proporción de la formación total de capital fijo representada por la inversión pública ha fluctuado entre un 20% y un 70% (ver cuadro 2).

Si la evaluación hubiera que hacerla considerando la trayectoria de la inversión a largo plazo, podrían caber dudas acerca de cuan efectiva ha sido esa participación. En 1950 se registra una tasa de inversión bruta de 18% (cuadro 14). En el 1973-81 -cuando alcanzó su máximo nivel- esta tasa llegó a cerca de 25%. A raíz de la crisis de la deuda, el coeficiente cayó a un promedio de poco más de 17% en el quinquenio siguiente. Es evidente, por tanto, que América Latina es una región que ha tenido dificultades para aumentar su tasa de ahorro a largo plazo. Esta percepción de falla de las políticas de ahorro e inversión contribuyó en los años 70 a que se difundieran las estrategias de liberalización financiera.

b) Reforma y crisis de los sistemas financieros

i) El diagnóstico neo-clásico.

Frente al diagnóstico estructuralista que había propiciado una activa intervención del Estado en el proceso de ahorro e inversión y de intermediación financiera, surgió una argumentación crítica de ese diagnóstico y de las políticas que sustentaba. Esta argumentación se basó en un enfoque más ortodoxo del proceso financiero y dio origen a la hipótesis de la "represión financiera", que a su vez contribuyó a la aplicación de las políticas de liberalización financiera en varios países de la región en los años 70 y 80.

Uno de los principales exponentes de esta hipótesis fue McKinnon (1973). Como se sabe, su argumentación se basa en la premisa de que uno de los insumos ignorados tradicionalmente en la función de producción es el capital financiero. Según esta concepción para crecer una economía requiere no sólo aumentar el capital físico, sino también contar con más capital financiero. Estos son complementarios y no sustitutos. Un problema central en los países en desarrollo es que la fragmentación de las economías y de los mercados le impide a muchos ahorrantes potenciales ahorrar

efectivamente, por no existir instrumentos que les permitan canalizar sus ahorros. Por otra parte, muchas inversiones potencialmente rentables no se realizan por falta de acceso al financiamiento o porque la fragmentación de los sistemas financieros impone tasas de interés excesivamente altas a los pequeños inversionistas. Según McKinnon, esta fragmentación habría impedido el crecimiento del ahorro y la inversión entre los pequeños productores, "reprimido" su acceso a los mercados más formales del crédito. Más aún: la intervención del Estado en los mercados financieros, al imponer controles a las tasas de interés e impedir el libre flujo de capitales (nacional e internacional), habría desincentivado la unificación de los mercados de capitales y su desarrollo más acelerado, perpetuando la segmentación. Además, las bajas tasas reales de interés en los mercados formales inducirían inversiones poco rentables socialmente y de baja eficiencia económica, impidiendo así lograr un mayor crecimiento con un determinado volumen de inversión. La estrategia a seguir sería, por ende, la liberalización financiera, tanto en relación a las regulaciones de las tasas de interés como de la participación de nuevas instituciones financieras y la movilidad de capitales.

ii) Las reformas financieras

Varios países latinoamericanos emprendieron, ya en los años 60, reformas financieras tendientes a hacer más eficientes los mercados de capital. Chile, Colombia y Brasil, por ejemplo, introdujeron mecanismos de reajustabilidad de los créditos a fin de lograr tasas reales de interés positivas y buscaron flexibilizar la asignación del crédito a fin de incorporar a pequeños productores que hasta entonces sufrían una efectiva represión financiera. Así en Chile se difundió el crédito a los pequeños productores agrícolas y en Brasil se incentivó la diversificación de instrumentos financieros.

Pero fue en los años 70, con los regímenes militares que se establecieron en Argentina, Chile y Uruguay, cuando se avanzó más

drásticamente hacia la liberalización financiera. Chile fue el país donde se profundizó en forma más intensa este proceso, el cual culminó con una amplia flexibilización de la cuenta de capitales internacionales y con la adopción entre 1979 y 1982 del "enfoque monetario de la balanza de pagos", (fijación del tipo de cambio y política monetaria pasiva determinada sólo por los movimientos de las reservas internacionales). Si como indicador de la profundización financiera, se considera la relación entre activos financieros y PGB en estos tres países existentes antes y después de las reformas de los años 70, en Argentina dicha relación aumentó de 29% a 33%, en Chile de 18% a 29% y en Uruguay de 23% a 42%. Por otra parte, en Colombia esa relación creció de 21% a fines de los años 60 a 27% una década después (Arellano,1985).

Sin embargo, estas reformas tuvieron varias consecuencias negativas. En primer lugar, incluso antes del fuerte endeudamiento externo, la liberalización de las tasas de interés en condiciones de que la inflación era todavía muy alta y que se aplicaban políticas monetarias muy restrictivas para controlarla, hizo que esas tasas se elevaran a niveles extraordinariamente altos en términos reales, lo que contribuyó a crear una asfixia financiera en los sectores productivos. Por ejemplo, en Chile la tasa real media de las colocaciones fue de 32% entre 1976 y 1982 y hubo períodos en que alcanzó a más del 60% en términos anuales. Tasas similares fueron frecuentes en los otros países que siguieron estas políticas.

