en el nuevo contexto internacional. La segunda, qué nuevas modalidades de interacción de los sectores público y privado pueden coadyuvar al desarrollo de una fuerza empresarial con capacidad para liderar la necesaria modernización del aparato productivo, en el marco de una política de desarrollo legitimada por el conjunto de la sociedad. Por último, la tercera, cuáles deberían ser los lineamientos centrales y la estrategia operacional de una política global para el sector de empresas públicas que facilite la concentración de esfuerzos en áreas prioritarias y un mejoramiento de su desempeño económico, social y financiero.

5. En las secciones siguientes, se examinan algunos antecedentes básicos así como elementos para definir la direccionalidad de las políticas públicas en relación con estos tres interrogantes.

Sección I

EL PAPEL DE LA EMPRESA PUBLICA EN LOS PROCESOS DE REESTRUCTURACION INDUSTRIAL Y DESARROLLO TECNOLÓGICO

A. La nueva dinámica societal en marcha

6. Existe creciente consenso en que la actual fase de desaleración de los incrementos de productividad y de lento e inestable crecimiento de la economía internacional, es el desenlace de conflictos económicos larvados que expresan también una transición hacia nuevos patrones productivo-tecnológicos, organizacionales y comerciales de alcance mundial 1/.

7. Uno de los ejes centrales de este proceso de transformación es la nueva naturaleza del cambio tecnológico; a la vez, causa y efecto de mutaciones profundas en los ámbitos institucional, económico, social y cultural (ILPES, 1987).

8. Entre las percepciones básicas para aprehender la naturaleza del cambio tecnológico reciente cabe destacar dos: su carácter sistémico y, por otro lado, la brecha entre el potencial de cambio y los aprovechamientos ya materializados.

9. Con respecto a la primera, es importante señalar que el núcleo de la fase actual de transición en los patrones tecnológico-productivos está conformado por la irrupción y consolidación de innovaciones genéricas. Ellas brindan un amplio espectro de oportunidades para el cambio técnico y la reestructuración organizacional, no sólo en múltiples actividades productivas sino también en las relaciones intersectoriales.

1/ Para un análisis de las diferentes manifestaciones de este proceso y la confrontación de distintas interpretaciones del mismo, véase CEPAL, 1988.

10. La base de estas innovaciones es la ampliación de las capacidades para comunicar, procesar y almacenar información, con permanente reducción de sus costos. Así, las innovaciones en microelectrónica permiten procesar y eventualmente generar información; las innovaciones en telecomunicaciones posibilitan la transmisión de información y el procesamiento de una creciente complejidad interactiva entre usuarios; las innovaciones en automatización flexible facilitan la introducción de información pre-programada en actividades de ejecución; y las innovaciones en ingeniería genética apuntan a decodificar el sistema de información de materias vivas para intentar modificar sus características (Castells, 1985).

11. Este común denominador de las innovaciones actualmente en curso resulta en cambios orientados a procesos y no sólo a productos. La tecnología en desarrollo no es el agregado de un conjunto de técnicas particulares; por el contrario, es una modalidad de producción y organización que puede afectar todas las esferas de actividad, mediante una transformación de sus operaciones para alcanzar mayor productividad o mejor desempeño. Cabe destacar, asimismo, la convergencia de los avances y, por lo tanto, su concurrencia y la sinergia de su interacción 2/.

12. Lo anterior implica no sólo que se tornan difusas las distinciones convencionales entre los sectores de actividad económica, sino que también el aprovechamiento pleno del potencial innovador requiere de un enfoque global. Es decir, exige realizar esfuerzos coordinados de transformación, inversión y capacitación de recursos humanos en las diversas esferas, así como establecer políticas comerciales y de transferencia de

2/ Así, por ejemplo, "el rápido y sostenido cambio técnico en la integración de circuitos electrónicos, con las disminuciones de costo que implica, se asocia a cambios de similar sentido en el diseño y desempeño de los computadores y converge con los procesos paralelos y las consiguientes disminuciones de costos en las tecnologías de comunicaciones" (CEPAL, 1988, p. 7).

tecnología congruentes con el logro del dominio tecnológico, en un contexto de competencia estratégica internacional (CEPAL, 1988).

13. Las dificultades para concretar la coordinación de estos esfuerzos en el marco de sociedades nacionales crecientemente complejas y de una exacerbada competencia entre países, fundamentan la segunda percepción destacada: la brecha entre el potencial de cambio y los aprovechamientos ya materializados.

14. En el caso de los países industrializados, el aprovechamiento pleno de las innovaciones en curso está sometido al juego contradictorio de dos fuerzas: una, la de las empresas que pugnan por menor regulación y mayor apertura con la finalidad de expandir su producción; y otra, la de aquellas que demandan ser protegidas para preservar su situación actual, o para asegurar el tiempo requerido por la maduración de procesos de reestructuración en marcha.

