

Política privatizadora en América Latina

• • • • • NAÚM MINSBURG *

“Existen posturas contrapuestas ante el fenómeno de la privatización de empresas públicas. Sus defensores destacan sus aportaciones a la eficiencia, mientras que otros señalan que si las privatizaciones no van acompañadas de un cambio en los métodos de gestión, el simple cambio de propiedad no va a convertir una empresa ineficiente en eficiente”¹

La política privatizadora en escala internacional dio comienzo en el decenio de los ochenta. Esa estrategia presenta connotaciones diferentes, según las características específicas de cada país. La magnitud de sus efectos políticos y socioeconómicos depende del grado de desarrollo económico de las naciones en que se pone en práctica. Los objetivos de la que aplican las economías desarrolladas difieren totalmente de los que se establecen para las naciones en desarrollo y para las exsocialistas de Europa del Este. Cabe destacar, asimismo, que las privatizaciones ejercen gran influencia en el tejido social de cada nación.

Si bien la privatización es un fenómeno más o menos reciente, su velocidad y alcance mundial exigen un debate estructurado, lúcido y crítico y una literatura seria, no apologética, que permita concebir la materia cabalmente, en especial en los países en desarrollo. Es de suma importancia determinar cuáles ramas económicas o empresas deben permanecer en la órbita estatal por su elevada valoración estratégica y social y cuáles conviene pri-

vatizar. En muchos casos este proceso ha tenido un contenido más político que económico; en el Reino Unido, por ejemplo, se empleó en cierta medida para restar fuerza a los sindicatos y por tanto al Partido Laborista.

En la mayoría de los países en desarrollo, agobiados por la recesión y la deuda externa, las privatizaciones han sido insistentemente promovidas por los organismos financieros multilaterales, que incluso conceden créditos específicos para profundizar y acelerar ese proceso. Sin embargo, debido a la premura, las privatizaciones no se realizan en las mejores condiciones, esto es, no se obtienen los valores mínimos correspondientes ni más tarde se logra un servicio eficiente, adecuado y con costos razonables. El objetivo principal de aquellos organismos es abatir el monto de la deuda externa y de su servicio, meta muy ambiciosa si se considera el volumen del débito.

Para ciertos sectores neoconservadores la privatización es una suerte de panacea que resolverá de manera automática las graves dificultades coyunturales y estructurales de las economías en desarrollo. En ese punto de vista se soslaya que el mero cambio de propiedad —de empresas estatales a privadas— no entraña que se incorpore acervo alguno al patrimonio social y al producto interno ni que se incremente la producción. En el mejor de los casos podría lograrse el uso más eficiente de los factores tecnológicos y de trabajo y alguna inversión para mejorar y ampliar la operación de la empresa privatizada.

La apología de los supuestos beneficios de la privatización trae de manera simultánea un embate contra el papel del Estado en la economía. Se sostiene el principio del “dejar hacer, dejar pasar”, elevando el mercado a una concepción teológica, a una especie de nuevo credo en que el mero accionar de la compe-

1. María Luisa Gómez de De Pablos, “Una revisión de la literatura reciente sobre privatizaciones”, *Boletín de Información Comercial Española*, núm. 2319, Madrid, 30 de marzo al 5 de abril de 1992.

* *Economista argentino.*

tencia y el libre juego de la oferta y la demanda solucionarán los complejos problemas sociales y económicos. Con ello se ignora la actual tendencia hacia la concentración y la transnacionalización de la economía, así como la existencia de fuerzas monopólicas y oligopólicas, especialmente en los países en desarrollo.