En segundo lugar, la excesiva flexibilización en materia de creación de nuevas instituciones financieras, de acceso al crédito y al endeudamiento y de diversificación de instrumentos de inversión financiera, aumentaron considerablemente el riesgo y disminuyeron la transparencia de los mercados de capitales. Se incentivó la especulación y la transferencia de activos destinada a generar ganancias de capital. Este proceso se alimentó e intensificó aun más con el crecimiento de los flujos de créditos externos a fines de los años 70 y culminó con la crisis de 1982, que interrumpió bruscamente esos flujos, dejando a las economías con coeficientes

de endeudamiento extremadamente elevados. Se iniciaron así los procesos de ajustes que han afectado a la región durante toda la década de los 80, con fuerte caída de la tasa de inversión.

Con todo, no debe extraerse la conclusión de que la profundización financiera ha fracasado como tal. Ciertamente la experiencia de los países de industrialización exitosa es que el desarrollo económico va acompañado de una diversificación de la institucionalidad financiera y de una mayor importancia y fluidez de los mercados de capitales. Las que han fracasado han sido las estrategias específicas de liberalización, que no fueron acompañadas de las condiciones mínimas que aseguraran su éxito. De hecho, fue la combinación de políticas monetarias excesivamente restrictivas, liberalizaciones prematuras de los movimientos de capitales internacionales, políticas cambiarias inadecuadas, desregulaciones bancarias que favorecieron la concentración financiera y la falta de atención a normas mínimas de cobertura de riesgos lo que caracterizó, en gran medida, las estrategias de los años 70 y lo que explica que éstas contribuyeron a generar la grave crisis financiera que ha sufrido América Latina (Zahler,1988).

iii) Crisis financiera y rol del Estado

La superación de esta crisis ha exigido que nuevamente el Estado se involucre activamente en la intermediación financiera. En primer lugar, lo ha hecho avalando una proporción significativa de las deudas contraídas por el sector financiero privado con bancos extranjeros, condición ésta indispensable para acceder a créditos oficiales del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial. En segundo lugar, el Estado, y en particular los Bancos Centrales han tenido que otorgar de hecho subsidios considerables a los bancos y entidades financieras privadas para impedir quiebras generalizadas. En tercer lugar, el Estado ha tenido que asumir la intervención o gestión involuntaria de bancos e instituciones financieras para proceder a su liquidación en forma ordenada y sin generar pánicos que

podrían multiplicar los efectos de la crisis. Por último, el Estado ha tenido que convertirse en el principal interlocutor de los bancos acreedores y agencias financieras internacionales a fin de renegociar la deuda externa y establecer políticas económicas que faciliten el ajuste y la estabilización.

La crisis financiera de los años 80 ha replanteado así un papel central del Estado en el proceso financiero de corto plazo. Está pendiente la recuperación de la acumulación de capital de largo plazo, la que exigirá nuevas políticas de desarrollo y nuevos enfoques de las relaciones entre el Estado y el sector privado. Las nuevas estrategias no deben significar una vuelta a las políticas de represión financiera, pero tampoco se ha demostrado que las liberalizaciones extremas e ingenuas sean el camino más adecuado. Por cierto es necesario disminuir la segmentación financiera que limita el acceso al capital de los pequeños productores; pero también lo es y requiere que la asignación del crédito se rija por criterios de eficiencia social y que privilegien la inversión de largo plazo. Y si bien es preciso abrir oportunidades para la concreción del pequeño ahorro y diversificar los instrumentos financieros para los grandes y medianos inversionistas, también es evidente que deben desarrollarse mecanismos que minimicen la especulación de corto plazo, la incertidumbre y la inestabilidad. En síntesis, el Estado deberá diseñar una institucionalidad que satisfaga esas necesidades, que se han constituido en bienes colectivos para la acumulación de capital en América Latina.

3. Empresas estatales

El tema de las empresas públicas ha cobrado una importancia especial durante los años 80 debido a las políticas de ajuste propiciadas por el FMI y el Banco Mundial, las cuales han exigido que se mejore la eficiencia de estas empresas (a fin de generar mayores ingresos públicos) y algunas de ellas se privaticen (a fin de liberar recursos públicos que faciliten los ajustes financieros). Se trata de un área que siempre ha

estado muy cargada de connotaciones ideológicas, porque en ella se manifiestan de manera muy explícita los diferentes puntos de vista que hay acerca de cómo organizar los sistemas económicos y también por el considerable poder económico y político que detentan los que controlan estas empresas.

Las empresas públicas datan desde el siglo XIX en América Latina, cuando se dio impulso a la construcción de ferrocarriles y a los servicios de utilidad pública. Aunque muchos de éstos se iniciaron como empresas privadas, nacionales o extranjeras, pronto pasaron al dominio estatal, en muchos casos porque no pudieron afrontar las cuantiosas inversiones que era preciso efectuar para satisfacer una demanda que crecía con rapidez.