15. Así, por un lado se verifica una tendencia a la globalización de los distintos procesos concurrentes en la producción y circulación de bienes y servicios, cuyas expresiones más definidas son el concepto de "fábrica mundial" y las posturas favorables a una amplia desregulación de los mercados. Por otro, se advierte la intención de preservar mercados actuales o potenciales 3/. La visualización más nítida de esta segunda

3/ Cabe destacar aquí la enorme cantidad de recursos destinados a Investigación y Desarrollo. El conjunto de empresas norteamericanas destina anualmente US\$ 80 billones. La tasa de crecimiento en I&D en ese país fue 7% acumulativo anual entre 1980-86. IBM ha definido la investigación básica como su área con mayores ventajas comparativas, dedicando casi el 9% de sus ventas anuales. La industria privada japonesa financia el 75% de los gastos totales en I&D; NEC invierte el 12% de sus ventas, más de US\$ 1 billón anual. El programa Eureka destina US\$ 2 billones para financiar 72 proyectos industriales en I&D. The Economist, abril y julio 1985, abril 1986 y enero 1987.

fuerza es la simultánea tendencia hacia la implantación de nuevas prácticas proteccionistas.

16. El mantenimiento de una considerable brecha entre las posibilidades de innovación y las realizaciones efectivas, resulta también de las tensiones de adaptación recíproca entre los cambios técnico-organizacionales y los arreglos institucionales y sociales. El carácter sistémico del masivo proceso de innovaciones en curso es particularmente demandante sobre este ajuste, afectando -intensa y extensivamente- el empleo y las calificaciones, los modelos educativos, la estratificación social, las relaciones laborales y las posturas sindicales y empresariales. Asimismo, las instituciones a través de las cuales los diferentes actores sociales interactúan están sometidas a considerables presiones de adaptación y rápido cambio.

17. La concurrencia de este doble juego de tensiones -al interior de cada sociedad nacional y entre los centros neurálgicos del sistema internacional- tiene dos importantes implicaciones para América Latina: una, la urgencia de encarar el desafío del futuro antes de que la mencionada brecha se reduzca, o incluso se cierre; dos, reconocer y aprovechar los espacios de maniobra que la multipolaridad del mundo desarrollado todavía ofrece.

B. Magnitud y urgencia del desafío para América Latina

18. La magnitud del desafío que enfrentan los países de la región descarta las actitudes pasivas o meramente defensivas, por tres tipos de consideraciones. En primer lugar, la nueva dinámica del sistema internacional depende en un grado cada vez menor de los países de América Latina; por lo tanto, su dirección y ritmos son poco controlables desde la región.

19. Por otra parte, las propuestas aislacionistas, basadas quizás en la legítima intención de atender las carencias y necesidades internas, deben enfrentarse con el hecho de la creciente debilidad y permeabilidad de las barreras pasivas que pueden erigir los países del mundo en desarrollo, tanto por razones ajenas como propias.

20. Asimismo, las propuestas neoliberales o anarco-capitalistas que fundamentan las posturas de desregulación, privatización y apertura externa indiscriminadas también denotan pasividad, en este caso de la capacidad de acción colectiva de las sociedades nacionales; su resultado más probable será una integración parcial, fragmentaria y subordinada a la nueva dinámica internacional, de la que ya existen signos en los países de la región.

21. En otras palabras, la defensa de los intereses nacionales y regionales, exige propuestas activas para maximizar la capacidad de acción colectiva de cada sociedad y para redefinir su modalidad de inserción externa. Como ya se destacó ello es, por una parte, congruente con el carácter sistémico de las innovaciones en curso y, por otra, oportuna en consideración a los desfases entre procesos concurrentes en el período de transición actual.

C. La direccionalidad del cambio: el renovado papel de la acción estatal

22. A pesar de que su consolidación es aún incipiente, el nuevo patrón tecnológico confiere un gran dinamismo a la estructura de ventajas comparativas. Por un lado, debido a la misma rapidez de los cambios y a la posibilidad de su aceleración futura; por otro, en razón de que ellas dependen cada vez menos de las dotaciones tradicionales de recursos. La generación de ventajas comparativas se apoya, crecientemente, en el desarrollo de los

recursos humanos y en la constitución progresiva de capacidades tecnológico-organizacionales de carácter sistémico.

23. Esta movilidad en la estructura de las ventajas comparativas implica también que casi cualquier mercado es potencialmente desafiante y que, por ende, nadie puede considerarse seguro de mantener posiciones hegemónicas por tiempos prolongados. En este sentido, adquiere preeminencia el contar con una visión estratégica para la generación y el aprovechamiento de innovaciones 4/ y, por otro lado, disponer de flexibilidad sistémica para enfrentar cambios desfavorables y para aprovechar nuevas oportunidades.