“Las empresas privadas dentro de mercados competitivos son frecuentemente más eficientes que las burocracias gubernamentales, pero sería romántico deducir de ahí que el mero hecho de la organización privada, sin competencia y sin pruebas de mercado, conducirá a la eficiencia. Los aspectos problemáticos del gasto gubernamental se enraizan en los conflictos y ambigüedades de la decisión colectiva y no sólo en la acción colectiva. Esta observación no conduce a ninguna conclusión respecto del grado de actividad gubernamental adecuado: algunas cosas son lo suficientemente importantes como para que valga la pena hacerlas, aunque sea con torpeza. La delegación de las tareas a ‘perseguidores de lucro’ puede hacer que la acción pública sea menos torpe –más eficiente, responsable y más firmemente sujeta al control de la ciudadanía– cuando los contratos se redacten claramente y se apliquen a cabalidad y cuando se frenen los esfuerzos de los proveedores por influir en las decisiones. Sería incorrecto, y también inútil, negar el considerable potencial de la privatización en estos casos. Pero sería temerario proclamar que la gestión privada resulte una panacea contra la esencial complejidad del dominio público.”²

Estado y economía en América Latina

En el decenio de los treinta, como consecuencia de la profunda crisis desatada por la gran depresión, en la mayoría de los países de la región el Estado asumió un papel activo en la conducción del proceso económico y se crearon entidades que en muchos casos regulaban la producción de determinados bienes y de sectores a fin de proteger a los fabricantes de las contingencias externas. Empero, la expansión del sector público en escala significativa se produjo a partir del decenio de los cuarenta.

Al finalizar la segunda guerra mundial América Latina emprendió una serie de nacionalizaciones que ampliaron de manera notable la gestión del sector público. Asimismo, se creó un gran número de empresas públicas en las que el Estado participaba en forma total o mayoritaria. En muchos casos se hicieron desembolsos importantes para nacionalizar empresas que ya no eran rentables por su elevada obsolescencia. A sus propietarios les urgía deshacerse de ellas por las cuantiosas inversiones necesarias para readecuarlas. Cabe señalar que en muchos casos el sector público tampoco pudo hacerlo, ahondándose las ineficiencias de industrias e incluso sectores.

2. John D. Donahue, *La decisión de privatizar (fines públicos, medios privados)*, Editorial Paidós, Buenos Aires, julio de 1991, p. 305.

Por medio de las nacionalizaciones, la creación de nuevas entidades y la compra de empresas, el sector público de América Latina tomó a su cargo amplios segmentos productivos, entre los que destacan las fuentes de energía, transportes, comunicaciones, minería, siderurgia y una variada gama de industrias básicas que llegaron a participar de modo importante en el PIB.

Cabe destacar que la política sustitutiva de importaciones tenía, objetivamente, la necesidad de contar con la participación y protección estatales. Se crearon empresas que, al amparo de la protección aduanera y las facilidades crediticias y fiscales en un mercado cautivo, registraban notables ineficiencias y que a lo largo del proceso sustitutivo se apoyaron de manera permanente en el Estado para obtener mayores canonjías. Más tarde muchas de esas empresas pasaron a manos del sector público.

Los distintos gobiernos que se sucedieron en América Latina aplicaron una política dual con respecto a la función estatal. Por un lado, se insistía en la necesidad de reducir su carga burocrática y funciones y, por otro, se favorecía a los sectores con menor vocación empresarial que hacían de la venta de sus empresas un verdadero negocio en perjuicio de la sociedad. Así, la gestión pública no sólo se guió con base en el objetivo prioritario de preservar y defender el interés nacional; también se tejieron intereses espurios que afectaron el patrimonio social al convertir el Estado en una suerte de “hospital de empresas”. Debido a esa dinámica, a mediados de los ochenta, por ejemplo, Argentina tenía 527 empresas estatales y México 1 155. En esa cantidad enorme de entidades las compañías irrelevantes (tortillerías, fábricas de zapatillas, hoteles y hosterías, por ejemplo) coexistían con empresas importantísimas en los sectores minero, de hidrocarburos y siderúrgico. Ello condujo en muchos casos a la hipertrofia de un aparato estatal alejado de sus funciones indelegables más importantes, preocupado por mantener empresas que jamás debieron pasar a su tutelaje, en lugar de concentrar sus esfuerzos en actividades y sectores de alto valor estratégico de importancia vital para el desarrollo económico de la región.

La función del Estado en el proceso económico

Los economistas y los políticos neoliberales insisten en que el Estado no debería tener participación alguna en la actividad económica, pues ello genera, entre otras cosas, ineficiencias, burocratismo y elevación de costos, además de que contraviene los principios esenciales de la libertad y de la elección de oportunidades.