En el período inmediato de post-guerra, varios países latinoamericanos crearon un sector de empresas públicas al constatar la necesidad de desarrollar nuevos sectores industriales como el acero, el petróleo o los transportes aéreos, que exigían inversiones y capacidades tecnológicas que excedían a menudo la capacidad del sector privado. Uno de los países pioneros en este sentido fue Chile, que ya en 1939 creó la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO), entidad estatal que cumplió funciones tanto de banco de fomento como de "holding" de empresas públicas (Muñoz y Arriagada, 1977). En los años 60, se produjeron nacionalizaciones de grandes empresas extranjeras que explotaban valiosos recursos naturales, generadores de altas rentas que se remesaban al exterior. Tal fue el caso, por ejemplo, de las empresas petroleras en Venezuela y las del cobre en Chile. Las experiencias de las empresas públicas han sido heterogéneas, ya que ha habido entre ellas casos exitosos, en que efectivamente se ha dinamizado la acumulación de capital, y también fracasos, en que ellas han restado recursos para la inversión.

Esta parte del trabajo se desarrollará en cinco secciones, en que se discutirán: los objetivos que tradicionalmente se le han asignado a las empresas públicas; la importancia cuantitativa, tamaño y sectores donde ellas prevalecen; los principales problemas que estas empresas enfrentan,

como la relativa ineficiencia, falta de autonomía gerencial y las difíciles relaciones con el sector privado; una evaluación general de la experiencia hasta los años 80; y los procesos recientes de privatización.

a) Objetivos tradicionales de las empresas públicas

Son múltiples las motivaciones que conducen a los gobiernos a crear empresas públicas, lo que sin duda contribuye en no poca medida a confundir los criterios con los que deben ser evaluadas y, por lo tanto, a afectar su performance como entidades productoras de bienes o servicios.

Algunos objetivos se definen al nivel del sistema general de organización económica, buscándose su cambio o su consolidación. Por ejemplo, en el Chile socialista de 1970-73 claramente se buscaba cambiar el sistema de economía mixta que había predominado hasta entonces por un sistema socialista. A medida que surgieron problemas de desequilibrios económicos, se ampliaron las metas en materia de estatización a fin de consolidar el proceso de cambios que ya se había iniciado. En otros casos, como el de Brasil durante los gobiernos militares de 1964-1984, se buscó más bien consolidar el sistema capitalista, pero con una connotación nacionalista más intensa, para lo cual se desarrolló un sistema de empresas estatales muy poderosas que dinamizaron la inversión y el cambio tecnológico. Es interesante constatar que estas experiencias tan distintas en sus objetivos finales buscaron estrategias similares en cuanto a constituir un sector de empresas estatales dinamizador del desarrollo. Por cierto, en el Brasil esta estrategia fue exitosa, mientras que en Chile terminó en un fracaso y en su total reversión.

Pero cualesquiera sea el sistema económico, hay ciertos objetivos que se le ha asignado a estas empresas y que se basan en las deficiencias de los mercados para acelerar el crecimiento económico o la redistribución del ingreso. Entre ellos se pueden destacar el aprovechamiento de externalidades, que los criterios privados de rentabilidad no consideran; evitar la formación de monopolios privados cuando el tamaño del mercado es

muy pequeño; la necesidad de realizar inversiones en sectores de muy alta densidad de capital o de muy lenta recuperación del capital, que no atraen a inversionistas privados; la existencia de sectores intensivos en recursos naturales generadores de muy altas rentas; el desarrollo de servicios de utilidad pública a los cuales no es conveniente desde un punto de vista social aplicarles tasas de utilidad competitivas; la existencia de actividades consideradas estratégicas, sea por razones de defensa nacional, desarrollo fronterizo o búsqueda de autonomía tecnológica; la provisión de bienes o servicios esenciales para el consumo popular; y, un caso no poco frecuente, la conveniencia de evitar quiebras de empresas privadas. Sin embargo, es posible demostrar teóricamente que para alcanzar la mayoría de los objetivos mencionados, no es necesaria la empresa pública. Una excepción es el caso de la defensa estratégica. Pero en casi todos los demás casos, la teoría económica del bienestar ha demostrado que las fallas del mercado para proveer ciertos bienes o servicios podrían ser enfrentadas con políticas indirectas que incidan en el sistema de precios. Así, la provisión de bienes de consumo popular a precios bajos puede ser estimulada con subsidios a los productores privados o a los consumidores de bajos ingresos. La inversión en sectores de alta densidad de capital requiere políticas orientadas a mejorar el mercado de capitales y a crear instituciones que proporcionen financiamiento de largo plazo. Y así sucesivamente. Son estas consideraciones las que han llevado en períodos más recientes a privatizar empresas estatales.

Por lo tanto, es probable que la creación de empresas públicas no se justifique solamente por las razones mencionadas. Una razón adicional para crearlas es la desconfianza que tienen algunos sectores en las políticas indirectas que actúan a través del mercado, debido a rigideces en la estructura de oferta o a la alta concentración del capital. En efecto se estima que las correciones a las imperfecciones de los mercados podrían ser muy lentas o que simplemente terminarían beneficiando a una pequeña minoría de capitalistas que concentra el capital, sin que respondan a los

incentivos del mercado. Así, en ciertos casos, la creación de empresas públicas se explica en definitiva, por una desconfianza en el sector empresarial privado y por la convicción de unos sectores importantes de que el Estado puede resolver en forma más efectiva y rápida las necesidades planteadas, estableciendo empresas públicas.