24. En el caso de los países de América Latina existen evidentes restricciones para ampliar los escasos recursos destinados a investigación y desarrollo, en gran medida dependientes de presupuestos públicos 5/ y, por tanto, afectados por el impacto transmitido hacia adentro desde el frente de la deuda externa. Sin embargo, es posible concebir una estrategia que, privilegiando los cambios organizacionales frente a la adquisición de equipamiento, permita importantes incrementos de productividad a través de un funcionamiento sistémico más amplio, integrado y flexible 6/.

4/ Un ejemplo de ello es la disputa actual entre Japón y los Estados Unidos en el ámbito de la tecnología de punta. Véase Japan vs. America: a survey of high technology, The Economist, agosto 23, 1986.

5/ En este sentido, cabe contrastar que "sólo seis empresas estadounidenses -que concentran más del 50% del mercado mundial de computadores- gastan en I&D más que toda la inversión pública de América Latina en ciencia y tecnología.", citado en Pasquini, 1987, p. 10.

6/ En este sentido, es considerable la reducción de costos que permite el sistema de manufactura flexible. Su base es la aplicación de estrictos controles en la reducción de tiempos muertos y, principalmente, de los gastos extraordinarios y de gestión (evaluados en 40% de los gastos totales), mediante un

25. A partir de las consideraciones previas se pueden delinear criterios para la acción estatal, tanto en su intervención indirecta como en la que realiza a través de sus órganos de ejecución directa. Cabe señalar, en primer lugar, la necesidad de rescatar el ejercicio activo de la planificación en su concepción de antítesis a la indiferencia respecto del futuro (ILPES, 1987). El prolongado horizonte para la maduración de las innovaciones tecnológicas, así como los cambios de carácter sistémico necesarios para su aprovechamiento pleno, invalidan en un doble sentido la posibilidad de descansar exclusivamente en el sistema de precios de mercado.

26. Este rescate de la planificación para ampliar la capacidad de acción colectiva requiere, a su vez, superar algunas falsas concepciones en su práctica convencional (véase Martín, 1988a); entre ellas correspondería mencionar tres:

- uno, la concepción de que planificación en una economía mixta es el opuesto de mercado, o una camisa de fuerza para las decisiones descentralizadas;
- dos, la idea de que planificación es una actividad básicamente orientada hacia el futuro, descuidando el hecho de que el futuro se construye en el presente;
- tres, la visión de planificación mono-centrada en el aparato gubernamental como sujeto homogéneo, lo cual dificulta encarar procesos activos para articular y contrarrestar intereses en situaciones de poder compartido.

27. Por otra parte, la imposibilidad de apoyarse exclusivamente en el sistema de precios de mercado no significa ignorarlos; por el contrario, ellos deben ser tomados en consideración por dos

sistema de información actualizada que permite ubicar en instantes cada item del proceso industrial, y programar desde la compra de insumos hasta la distribución de productos terminados. Ello facilita y abarata el desarrollo de nuevos productos y la integración con pequeñas y medianas empresas. The Economist, agosto 23, 1986.

razones. La primera, muchas políticas públicas operan a través de mecanismos de mercado y, la segunda, la obtención de una tasa de ganancia normal es una aspiración legítima del sector empresarial privado en el contexto de una economía mixta.

28. En segundo lugar, las políticas orientadas a inducir el cambio tecnológico-organizacional deberían constituir una dimensión central de las políticas públicas; particularmente, en relación con las que se aplican a la oferta y al manejo del sistema de incentivos, pero sin descuidar los procesos de reasignación de recursos derivados de la gestión de la política de corto plazo y los equilibrios macroeconómicos básicos.

29. La orientación fundamental de estas políticas debería apuntar al desarrollo de importantes efectos catalizadores sobre el tejido económico y social, de la mayor amplitud posible. Al mismo tiempo, debería discriminar positivamente los segmentos del aparato productivo con mayor potencial para la integración tecnológico-organizacional de carácter sistémico. Por último, debería intentar atravesar las artificiales barreras sectoriales, interrelacionar los mercados interno y externo y vincular las diferentes esferas de actividad de las empresas o de las redes de articulación productiva.

30. En tercer lugar, cabe señalar dos ámbitos de políticas públicas particularmente relevantes. Con relación a las exportaciones, habría que concentrar esfuerzos para su transformación progresiva hacia rubros agro-industriales, minero-industriales y manufactureros de creciente contenido tecnológico y, al mismo tiempo, buscar ganancias de productividad sistémica abarcando sus diferentes esferas de actividad (ingeniería, producción, administración, suministros, transporte y

comercialización) 7/.

31. Las tecnologías de información definen un segundo ámbito donde es importante concentrar esfuerzos, por su centralidad en el proceso de innovaciones en curso. En este caso, sería necesario elaborar una concepción estratégica que permita articular el desarrollo de estas tecnologías, con las actividades orientadas a sectores sociales -que es donde se concentran las carencias- y con las actividades relacionadas con los recursos naturales, en que reside la mayoría de las potencialidades de la región 8/.