En América Latina esos principios los sustentan los grupos neoconservadores que no escatiman esfuerzos en plantear el principio del “Estado subsidiario”, el cual no debe interferir en el accionar de las empresas privadas y limitar su labor al mantenimiento del orden interno y a las tareas de asistencia social. Insisten, al mismo tiempo, en que el Estado se abstenga de participar acti-

vamente en la conducción del proceso de desarrollo y en la regulación de la economía.

El objetivo supremo de la corriente neoconservadora parece ser la supresión de toda clase de regulaciones, arbitrajes, intervenciones y controles estatales en la actividad privada. Empero, de lo que en realidad se trata es que el Estado, en la etapa actual, se integre directa y plenamente al servicio y beneficio de los sectores dominantes, los cuales han encontrado en las privatizaciones el medio adecuado para obtener las principales empresas y entidades públicas, es decir, de toda la sociedad, en condiciones económico-financieras muy favorables. Además, han recurrido a los subsidios y tarifas y precios especiales, entre otras prerrogativas, para maximizar unos beneficios que contrastan con sus escasas inversiones para adquirir las empresas que se privatizan.

La prédica para abatir el papel estatal en el proceso económico evidencia una gran simplicidad conceptual, que se demuestra al examinar el rumbo seguido por los gobiernos de los países occidentales. A modo de acotación, baste mencionar que el sistema capitalista no podría haberse estructurado sin la acción enérgica del Estado, cuyos rasgos y características fundamentales se formularon con el objetivo prioritario de consolidar al propio sistema que lo había concebido.

Las políticas de los gobiernos desarrollados son ejemplos claros, concretos, de la participación intensa del Estado en el quehacer económico-social. La defensa irrestricta de los productores nacionales, aun de los escasamente eficientes, mediante cuantiosos subsidios (abiertos o encubiertos) y barreras arancelarias y paraarancelarias que impiden el acceso fluido de productos competitivos de las naciones menos desarrolladas e industrializadas, demuestra una fuerte dosis de proteccionismo estatal y de la imbricación del accionar del Estado y el proceso económico.

Los bloques económicos, comerciales y financieros no podrían haberse configurado sin la participación y dirección decidida de los gobiernos. Los esfuerzos que se realizan en Estados Unidos y Europa para neutralizar parcialmente la competencia de Japón o para lograr un mayor y más competitivo desarrollo tecnológico e industrial, son sólo algunos ejemplos de la participación activa del Estado para impulsar la actividad económica y el desarrollo.

La fuerte tendencia hacia la globalización y transnacionalización de la economía mundial, en la cual existe una exacerbada competitividad sustentada en el uso intensivo de alta tecnología y se crean megamercados para expandir el intercambio comercial y las inversiones para enfrentar más adecuadamente la ola competitiva, constituye un entorno en el cual es absurdo pretender disminuir el papel del Estado como impulsor fundamental del quehacer económico. Ello es especialmente válido en las naciones en vías de desarrollo con graves problemas socioeconómicos y que encaran el desafío de ingresar a la modernidad, impulsar el crecimiento económico que conduzca al desarrollo y responder a las crecientes demandas de equidad.

Reformar el papel del Estado democrático

América Latina vive una etapa de gran complejidad y, en cierto modo, muy conflictiva y peligrosa. El restablecimiento de las democracias en la región ha enfrentado delicadas situaciones socioeconómicas, gran parte de ellas resultado de la crisis de la deuda externa y la fuga de capitales; elevados procesos inflacionarios; políticas tributarias ineficaces; disminución del crecimiento; reducción drástica del aparato productivo, y aguda inequidad social.

De 1981 a 1990 el PIB regional creció a una tasa anual de 0.9%, mientras que el producto por habitante disminuyó a un ritmo de 1.2%, con un decrecimiento acumulado de 9.6% en el decenio. Mientras que en 1980 el PIB por habitante era de 2 188 dólares, en 1990 descendió a 1 946, cuando en este último año en los países desarrollados era en promedio de 19 090 dólares. La participación en las exportaciones mundiales, 6.6% en 1960, descendió sistemáticamente hasta llegar a 3.4% en 1991.