Esta desconfianza hacia el sector empresarial privado puede originarse ya sea en motivos ideológicos -como curre en gobiernos anti-capitalistas- o en motivos puramente pragmáticos como se dio en un gobierno tan pro-capitalista como el de Brasil a fines de los años 60, pero que se propuso metas muy ambiciosas de acumulación de capital y cambio tecnológico (Sheahan, 1987).

Si el supuesto de que las empresas públicas podían contribuir en mejor forma que el mercado y las empresas privadas al logro de los objetivos ha sido confirmado o desvirtuado en la práctica, es una pregunta muy relevante, que será abordada más adelante. Antes, es conveniente revisar someramente la evidencia empírica que muestra la importancia cuantitativa que ha alcanzado este sector en algunos países.

b) Importancia, tamaño y distribución sectorial

A pesar de la abundancia de literatura sobre los problemas del sector, hay relativamente poca información empírica sistemática y analítica. Una primera dificultad práctica es la ambigüedad que surge al intentar definir el sector. ¿Qué empresas deben considerarse públicas? ¿Aquéllas en que el Estado posee el 100% del capital? ¿El 50%? ¿Cómo deben considerarse las empresas en que una porción minoritaria pero significativa del capital es propiedad pública? Por otra parte, ¿cómo debería considerarse una empresa que es privada en la totalidad de su capital, pero que tiene fuertes deudas con el Estado lo que le da a éste una ingerencia decisiva en su gestión.

Una segunda cuestión se refiere a qué indicador es el más pertinente para definir el tamaño de una empresa pública. El uso del valor

agregado bruto sería la medida más directa para evaluar su contribución al producto y al crecimiento. Este indicador tiene la dificultad de que subestima el tamaño de las empresas cuando éstas son deficitarias. Otros indicadores que pueden interesar se refieren a la contribución que hacen las empresas públicas a las ventas, a la inversión, al empleo, a la exportación, etc.

No se pretende aquí resolver estas cuestiones, sino tan sólo ofrecer algunos órdenes de magnitud de la importancia cuantitativa que ha alcanzado el sector en América Latina y de su evolución temporal.

Este indicador, en todo caso, no muestra la verdadera importancia que ellas alcanzan desde el punto de vista del crecimiento. En Brasil, por ejemplo, una contribución de 5% al PGB podría llevar a concluir que son poco significativas. Sin embargo, estas empresas están entre las más grandes de sus sectores, por lo que su importancia se expresa más bien por los efectos multiplicadores que generan en miles de otras empresas más pequeñas. En este último país, por ejemplo, entre las 30 sociedades anónimas más grandes, el 65% del patrimonio líquido pertenecía a empresas públicas, el 28% a empresas multinacionales y sólo el 7% a empresas privadas (Baer y Villela, 1985). Este es un patrón de distribución de la gran propiedad empresarial que se repite en la mayoría de los países.

Otro indicador relevante es la contribución de las empresas públicas a la inversión bruta. En los años 70 ella alcanzaba a 20% en América Latina, cifra que se compara con un 15% en los países industriales, revelando así la mayor importancia que tienen aquéllas en la formación de capital en los países en desarrollo (cuadro 12).

Otra forma de apreciar la importancia de las empresas públicas es considerando su contribución neta a la balanza de pagos y la disponibilidad de divisas. En Brasil, por ejemplo, estas empresas son muy intensivas en importaciones de bienes intermedios y bienes de capital, pero no contribuyen mayormente a las exportaciones. En cambio, en Chile, México y, sobre todo, en Venezuela, las mayores empresas exportadoras (CODELCO,

PEMEX y PEDEVSA, respectivamente) son esestatales. Esta característica hace que la coyuntura del sector externo tenga una incidencia muy directa sobre los resultados de estas empresas y por lo tanto, del sector público. Así, en cualquiera de esos tres países un aumento de los precios de exportación beneficia en primer lugar al Estado, lo que no ocurre en países como Brasil o Argentina. Una devaluación, por otra parte, afecta negativamente a las empresas públicas en estos últimos países, pero les beneficia a Chile, México y Venezuela. Esto explica, en parte, que los ajustes externos que han seguido a la crisis de 1982-83, caracterizados por fuertes devaluaciones, hayan contribuido a un saneamiento de las empresas públicas en países como Chile, pero a un deterioro en países como Argentina y Brasil.

¿En qué sectores predominan estas empresas? La evidencia basada en comparaciones internacionales sugiere que hay ciertos sectores donde hay una mayor frecuencia de empresas públicas. Ellas predominan, en primer lugar, y como puede esperarse, en los servicios de utilidad pública y medios de transportes, sobre todo ferrocarriles; en segundo término, en la minería y en la industria pesada, como siderurgia, petróleo, química y, por último, en la generación eléctrica. En cambio en los sectores como la agricultura, las industrias livianas, la construcción y el comercio, son muy poco frecuentes (Banco Mundial, 1983). Desde otro ángulo, en las empresas estatales prevalecen en sectores de alta intensidad de capital y que tienen fuertes economías de escala, factores contribuyen a desalentar la inversión privada.

c) <u>Algunos problemas característicos de las empresas públicas</u>

El debate público y la literatura muestran que hay varios problemas típicos de las empresas públicas y que han sido especialmente difíciles de resolver. Esta sección hará referencias a tres de ellas: la existencia de deficit financieros (atribuidos usualmente a una supuesta ineficiencia de estas empresas) la falta de autonomía gerencial para tomar

decisiones (atribuible en buena medida) a los controles burocráticos impuestos a niveles y las difíciles relaciones que se dan entre la empresa privada y la empresa pública.

i) Deficit e ineficiencia

Es un lugar común sostener que las empresas públicas son generadoras de deficit, los que usualmente deben ser financiados por el gobierno central, contribuyendo así a desequilibrar los presupuestos fiscales y a aumentar las presiones inflacionarias.