32. Por último, cabe hacer referencia al sector de empresas públicas -productivas y de servicios- cuyo aporte a la acumulación del acervo tecnológico nacional ha sido, en varios casos, decisivo. A pesar de que la mayoría de ellas ha experimentado penurias considerables durante los años ochenta, aún conservan un destacable papel potencial como instrumento privilegiado del accionar público, por variadas razones: una, algunas de ellas se ubican entre las mayores y más poderosas empresas de los países de la región y, por consiguiente, cuentan con la envergadura suficiente para constituir focos renovados de transformación tecnológico-organizacional en las direcciones ya mencionadas; dos, algunas empresas públicas han logrado adquirir

7/ La experiencia de la Compañía do Valle do Rio Doce en Brasil con sus estrategias sucesivas para obtener capitales, acceder a mercados y desarrollar tecnologías en bienes de valor agregado creciente, ofrece un ejemplo de las posibilidades y éxito en este sentido.

8/ En este contexto, en el ámbito productivo se destaca: la racionalización de la estructura productiva existente y su articulación dinámica; el aumento de la eficiencia de las actividades exportadoras; y la sustitución de importaciones de elementos informáticos. En los ámbitos de la articulación económica y social se proponen las siguientes áreas prioritarias: servicios sociales, gestión pública y apoyo a la pequeña y mediana empresa vinculada con sectores dinámicos. CEPAL, 1988, p. 29.

y consolidar capacidades científicas y tecnológicas con suficiente masa crítica en ciertas especialidades de la minería, agronomía, energía, ingeniería civil y mecánica y en el campo nuclear, cuya articulación con las actividades productivas es estrecha en algunos casos y que ha permitido alcanzar competitividad internacional; es necesario consolidar estos núcleos, ampliar sus efectos difusores mediante una mayor utilización de su base tecnológica por el resto del aparato productivo y difundir el aprendizaje realizado para acceder a mercados internacionales; tres, en varios casos las empresas públicas han desarrollado redes complejas de proveedores y usuarios que pueden constituir una base para políticas orientadas a la innovación tecnológico-organizacional y contribuir, en especial, a la modernización de la pequeña y mediana empresa 9/; cuatro, el desarrollo y la administración de la infraestructura con base en redes (telecomunicaciones, transporte, etc.) es, normalmente, responsabilidad de empresas públicas y, por lo tanto, les cabe un papel mayor en la gestión de este recurso estratégico para el nuevo patrón tecnológico.

33. Es cierto que el potencial que ofrecen las empresas públicas para la innovación tecnológico-organizacional contrasta, en varios casos, con la realidad de empresas que intentan responder a una confusión de objetivos, que están sometidas a tediosos controles burocráticos, que están desfinanciadas, que en ocasiones son presa de intereses corporativos y cuyo personal

9/ Cabe recordar que los procesos de manufactura flexible permiten integrar eficientemente la producción de series pequeñas al sustituir economías de escala por economías de variedad, como principio de organización industrial. Por su parte, las máquina-herramientas de control numérico posibilitan ajustar el tipo de productos a las necesidades de la demanda. El potencial de estos desarrollos para la pequeña y mediana empresa es enorme, al respecto corresponde señalar que 3/4 partes de las piezas maquinadas en Estados Unidos son producidas en lotes de menos de 50 unidades, por alrededor de cien mil pequeñas y medianas empresas. The Economist, abril 5 y agosto 23, 1986.

está desjerarquizado y sin motivación.

34. La necesidad de que realicen su papel potencial requiere, por lo tanto, de significativas reformas, tanto en algunas de las modalidades actuales de interacción de los sectores público y privado como en los modelos organizacionales vigentes para el desarrollo de la capacidad empresarial del Estado, temas que serán discutidos en las secciones siguientes.

Sección II
MODALIDADES DE INTERACCION DE LOS SECTORES
PUBLICO Y PRIVADO

A. La crisis del modelo vigente

35. El desafío que enfrentan los países de la región para encarar transformaciones tecnológico-organizacionales de carácter sistémico, que permitan una mayor competitividad externa y un funcionamiento interno más integrado y flexible, exige una dirección estratégica del gobierno y el desarrollo de la iniciativa empresarial, pública y privada, apuntando a su potenciamiento recíproco (Martín, 1988c). Ambas capacidades han sido seriamente socavadas durante el período reciente.

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

37. Esta combinación coherente de producción mixta y regulaciones configuró un cuadro de crecimiento en que destacaron, por su dinamismo, dos agentes económicos: el monopolio estatal -natural o legal- y los monopolios y oligopolios privados protegidos. En ambos casos, la falta de competencia restringió severamente los incentivos para lograr eficiencia en la producción y en la asignación de recursos; asimismo, condujo -a los dos agentes-hacia una pugna permanente por las apropiación de cuasi-rentas originadas en mercados reservados y no desafiables.