Los organismos financieros internacionales, especialmente el FMI, plantearon como objetivo prioritario reducir al máximo la deuda externa. Ello podría haber sido perfectamente comprensible y lógico si las erogaciones respectivas se hubiesen vinculado al crecimiento del producto o al incremento importante de las exportaciones. Lo que ocurrió, sin embargo, fue que con la misma estructura productiva se realizaron los mayores esfuerzos para cancelar las obligaciones externas. Así, se impusieron diversos planes para cumplir el servicio de la deuda, cuya aplicación irrestricta condujo a una profunda y prolongada etapa recesiva (la tristemente célebre "década perdida"), la cual, aparentemente, apenas se está superando.

Debido al agudo receso económico de América Latina los problemas sociales se han profundizado notablemente. Según la CEPAL, en 1990 la pobreza y la indigencia afectaron a 46% de la población total, esto es, 195.9 millones de personas, 83 millones más que en 1970 y 60 millones más que en 1980. Del total de pobres, alrededor de 93.5 millones eran indigentes. La misma fuente señala que "en los años ochenta la región deshizo parte de lo andado por la senda del desarrollo al transferir mano de obra desde actividades de mayor productividad e ingreso a otras de ingresos más bajos."³ Durante todos esos años creció el desempleo abierto, el cual no se ha podido atemperar con los trabajos unipersonales o por cuenta propia, que se caracterizan por sus bajos niveles técnicos y remunerativos.

La distribución regresiva del ingreso da lugar a una sociedad dual, donde el polo privilegiado concentra la riqueza y el despilfarro y el otro la pobreza y la indigencia. Enormes masas de población que buscan la supervivencia individual a cualquier costo

3. CEPAL, *El perfil de la pobreza en América Latina a comienzos de los años noventa*, Santiago de Chile, 1992.

son víctimas de enfermedades diversas, desnutrición y analfabetismo, produciéndose gradualmente lo que se ha dado en llamar la “africanización” de América Latina. Además, esa población puede ser presa fácil de aspiraciones mesiánicas de presuntos líderes políticos, esto es, del “golpismo salvador”.

La inequidad social en América Latina atenta contra la estabilidad y el orden constitucional. Los casos de Haití, Venezuela y Perú, por sólo citar los más notorios, muestran la necesidad de realizar profundas transformaciones políticas, económicas y sociales; fortalecer la democracia y reformular el papel del Estado.

En este trabajo se reiteran dos aspectos en apariencia contradictorios pero que reflejan una realidad objetiva: el Estado debe participar activamente en la conducción del proceso económico, pero no se soslaya su burocratismo y la corrupción que impera en ciertos sectores del aparato oficial. En muchos países la corrupción constituye una categoría social que ha adquirido una enorme magnitud. Esto determina, al mismo tiempo, una democracia restringida, en la que el Estado “vuelca generosamente el cuerno de la abundancia” para algunos grupos privilegiados, mientras que a otros sólo se exigen sacrificios.

En estas circunstancias es imprescindible reformular el papel del Estado democrático. Su gestión debe ser transparente y permitir la participación de los ciudadanos; igual que en algunos países desarrollados con amplia tradición democrática, debe haber una justicia eficiente dotada de la infraestructura necesaria para juzgar y condenar la corrupción y que garantice el derecho al trabajo, a un salario digno, a la salud, a la educación, así como a la dignidad de las personas, en especial la de los sectores sociales más desprotegidos. “Se requiere una reforma que conduzca a un Estado que en lo económico promueva la modernización e impulse el desarrollo y en lo social sea solidario con los sectores de la población más marginados. Esto significa para América Latina pasar del Estado benefactor tradicional, no a un Estado mínimo, gendarme del neoliberalismo, sino a uno solidario, que al atender la marginación social racionalice sus esfuerzos en el empleo de los recursos necesarios y enfrente los problemas de la pobreza y del deterioro del bienestar social de la región.”⁴

Además de atender los graves problemas sociales, será preciso que el poder público fomente la creación gradual de empleos para los millones de desocupados y promueva el desarrollo de la educación, la ciencia y la tecnología, a fin de que los países latinoamericanos puedan aspirar a integrarse a la nueva realidad de la economía internacional. De igual modo, deberá invertirse lo necesario en actividades productivas que estimulen, a su vez, la inversión del sector privado, el cual deberá asumir —como es elemental— el riesgo empresarial y olvidarse de la especulación financiera y de las prebendas otorgadas por el Estado.