Una revisión de la evidencia empírica muestra que la situación es más compleja. En efecto, no todas las empresas públicas son necesariamente deficitarias. Esto es más efectivo para las empresas de utilidad pública y de transportes, pero no lo es para empresas que operan en áreas industriales como el acero, el petróleo o la energía eléctrica. Además, a veces el conjunto de las empresas estatales tienen un déficit en ciertos periodos, pero obtiene excedentes en otros. Por ejemplo, en las empresas públicas de Brasil a comienzos de los años 70, las tasas de utilidad sobre el capital, antes de impuestos, fueron cercanas a 18% mientras que eran de 16.4% para las empresas privadas nacionales y de 16% para las extranjeras. Diez años después se había invertido esa relación, pero las empresas públicas seguían siendo rentables con tasas cercanas al 11% (Baer y Villela, 1985). Para Argentina, Harberger (1987) calculó que las tasas reales de retorno de las empresas públicas fueron permanentemente negativas en 1971-81. En el caso chileno, una medición para un grupo seleccionado de empresas públicas muestra resultados deficitarios durante la mayor parte de los años 70, pero positivos a partir de 1979 (Larroulet y Hahn, 1985). Otro estudio sobre Chile muestra que las empresas públicas fueron el sector nacional que contribuyó más al ahorro interno entre 1983 y 1985, mientras que las empresas privadas atravesaban por una grave crisis financiera (Arellano y Marfán, 1986). En este mismo país, las empresas públicas han continuado mostrando altas rentabilidades a fines de los años 80.

Esta evidencia empírica demuestra que el tema de la rentabilidad y eficiencia de las empresas públicas no puede ser objeto de generalizaciones simplificadas. Mucho depende de los sectores, de los países y de los períodos, lo cual demuestra que su carácter estatal no es intrínsecamente determinante de sus resultados.

Con todo, parece bastante claro que los resultados de las empresas públicas se ven más afectados por el ambiente político general que las empresas privadas. Los regímenes populistas parecen afectar negativamente esos resultados, en tanto que bajo regímenes autoritarios conservadores ocurriría lo contrario (Sheahan, 1987). Esta relación sugiere que las prioridades y objetivos definidos a niveles gubernamentales centrales influyen fuertemente en su performance. En regímenes populistas los objetivos redistributivos tienen una alta prioridad y se suele utilizar a las empresas estatales para alcanzarlos. En cambio,los regímenes autoritarios de carácter conservador le han dado alta preeminencia ya sea a los objetivos de crecimiento e inversión o a los objetivos de eficiencia y equilibrio fiscal (Chile en los años 80). Por cierto, estos son ejemplos donde las políticas económicas han sido bastante coherentes con sus objetivos, ya que el caso del régimen autoritario argentino (1973-84) no tuvo éxito en resolver el problema de las empresas deficitarias. Pero éste es uno de los casos de regímenes autoritarios conservadores donde las políticas económicas fueron más incoherentes (como se discute en la segunda parte de estudio).

Una conclusión preliminar que se puede obtener es que la eficiencia relativa de las empresas públicas depende mucho de las políticas aplicadas por los gobiernos en relación a ellas y particularmente de las políticas de precios. Si los precios de los bienes y servicios que proveen las empresas estatales son considerados instrumentos generales de la política económica central, los resultados contables no son necesariamente un buen indicador de la eficiencia económica de las empresas. Los sesgos pueden darse en uno u otro sentido. Por lo general, los precios de los servicios

de utilidad pública y las tarifas de los medios de transporte se utilizan para subsidiar a los consumidores de más bajos ingresos, fijándose a niveles inferiores a los costos reales. Esta es una causa típica de deficit en este tipo de empresas. Pero también puede ocurrir que ante la urgencia de equilibrar su presupuesto, los gobiernos impongan de tarifas públicas altas destinadas principalmente a generar recursos fiscales. En tal caso, las utilidades obtenidas no son tampoco necesariamente un signo de la eficiencia empresarial. De hecho, en ambos casos los resultados dependen de políticas adoptadas a niveles extra empresariales.

Otro factor que suele distorsionar los resultados de las empresas públicas se relaciona con la fijación de los precios de los insumos o factores productivos que ellas utilizan. A menudo los empresarios privados demandan del Estado políticas de compras preferentes de insumos intermedios o bienes de capital, que bonifiquen al proveedor nacional con una prima respecto de los precios internacionales de los bienes similares. Si la decisión política es favorecer a esos empresarios, ello deberá reflejarse en una estructura de costos que resulta poco competitiva para las empresas públicas. Algo similar ocurre cuando se imponen a nivel central decisiones de pago de remuneraciones al trabajo superiores a los del mercado, debido al poder gremial que pueden tener los sindicatos de las empresas estatales. (Ver al respecto la experiencia de ENDESA, empresa estatal chilena de electricidad, en los años 60, en García, Baeza y Pérez, 1972).