38. En este contexto, las lógicas de la producción pública y privada han interactuado bajo una modalidad crecientemente conflictiva, sobre todo a partir de la crisis del modelo en la década pasada.

- en relación con los **empresarios** se percibe una doble actitud frente al Estado: su propensión a adherir a un discurso ideológico que achaca a la ingerencia estatal la mayoría de sus males y, por otro lado, su presión sobre los recursos públicos para compensar falta de competitividad, incrementar ganancias, o resarcirse de pérdidas por decisiones equivocadas.
- por el lado de los **funcionarios públicos** también se perciben dos tipos de actitudes: el intento de trasladar mecánicamente las modalidades de gestión privada a la esfera pública, ignorando las diferencias en objetivos y procedimientos que derivan de la lógica particular de asignación de los recursos en cada sector; y la insistencia en aumentar las regulaciones por considerar al sector privado como estructural y permanentemente débil para ejercer la función empresarial, o inevitablemente perverso en su modalidad de funcionamiento.

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

B. Redefinición de la relación entre ambos sectores

40. Es probable que sea hora de un NUEVO TRATADO DE LIMITES entre lo público y lo privado, pero es indudable que se requieren urgentes ACUERDOS DE INTEGRACION FRONTERIZA (prioritariamente, entre ellos, uno sobre innovación tecnológica y otro sobre flujos de financiamiento recíproco). La razón es simple, pero poderosa: el carácter mixto de una economía no está sólo dado por la coexistencia obvia de diversas formas de propiedad sino, principalmente, por sus interacciones y articulaciones y por las modalidades de funcionamiento de la economía en su conjunto. En un marco democrático, tanto el eventual nuevo tratado como los acuerdos mencionados deberían recibir una discusión amplia y caracterizarse por su transparencia.

41. Los desafíos inéditos impuestos por la crisis exigen hoy soluciones distintas. Así, la tarea del desarrollo necesita encarar la asociación entre empresariado y gobierno como un sutil desafío a su labor de concertación social. Sólo una auténtica fuerza empresarial (privada y pública) puede liderar los cambios que modernicen el aparato productivo; sólo la conducción gubernamental, con una visión de largo plazo, puede discriminar los riesgos de la dependencia tecnológica y reducirlos, mediante una política de desarrollo legitimada por el conjunto de la sociedad (ILPES, 1987).

42. En este sentido, los países de la región enfrentan el desafío de una ofensiva, esgrimida con notoria insistencia por los organismos financieros internacionales y otros observadores externos, que pone el acento en la necesidad de desregular los mercados y privatizar empresas públicas (Aylen, 1987). Esta propuesta de cambio direccional ha penetrado el ámbito de la discusión interna en varios países de la región, encontrando eco

en algunos actores nacionales. Otros han cuestionado ya sea los fundamentos, la magnitud o la velocidad del cambio direccional propuesto.

43. Aunque la aplicación dogmática e indiscriminada de esa posición tiene que ser confrontada, hay dos buenas razones por las cuales el problema debería ser cuidadosamente analizado en el contexto de cada situación nacional:

una, de carácter político: la consideración de que todo debe provenir o tener solución, por la iniciativa estatal es contradictoria con el concepto mismo de economía mixta; genera comportamientos sociales pasivos y dependientes, poco comprometidos con la realidad y con indeseables reducciones en la creatividad, iniciativa y responsabilidad de los distintos actores nacionales;

otra, de carácter técnico: el conjunto de funciones desempeñadas por el sector gubernamental constituye un conglomerado productivo, económico y financiero muy complejo y diversificado y que presenta, además, articulaciones perversas con el sector privado, imponiendo demandas al gobierno que están por encima de su disponibilidad real de recursos creativos, negociadores, organizacionales y financieros.

44. Hay también una razón más pragmática: en los países del área, sus gobiernos han adoptado o están considerando acciones para redefinir la relación público-privado, dentro de un marco de aguda controversia e incertidumbre acerca de sus posibles resultados. Indudablemente es necesario un serio esfuerzo de imaginación e iniciativa para encontrar soluciones aceptables y viables. En la sección III se examinan los argumentos y la experiencia reciente con programas de privatización.

45. La desregulación y la privatización pertenecen a la categoría de temas candentes y, como tales, son mejor postulados o atacados que entendidos. Sin embargo, existe un creciente volumen de investigaciones analíticas y empíricas que analizan ambos temas desde una perspectiva más objetiva. En este sentido,

cabe destacar que la evidencia internacional reciente sobre el desempeño comparativo entre empresas privadas y públicas (Domberger y Piggott, 1986), concluye que la competencia juega un papel más importante que la propiedad en la promoción de la eficiencia productiva. Así, las eventuales diferencias en el desempeño están directamente relacionadas con las restricciones y oportunidades que ofrece un marco competitivo en los mercados de productos y de capital.