Eficiencia privada e ineficiencia pública

Uno de los argumentos que principalmente se esgrimen contra la gestión estatal excesiva es su aparente o real ineficiencia y la supuesta eficiencia del sector privado. Sin desconocer la legitimidad parcial de ese juicio, en especial en lo concerniente al oneroso aparato burocrático y a la innegable corrupción, conviene realizar algunas precisiones. En primer lugar, de no haber existido la fuerte presencia del Estado y la inversión pública, la situación económica actual de América Latina sería aún más delicada, habida cuenta de la escasa propensión a invertir de los grupos privados importantes. Numerosas empresas y obras de infraestructura no se hubieran materializado sin el concurso y financiamiento oficiales. En casos específicos, los empresarios privados se asociaron en forma minoritaria con el Estado para obtener servicios, bienes o insumos a precios “promocionales” o beneficiarse con la infraestructura realizada.

Cabe destacar que en la región existen empresas estatales con un comportamiento ejemplar en cuanto a eficiencia, tecnología, facturación y participación en el PIB. Es el caso de la Corporación del Cobre en Chile y Petróleos Brasileños. Fuera de América Latina sobresale el Instituto Nacional de la Industria de España, que desde su creación en 1941 ha sido un mecanismo muy importante para el fomento de la actividad económica y, en ciertos sectores, del desarrollo tecnológico. Ello ha ocurrido a pesar de que algunas empresas pertenecientes al Instituto han perdido rentabilidad por circunstancias específicas.

Otro ejemplo es el Instituto para la Reconstrucción Industrial de Italia, el consorcio público más importante y diversificado de ese país. Posee un activo consolidado de 62 500 millones de dólares, factura 41 000 millones, ocupa a 416 000 trabajadores, realiza exportaciones por 7 000 millones y en 1989 tuvo utilidades por 1 160 millones de dólares. Si bien el Instituto ha privatizado algunas empresas, mantiene el control de actividades tales como transporte, gas, construcción naval y siderurgia.

En la mayoría de los países latinoamericanos la ineficiencia privada en ciertos sectores se ha trasladado al Estado: en el financiero, por la cartera vencida —en ocasiones multimillonaria— y las operaciones de rescate de entidades bancarias en quiebra; en el mercantil e industrial mediante la “cesión” al Estado de empresas en gran parte obsoletas para evitar la pérdida de fuentes de trabajo. Así, el sector público se convirtió en un “hospital de empresas” en ruinas, con el consiguiente perjuicio para la sociedad. Cabe señalar que para trasladar a la sociedad los costos de la ineficiencia privada se ha echado mano del burocratismo, la falta de democratización, la inexistencia de responsabilidad individual y la corrupción en determinados niveles del Estado.

“Se presupone que las empresas públicas y privadas tienen estructuras de incentivos diferentes y, por consiguiente, resultados distintos en cuanto a eficiencia. El punto de vista académico tradicional ha sido que cuando los sectores público y privado se

4. René Villarreal, “La empresa pública en América Latina en los noventa”, *Capítulos del SELA*, núm. 25, Caracas, abril-junio de 1990.

comparan entre sí en términos de los costos necesarios para producir resultados similares, el desempeño del sector empresarial es muy superior al público. Sin embargo, esas conclusiones deben tratarse con cautela; recientemente los investigadores han llegado a conclusiones contradictorias a partir de los estudios realizados sobre un conjunto de trabajos en ese campo. Al parecer, no hay necesariamente una relación sistemática entre la propiedad privada y la eficiencia en función de los costos de una empresa privatizada.”⁵

La deuda externa y la privatización

En el decenio de los setenta, debido a los problemas típicos de asfixia financiera y estrangulamiento de la balanza de pagos, América Latina contrajo, de manera irresponsable, una cuantiosa deuda externa. Ésta, sin embargo, no se empleó para impulsar el desarrollo económico regional y en la mayoría de los países se produjo una cuantiosa fuga de capitales que según cálculos del Banco Mundial equivalió a 50% de la deuda externa total.