Por cierto, cuando la estructura de costos y precios no puede ser determinada autónomamente por los responsables de la gestión sobre la base de la situación competitiva de la empresa, es fácil que se genere un comportamiento gerencial relajado e ineficiente, ya que la evaluación pública que se haga de su gestión no dependerá de su comportamiento empresarial, sino de su respuesta a las demandas externas a la empresa. Esto plantea abiertamente el tema de la difícil autonomía de las empresas públicas, que se tratará más abajo.

Las consideraciones anteriores hacen referencia a la eficiencia desde el punto de vista de los resultados financieros de la gestión. Pero ésta no es la única forma de evaluar la eficiencia económica. Sheahan (1981) ha señalado una cuestión central que debe tenerse en cuenta. El concepto de eficiencia debe estar referido a algún objetivo que trasciende el mercado en su sentido estrecho. De hecho, la teoría económica del bienestar identifica eficiencia con rentabilidad, bajo el supuesto de mercados perfectos y competitivos en que realmente los precios correspondan a los costos reales de los factores y a las valoraciones de bienestar que los consumidores hacen de los bienes. Pero son conocidas las deficiencias y fallas de los mercados, tanto para reflejar costos reales de los recursos como valoraciones efectivas de los consumidores. De aquí surgió la distinción entre rentabilidad privada y social, que en el caso de las empresas públicas es crucial. En efecto, si algo debe diferenciar a éstas de las empresas privadas es que ellas deben guiarse precisamente por los criterios de rentabilidad social.

Adicionalmente, no todos los objetivos sociales y políticos pueden expresarse y cuantificarse en criterios de rentabilidad social. Objetivos como la equidad distributiva, el desarrollo cultural y de los valores que cohesionan a una sociedad o la defensa del territorio y la naturaleza no son fácilmente reductibles a criterios financieros. Por estas razones, en el caso de las empresas estatales la maximización de las utilidades privadas puede no ser el único criterio de eficiencia y, aun más, puede ser contradictorio con la eficiencia social que se espera de ellas. Aparte de la maximización de utilidades a precios sociales, otros criterios pueden ser la minimización de costos para alcanzar ciertos objetivos no reductibles a ingresos monetarios, o simplemente el cumplimiento de ciertas metas de flujos financieros que sean coherentes con los objetivos macro-económicos de crecimiento y estabilidad (Sheahan, 1981).

La conclusión es que la evaluación de la performance de las empresas estatales es compleja y no admite criterios simples. Pero esto no

significa ausencia de evaluación ni de definición de objetivos. Toda gestión productiva -pública o privada- debe ser evaluada con algunos criterios objetivos. De lo contrario se produce una gran confusión e incoherencia, que termina desvirtuando no sólo las políticas económicas generales sino también los fundamentos de las empresas públicas. Si éstas han de cumplir ciertos objetivos, ellos deben ser precisados y traducidos a las metas concretas que deben cumplir las empresas. Es la única manera de identificar la calidad de la gestión empresarial pública, la que no puede ampararse en la existencia de objetivos extra financieros para eximirse de un comportamiento operativo eficiente. Lo contrario es simplemente inducir un despilfarro de recursos escasos. Esto nos conduce al siguiente tema que es la relación de autonomía de las empresas públicas frente a las instancias gubernamentales superiores.

ii) La relación empresa pública-Estado

El hecho que las empresas públicas forman parte del aparato estatal, no implica necesariamente que su gestión se realice en armonía y coherencia con la gestión del Estado y de los gobiernos. Esta posible contracción forme parte del problema más general de la incoherencia que suele afectar a todo gobierno, cuando su base política y técnica es heterogénea y la autoridad superior no ejerce un liderazgo claro y definido.

En definitiva hay muchos factores que contribuyen a que las relaciones entre las empresas públicas y el Estado sean difíciles. El principal de ellos deriva del distinto carácter de aquéllas y éste. En efecto, la empresa pública es antes que nada una unidad productiva y como tal su racionalidad tiende a ser técnica y económica antes que política; lo contrario sucede al nivel del Estado.

Estas dos racionalidades plantean un problema de difícil solución para los empresarios públicos. El criterio empresarial y económico requiere la satisfacción de algún objetivo de eficiencia, aunque no sea estrictamente el de maximización de utilidades. Para ello deben establecerse

algunas vinculaciones entre la gestión empresarial y los resultados de la empresa, para lo cual los incentivos económicos constituyen los mecanismos más eficaces, pues ellos contribuyen a aumentar la motivación y dinamismo en la gestión empresarial. Pero cuando los resultados empresariales están muy influidos por restricciones impuestas desde más arriba en las esferas gubernamentales y estas restricciones son arbitrarias, inesperadas o aleatorias, es natural esperar un deterioro de los incentivos empresariales, con el consiguiente perjuicio para la eficiencia y dinamismo de la gestión.Las condiciones que suelen imponerse se refieren no sólo a los precios de los bienes y servicios, sino también a los tipos de productos, a las compras de insumos, a decisiones de inversión y contratación de créditos, contratación de personal, etc.