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

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

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

49. Sin embargo, más allá de las posibilidades teóricas, el entramado de intereses creados en torno a una determinada configuración del sistema regulatorio constituye un formidable obstáculo para incrementar la eficiencia productiva a través de una mayor competencia o desafiabilidad de los mercados. Como bien se ha señalado (Gerchunoff y Guadagni, 1987), en las economías modernas existe un verdadero mercado que enfrenta la demanda y oferta de regulaciones, y en torno del cual se articulan intereses tanto privados como públicos.

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

51. Asimismo, es posible imaginar a nivel micro modalidades de asociación distintas a la tradicional participación accionaria conjunta en empresas mixtas. Entre ellas cabría destacar la asociación para fines específicos y períodos transitorios; una mejor articulación entre las necesidades de las empresas privadas

y la capacidad instalada en investigación y desarrollo del sector público; acuerdos para la adopción de especificaciones y normas industriales uniformes por su importante papel para las innovaciones tecnológico-organizacionales en curso; el desarrollo de complejos empresas públicas-privadas más amplios mediante operaciones de privatización periférica; acuerdos para encarar el acceso a mercados externos aprovechando ventajas relativas de cada sector, entre otras.

52. La viabilización de acuerdos de este tipo requiere superar desconfianzas e inseguridades mutuas. El sector privado debe ampliar su iniciativa y creatividad empresariales. Para el sector público es imperioso recuperar su capacidad de dirección estratégica y el desdibujado espíritu empresario en su sector de empresas públicas, tema de la próxima sección.

Sección III

LA POLITICA GLOBAL HACIA EL SECTOR DE
EMPRESAS PUBLICASA. Características del Sector de Empresas Públicas

53. Una de las características básicas del sector de empresas públicas (SEP) en el ámbito de los países latinoamericanos es su marcada heterogeneidad 10/. En realidad, existen varias historias paralelas en la conformación del SEP, que obedecen a diferentes racionalidades. Por este motivo, carece de sentido diagnosticar los problemas del sector sin referencia a su heterogeneidad, o establecer políticas uniformes sobre una realidad tan compleja y diversa.

54. Una segunda característica es que el SEP opera en el contexto de economías que exhiben visibles signos de ineficiencia global, tanto en el sector público como en el privado, en un círculo de interacción perverso. Por consiguiente, apuntar sólo a la falta de eficiencia en el SEP no parece la aproximación más adecuada; resulta más apropiado poner el acento en la necesidad de incrementar la eficiencia global (pública y privada) de la economía, para mejorar su competitividad externa y racionalizar su funcionamiento interno.

55. Una tercera característica es la modalidad de la relación entre las empresas y el gobierno central. En la experiencia latinoamericana, con variantes nacionales, el SEP se encuadró predominantemente en el denominado régimen de supervisión ministerial. El escaso éxito de esta forma de supervisión y

10/ Las empresas son heterogéneas desde el punto de vista de sus formas de organización jurídica, su estructura patrimonial, la naturaleza de los bienes y servicios que presta, los distintos mercados y necesidades sociales hacia los cuales se orienta, e incluso desde la propia historia de la creación o incorporación de cada empresa al sector público.

control encuentra sus causas en un variado número de factores. Casi todos ellos se relacionan, de alguna manera, con el mayor poder técnico y político de las empresas en comparación con los órganos encargados de su supervisión y control 11/. Asimismo, si como es frecuente las funciones de supervisión y control son ejercidas por órganos del gobierno central diferentes y no se toman recaudos para asegurar su necesaria coordinación y congruencia temporal, se afecta la lógica unitaria de la empresa (Boneo, 1988).

56. Una cuarta característica es que prácticamente todas las empresas públicas de la región fueron severamente afectadas por la crisis de los años ochenta. Con menor o mayor grado de alteración en la organización formal de la relación entre gobierno y empresas, se les impusieron fuertes controles financieros, centralizados en las autoridades responsables de la política macroeconómica del gobierno 12/. Operativamente, la tendencia básica apuntó a la programación y al seguimiento del flujo financiero anual de las empresas 13/. En la medida en que este tipo de controles se impone de manera abrupta y sin una estrategia global -pero también particularizada- para la reestructuración del SEP, se termina cerrando el círculo vicioso

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

12/ La implantación de estos controles, cuya racionalidad se fundamenta en el logro del ajuste externo y de la estabilización interna, ya sea mediante procesos simultáneos o escalonados en el tiempo, tuvo serias consecuencias sobre el nivel de desempeño de las empresas públicas, comprometiendo, en algunos casos, inclusive gastos de operación y mantenimiento de su capacidad instalada.

13/ Para un análisis de las características de estas modalidades de control y sus efectos sobre las empresas públicas, véase Martín (1988b).

que afecta el desempeño de la empresa pública (Ayub y Hegstad, 1987).