En 1980 la deuda de América Latina era de 230 400 millones de dólares corrientes y en 1992 llegó a 450 875 millones. Llama la atención el crecimiento vertical de la deuda, a pesar de los cuantiosos pagos realizados por su servicio (de 1982 a 1992 ascendió a 300 000 millones de dólares), de las importantes operaciones de conversión de deuda en capital (en muchos de los casos aplicadas a la privatización de empresas estatales) y del proceso de reestructuración de la deuda con base en el Plan Brady.

La cuantiosa deuda externa de los países en desarrollo en general, y de América Latina, en particular, constituyó un fuerte impulso al proceso privatizador, ya que ante las dificultades económico-financieras para cumplir su servicio, los organismos internacionales, en particular el FMI, y los acreedores exigían que se les pagara con el producto de la venta de las empresas y entidades estatales, pues los países no disponían de los fondos necesarios para hacer frente a sus compromisos. Por ello, varios bancos del exterior, asociados con empresas transnacionales y con grupos económicos locales, se han convertido en los propietarios de importantes empresas de América Latina.

Gasto público y estrategias de desarrollo

América Latina ha emprendido programas de cambio estructural caracterizados por procesos de desregulación, liberación y apertura económica y reformas fiscal y presupuestaria. Esta última consiste básicamente en el recorte drástico del gasto público y el incremento de la recaudación tributaria para obtener un balance no sólo equilibrado sino superavitario. Esto prácticamen-

5. Susan K. Jones, “El camino de la privatización”, *Finanzas y Desarrollo*, Banco Mundial, Washington, marzo de 1991.

te no lo ha logrado ningún país de la región (excepto México) ni ninguno de los desarrollados. Se pretende que el excedente así obtenido sirva para cubrir los compromisos de la deuda externa. Los recursos provenientes de las privatizaciones tienen igual propósito.

Los analistas neoliberales señalan que el gasto público es un elemento de funestas consecuencias para la economía nacional. Su recorte drástico en América Latina ha acentuado la inequidad social y el deterioro de la infraestructura económica y social. Si bien es cierto que en muchos casos ese gasto se ha utilizado para consolidar y ampliar el poder de los sectores dominantes, así como para expandir la burocracia estatal, no debe olvidarse que cumple un papel fundamental en el proceso de desarrollo cuando permite construir obras de infraestructura socioeconómica e impulsar polos de crecimiento económico. El cuadro 1 muestra la evolución del gasto total con respecto al PNB en naciones industrializadas y en desarrollo.

C U A D R O 1
GASTO SOCIAL DE PAÍSES SELECCIONADOS EN RELACIÓN CON EL PNB (PORCENTAJES)

	1972	1990		1972	1990
Argentina	19.6	15.5	Estados Unidos	19.0	24.0
Brasil	29.1	36.0	Alemania ¹	24.2	29.0
Colombia	13.1	15.1	Bélgica	39.3	49.3
Chile	43.2	32.8	Dinamarca	32.6	41.2
Ecuador	13.4	15.6	Francia	32.3	43.0
Perú	16.1	11.6	Reino Unido	32.0	34.8
México	11.4	18.4	Italia	29.5	48.5
Uruguay	26.8	27.5	Japón	12.7	16.7
Venezuela	18.1	23.1	Países Bajos	41.0	52.8

1. Antes de la reunificación.

Fuente: Elaboración propia con base en Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1992*, Washington.