Mientras las autoridades ministeriales miran estas variables como partes de sus planes económico-sociales, para los empresarios públicos ellas deben definirse al nivel micro-económico de sus planes operativos y en función de las metas concretas de las empresas. La diversidad de objetivos de unos y otros puede llevar a conflictos de autoridad, los que pueden resolverse en las instancias políticas o en función de los liderazgos que cada una de las partes ejerzan. Por lo general, los empresarios públicos tienen una mayor permanencia en sus cargos que las autoridades ministeriales, los cuales dependen más de la estabilidad de las coaliciones de gobierno. Esto mismo conduce a que los empresarios públicos tengan un mayor conocimiento y una mayor competencia técnica en sus áreas de influencia que las autoridades de gobierno. Esta diferencia constituye una ventaja que ellos pueden usar a favor de sus opciones en las situaciones de conflicto, pero de la cual también es fácil abusar en beneficio de los propios intereses sectoriales que ellos desarrollan.

Sin embargo, no sólo los intereses y liderazgos personales tienen un papel en la resolución de los conflictos de poder. Hay también restricciones objetivas que se derivan de las circunstancias en las cuales operan las empresas públicas. Estas deben operar en un mercado, tanto de bienes o

servicios, como de factores productivos, y están sujetas a la competencia, aun en el caso extremo de actividades monopólicas. En efecto, incluso en esta última situación no se puede prescindir de las condiciones de la demanda, a lo que se agrega que en muchos casos prevalece un régimen de competencia monopólica, en que hay competidores que pueden ofrecer bienes aproximadamente sustitutos.

Uno de los principales problemas competitivos que suelen enfrentar las empresas públicas tienen que ver con los mercados del trabajo. Puesto que a menudo éstas son unidades de gran tamaño, alta intensidad de capital y que utilizan tecnologías relativamente complejas, ellas necesitan de trabajadores calificados, técnicos especializados y gerentes con experiencia. Ellas ocupan, por tanto, una fuerza de trabajo y elementos empresariales con alto costo alternativo, pues aquélla y éstos pertenecen alsegmento más calificado del mercado laboral. Debido a ello, sus remuneraciones son a menudo superiores a las establecidas en las escalas de la administración pública. Esta diferencia contribuye, a su vez, a que las empresas públicas deban usar subterfugios y mecanismos laterales de remuneración si no quieren correr el riesgo de perder los trabajadores que necesitan para operar en forma eficiente. Por otra parte, el carácter de estatal y estratégico s los no calificados, un poder de negociación superior a las empresas de las empresas públicas suele darle a los trabajadores que ellas emplean, incluidos los no calificados, un poder de negociación superior al que tienen las empresas privadas, con lo que sus remuneraciones tienden a elevarse por encima de los niveles competitivos. Además, debido a que la restricción presupuestaria es menos determinante que en el sector privado, la gerencia tiene una menor capacidad para oponer resistencia a las demandas salariales, trasladándose aqsi esos mayores costos o a precios más altos o a financiamientos fiscales.

Otro factor potencial que a veces es de fricción entre los empresarios públicos y el gobierno -aunque también puede ser de conciliación- se relaciona con el movimiento financiero de las empresas. Cuando éstas

son rentables y generan excedentes, constituyen una fuente de recursos fiscales. Si las empresas tienen metas de expansión e inversión, el uso de esos excedentes puede convertirse en motivo de conflicto. Por el contrario, en el caso de empresas deficitarias éstas deben recurrir al financiamiento público. Es probable que la acogida gubernamental a estos requerimientos sea favorable, por cuanto el debate público en torno a esos deficit deteriora la imagen no sólo de la empresa respectiva, sino también la de las agencias gubernamentales involucradas. Otras situaciones en las cuales se dan relaciones colaborativas emanan de la necesidad de obtener créditos externos. Si las empresas son rentables o al menos tienen estructuras financieras normales, les resulta fácil acceder al crédito internacional para emprender planes de expansión, liberando así al Fisco de ese compromiso. Esto ocurrió a menudo en Brasil durante los años 70, pero se revirtió en los años 80 cuando el FMI incluyó el endeudamiento de las empresas públicas al fijar las restricciones para el endeudamiento público global. Bajo estas condiciones, el endeudamiento de las empresas disminuye la posibilidad de endeudamiento fiscal, suscitando así una competencia por el uso de esa capacidad.

Así, no parece haber fórmulas generales para enmarcar las relaciones entre empresarios públicos y autoridades planificadoras. Brasil ensayó un intento por institucionalizar estas relaciones al crear en 1979 la Secretaría de Control de las Empresas Estatales (SEST). En la práctica este intento no parece haber tenido mucho éxito en someter a las empresas a un control estatal centralizado, aunque sí ha ayudado a esas empresas a negociar el financiamiento externo en un período de escasez de créditos (Baer y Villela,1985). Una estrategia que se ha demostrado bastante eficez es la negociación al estilo japonés, que se aplica no sólo con respecto a las empresas públicas sino también con las grandes empresas privadas. Ella se basa en un contacto estrecho entre empresarios y autoridades ministeriales con el objetivo de concertar las metas industriales a largo plazo. Esta estrategia ha sido exitosa en Japón, entre otros factores, por la es-

tabilidad institucional que ha tenido la burocracia pública, su alto nivel de competencia técnica y por el consenso político en torno a los objetivos de crecimiento industrial y aumento de la productividad a largo plazo. En América Latina esta estrategia enfrenta los obstáculos derivados de la inestabilidad política y de los cuadros técnico-burocráticos,y la falta de consenso sobre cuáles son los objetivos prioritarios.