B. La reestructuración del sector de empresas públicas

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

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

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

60. En primer lugar, el proceso de reforma debería estar basado en la **negociación y concertación**, en vez de apoyarse en principios jerárquicos formales y distribuciones nominales de autoridad. Una condición necesaria para ello es una mayor transparencia en el funcionamiento del sistema que, entre otras cosas, requiere asignar prioridad a los sistemas de información, sustituyendo cantidad e irrelevancia, por calidad y utilidad. Un procedimiento útil para iniciar aquella práctica social e institucional, es una versión simplificada del acuerdo-programa. A partir de unos pocos acuerdos básicos, el procedimiento podría ir evolucionando hacia una concertación más global, plurianual y pública. Bajo esta modalidad, los responsables de cada empresa incrementarían su capacidad de previsión y flexibilidad en lo relativo a las políticas de producción, empleo, precios e inversión. El gobierno central, por su parte, aseguraría una mayor eficacia en el logro de sus objetivos y también evaluaría el desempeño de los directivos de la empresa en base a indicadores de resultados, como contrapartida de la mayor autonomía empresarial.

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

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

63. Finalmente, cabe destacar que una estrategia global -pero también particularizada- para la racionalización del SEP puede incluir, entre sus componentes, la decisión de concentrar los esfuerzos gubernamentales en áreas consideradas prioritarias. Así, no es infrecuente el anuncio, y en algunos casos la ejecución, de programas de desestatización con diferente amplitud y profundidad. El componente más polémico de estos programas, la privatización, se analiza a continuación 14/.

C. Los programas de privatización

64. Las razones de la preocupación generalizada con el tema de la privatización son claras y aunque varían de país a país, algunas cuestiones básicas comunes subyacen en los análisis comparativos. Entre ellas, cabe destacar tres:

una, el desequilibrio del financiamiento público, agravado por las restricciones del pasado reciente y por el continuo incremento de demandas y costos;

dos, la inquietud por la calidad de la gestión pública, influida negativamente por los intereses creados de grupos corporativos y por la rigidez de las burocracias centrales para acompañar y responder a períodos de rápido cambio; y

14/ Otras modalidades de desestatización son la transferencia al sector social (México y Costa Rica); la donación de activos (Argentina); cesión de acciones al sector laboral; y cierre o liquidación de empresas.

tres, la comprobación de evidentes ineficiencias globales en las economías de la región y la necesidad de incrementar su competitividad externa y racionalizar su funcionamiento interno.

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

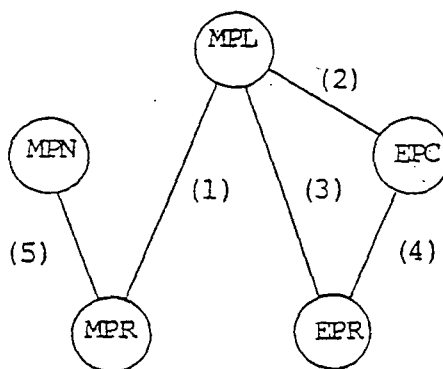
66. El tema de la privatización estuvo centrado, inicialmente, en el intercambio de activos entre los sectores público y privado. Progresivamente, el tema ha sido ampliado para dar cuenta del cambiante patrón de relacionamiento entre ambos sectores. En correspondencia con esta mayor amplitud del concepto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

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

67. Las vías para la privatización de empresas públicas pueden clasificarse en atención a características diferenciadas al

interior del SEP. Cabría distinguir tres situaciones básicas: i) monopolios públicos naturales (MPN), ii) monopolios públicos legales (MPL) y empresas públicas en mercados competitivos (EPC). En el caso del sector privado se puede hacer una distinción entre monopolios privados (MPR), generalmente de carácter técnico por reducida dimensión de mercados protegidos, y empresas privadas competitivas (EPR). En la Figura 1 se indican trayectorias alternativas en la búsqueda de una mayor eficiencia global de la economía.

Figura 1



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

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

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

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

71. La trayectoria (4) corresponde a la privatización de empresas públicas que operan en mercados competitivos o desafiables. Las empresas privadas que fueron estatizadas debido a condiciones económicas o financieras precarias, son candidatas obvias a una reprivatización según esta trayectoria. Cabe advertir, sin embargo, que en algunos casos la permanencia de empresas públicas en mercados competitivos con participación de empresas privadas puede ser indispensable para preservar esa estructura de mercado (Ayub y Hegstad, 1987). Por otra parte hay casos, como Brasil, en que las empresas públicas en mercados competitivos operan con elevados niveles de eficiencia tanto productiva como asignativa (Oliveira, 1985) y, por lo tanto, no se justifica su privatización por razones de eficiencia. Es importante, eso sí, que la empresa preserve la autonomía necesaria para alcanzar sus objetivos comerciales.