iii) Relaciones con el sector privado

El ámbito de las relaciones de las empresas públicas con el sector privado puede ser aun más difícil que en el caso anterior. Mucho depende de la situación de cada país y en particular de la historia de las relaciones entre el Estado y la empresa privada. Brasil y Chile -dos países donde el Estado y las empresas públicas han tenido una participación relevante en el desarrollo industrial, pero en que las relaciones entre éstas y el sector privado han sido difíciles- muestran que en los años 70 y 80 ha prevalecido una fuerte desconfianza y aun resentimiento hacia las empresas estatales. En Venezuela, por otro lado, parece haber prevalecido una situación inversa.

Brasil tuvo un período de alto crecimiento industrial durante fines de los años 60 y en los 70, que se debió en gran medida al liderazgo ejercido por las grandes empresas estatales en los sectores de la industria pesada. Pero ese liderazgo fue una decisión centralizada al nivel más alto del Estado, desde donde se aplicó una política industrial basada en instrumentos muy selectivos y discrecionales que beneficiaron a las empresas estatales y que aquí se incluyeron el acceso privilegiado y subsidiado al crédito, las excenciones tributarias y arancelarias, los acuerdos con empresas transnacionales para la transferencia de tecnologías, etc. En este contexto el sector privado se sintió perjudicado pues su acceso al crédito y aun al mercado de capitales se vio limitado frente al intenso uso de ellos realizado por las empresas públicas. Además las políticas de estabilización afectaron principalmente al sector privado,

tanto por las restricciones monetarias como por los controles de precios y el lento crecimiento de la demanda a que ellas dieron origen (Mendonca de Barros y Graham,1978). Además hubo otros otros motivos de frustración para el sector privado. Una especie de división del trabajo impuesta desde el Estado limitó el crecimiento de la empresa privada a las industrias tradicionales, orientadas al consumo final, mientras que los sectores de industria intermedia y alto potencial de crecimiento fueron absorbidos por las empresas estatales. Por otra parte, muchas expectativas privadas de que el Estado generaría un poder de compra de bienes de capital e insumos intermedios que podrían ser abastecidos por la industria privada nacional, no se cumplieron en la medida que las empresas estatales desviaron ese poder comprador al exterior, sea en razón de ventajas de precio y calidad, o en razón de acuerdos comerciales con empresas transnacionales. Esta frustración del sector privado alentó lo que algunos llamaron la "rebelión de los empresarios" o una postura crítica de este sector frente al régimen militar que culminó en 1984.

En el caso chileno, la desconfianza empresarial hacia las empresas estatales tiene raíces más bien políticas e ideológicas. En Chile la actividad empresarial del Estado data desde la década del 40 y aunque fue siempre criticada por los dirigentes gremiales del sector privado, durante largo tiempo ella no dio motivos para situaciones conflictivas en la práctica éstas se agudizaron durante el régimen de la Unidad Popular (1970-1973), que estatizó todo el sector de la gran empresa y aun algunas empresas de tamaño mediano y pequeño. Este proceso, más la reforma agraria que tuvo lugar entre 1965 y 1973, cuestionaron el principio de propiedad privada de los medios de producción y pusieron a los empresarios privados,banqueros, comerciantes y agricultores en una pugna abierta y frontal contra el Estado. El régimen militar posterior a 1973 reforzó aun más esta pugna, ahora en el terreno ideológico, al identificar al Estado interventor y empresario con la dictadura económica izquierdista.

La política de privatizaciones de empresas públicas ha sido la culminación de un proceso de desestatización en Chile que se ha llevado en el doble terreno de la ideología y de la práctica. Al nivel ideológico, como se ha dicho, la tesis del Estado subsidiario -que en esencia el Estado no debe hacer lo que los individuos pueden hacer- ha sido difundida en forma sostenida y ha penetrado profundamente en los sectores empresariales más influyentes. A su vez, al nivel de las políticas prácticas, las empresas públicas se convirtieron en un fuerte atractivo para la inversión financiera del sector privado, después que a partir de 1983 se hicieron rentables y llegaron a ser la principal fuente de ahorro e inversión. Por lo tanto, muchos de los argumentos del sector privado en contra de la existencia de empresas públicas no son sino racionalizaciones para asegurar la venta de esas empresas en condiciones muy ventajosas, que han permitido hacer altas ganancias de capital.

Contrasta esta experiencia con la de Venezuela, donde las empresas públicas se han convertido en un fuerte estímulo para el desarrollo del sector privado, mediante la compra de insumos y bienes de capital. Ese país ha implementado reformas a la administración de las empresas públicas desde fines de los años 70, lo que las ha convertido en agentes dinamizadores y eficientes del desarrollo industrial.

III. CONCLUSIONES

A lo largo de los cincuenta años que siguieron a la Gran Depresión de 1930 el Estado desempeñó un papel de creciente relevancia en el desarrollo económico de América Latina. Esto se debió en parte al cambio en las condiciones de la economía internacional a partir de esa crisis, las