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

73. La privatización ha irrumpido en el escenario latinoamericano como una idea fuerza, cargada de simbolismos ideológicos, pero sobre la que no se ha articulado aún un discurso racional en el contexto concreto de cada país. Cabe insistir en la necesidad de prudencia para concebir y, sobre todo, para administrar el cambio que ella implica. Tampoco se puede descuidar el hecho de que la reestructuración del SEP, y las políticas de privatización que puedan acompañarlo, son procesos de largo plazo y que, también, tienen consecuencias en ese mismo horizonte temporal. Por este motivo, es necesario alcanzar consensos mínimos para asegurar su continuidad en el tiempo y esto, a su vez, requiere de un debate amplio, informado y transparente.

CONSIDERACIONES FINALES

Para recuperar el panorama global cabe destacar, a modo de conclusión, algunas observaciones finales.

La experiencia regional ha ido consolidando dos cuasi-consensos básicos:

uno, la recuperación del crecimiento es condición necesaria para un desarrollo más equitativo; y

dos, la relación entre ambos procesos no es automática sino que demanda acciones deliberadas para su potenciamiento recíproco.

La nueva dinámica societal que está en marcha, sobre todo en los centros neurálgicos del sistema internacional, impone a los países de la región también un desafío:

transformar sus estructuras productivas incorporando progreso técnico.

Este desafío externo y aquellos dos cuasi-consensos definen la trilogía de objetivos para la próxima década: transformación, equidad y crecimiento. El ordenamiento es intencional. La tarea imperiosa es de transformación, pero ella requiere legitimidad social (de ahí la equidad) y ambas son facilitadas por un contexto dinámico (por ello, el crecimiento). Además, es importante que los avances en estos tres sentidos estén acompañados de un mayor grado de control de los gobiernos de la región sobre la formulación de sus propias políticas públicas.

Referencias bibliográficas

- Aylen, Jonathan (1987) Privatization in Developing Countries, Lloyds Bank Review 163, Londres, enero.
- Ayub, A. y O. Hegstad (1987) Public Industrial Enterprises: Determinants of Performance, Industry and Finance Series, vol. 17, World Bank, Washington.
- Baumol, W. et.al (1982) Contestable Markets and the Theory of Industrial Structure, Harcourt Brace Jovanovich, New York.
- Boneo, Horacio (1985) Privatización: ideología y praxis, en Privatización: del dicho al hecho, Ediciones el Cronista Comercial, Buenos Aires.
- Boneo, Horacio (1988) Relaciones entre Gobierno Central y Empresas Públicas: hacia una concepción alternativa, en La Relación Gobierno Central-Empresas Públicas en América Latina, CLAD-ILPES, 1988.
- Brittan, S. (1986) Privatization: a comment on Kay and Thompson, The Economic Journal, vol. 96, Cambridge, marzo.
- Castells, M. (1985) High Technology, Economic Restructuring and the Urban-Regional Process in the United States, en High Technology, Space and Society, vol. 28, Urban Affairs Annual Reviews, Sage Publications.
- CEPAL (1988) Las transformaciones tecnológicas mundiales y sus consecuencias para América Latina y el Caribe, XXII Período de Sesiones, Río de Janeiro, abril.
- Domberger, S. y J. Piggott (1986) Privatization Policies and Public Enterprises: a Survey, The Economic Record, Londres, junio.

- Gerchunoff, P. y
A. Guadagni (1987) Elementos para un programa de reformulación económica del Estado, en Desregulación y Crecimiento, V Convención de Bancos Privados Nacionales, Editorial Tesis, Buenos Aires.
- ILPES (1985) Bases Técnicas del Temario Propuesto, V Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe, México, abril.
- ILPES (1987) Planificación para una nueva dinámica económica y social, Revista de la CEPAL 31, Santiago, abril.
- KAY, J. y
D. Thompson (1986) Privatization: a policy in search of a rationale, The Economic Journal, vol. 96, Cambridge, marzo.
- MARTIN, J. (1988a) Articulación entre planificación y gestión pública: de la ausencia a la necesidad, en Costa Filho, A., Kliskberg, B. y Martin, J. (ed.), La Democracia frente al reto del Estado Eficiente, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- MARTIN, J. (1988b) Algunas consideraciones sobre la gestión de empresas públicas, en Cunill, N. y Martin, J. (ed.), Relación Gobierno Central-Empresas Públicas en América Latina, ILPES-CLAD, Caracas.
- MARTIN, J. (1988c) Interacción de los sectores público y privado y la eficiencia global de la economía, en Revista de la CEPAL, n. 36, Santiago, diciembre.
- OLIVEIRA, J.C. (1985) A Empresa Estatal como instrumento de Política Económica, ILPES, Documento P.E. 46, Santiago.
- PASQUINI, J.M. (1987) Comunicación, el Tercer Mundo frente a las nuevas tecnologías, Editorial Legasa, Buenos Aires.

SHEPHERD, W. (1984)

Contestability vs. Competition, The American Economic Review, Vol. 74, n. 4, setiembre.

SHIRLEY, M. (1983)

Managing State-Owned Enterprises, World Bank Staff Working Papers n. 577, Washington.