José Luis Curbelo señala: “Desde la perspectiva de la reducción del gasto, es pertinente: a) reconsiderar la amplia panoplia de subvenciones que benefician sobre todo a las clases medias y concentrar el gasto público en los sectores más necesitados y en los servicios estratégicos para la transformación productiva positiva y la lucha contra la pobreza (salud, educación, infraestructura básica, etc.); b) reformar la administración y el sector público, es decir, reducir el empleo financiado con cargo al presupuesto o bien incrementar drásticamente su eficiencia; c) modificar los mecanismos de licitación para la prestación de servicios, a fin de reducir la discrecionalidad administrativa en la contratación pública (proclive al patrimonialismo de la cosa

pública cuando no a la corrupción abierta); d) exigir niveles mínimos de eficiencia –los que en alguna medida deben reflejarse en la cuenta de resultados– aceptables al sector público empresarial, y e) reducir drásticamente el gasto militar.”⁶

Es necesario destacar, además, que las empresas estatales desempeñan una función importante en el amplio instrumental que los países desarrollados usan como elementos de singular importancia en los aspectos vinculados a la regulación parcial del mercado, a la redistribución del ingreso, al desarrollo económico y a la gravitación en el PIB (véase el cuadro 2.).

En ciertos países la reducción del gasto público ha sido de tal magnitud que se han puesto en riesgo programas vigentes en materia de educación, investigación, salud y seguridad social. Por ello, América Latina se encuentra en una situación de menor desarrollo económico con una elevada inequidad social.

“Los procesos de reestructuración económica en la crisis ponen de relieve aspectos estructurales (industrialización trunca, vulnerabilidad del sector externo, etc.). Ello ocurre al aplicarse las políticas de ajuste y, sobre todo, al encararse las políticas de modernización del Estado. Esa “modernización” en sus lineamientos predominantes (insistencia en el ajuste fiscal, desregulación, privatización, descentralización muchas veces con concentración de decisiones políticas, encaramiento de servicios

públicos, reducción del personal estatal, desmonte de políticas sociales, racionalización de la gestión estatal) no revierte, sino profundiza, los resultados excluyentes propios de la crisis.”⁷

Por estas particulares circunstancias se torna imprescindible inducir una mayor y mejor democracia que posibilite una nueva relación interna que no se supedita en exceso a los lineamientos de los organismos financieros multilaterales, que anteponga el interés nacional a las diversas variantes del ajuste y en la que el Estado cumpla el papel decisivo en la convocatoria al empresariado, a los sectores productivos, a los partidos políticos y a la sociedad en su conjunto, para emprender una estrategia de desarrollo que considere la situación de crisis y las necesidades de transformación que se demandan. Es imprescindible, por tanto, redefinir y reformular el perfil económico de los países de la región.

“Como lo demuestra la experiencia exitosa de algunos países del mundo en desarrollo, el papel del Estado es crucial en esta perspectiva, pero es necesario cambiar su libreto tradicional: menos regulación y más promoción del desarrollo. Una mayor descentralización de las decisiones permitiría ampliar la capacidad de innovación. Así, cabría combinar –con criterios de racionalidad social– planificación y mercado en vez de insistir en su oposición. En efecto, se requiere conformar una nueva articulación

7. Fernando Calderón y Mario R. Dos Santos, *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina*, Fondo de Cultura Económica-Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Santiago de Chile, junio de 1991, p. 21.

6. José Luis Curbelo, “Desarrollo y políticas en América Latina en el cambio de siglo”, *Comercio Exterior*, vol. 43, núm. 9, México, septiembre de 1992, p. 813.

C U A D R O 2

PAÍSES INDUSTRIALIZADOS: CONTRIBUCIÓN DE LAS EMPRESAS CON PARTICIPACIÓN ESTATAL EN EL VALOR AGREGADO DE CADA ACTIVIDAD, FINALES DE 1989

	Correo	Telecomunicaciones	Electricidad	Gas	Petróleo	Carbón	Ferrocarriles	Transporte aéreo	Acero	Construcción naval
Estados Unidos	90	–	25	–	–	–	25	–	–	–
Japón	100	33	–	–	–	–	25	–	–	–
Alemania	100	100	75	50	25	50	100	100	–	25
Francia	100	100	100	100	–	100	100	75	75	–
Italia	100	100	75	100	–	–	100	100	75	75
Reino Unido	100	–	100	25	25	100	100	–	75	50
Canadá	100	25	100	–	–	–	75	75	–	–
Australia	100	100	100	100	–	–	100	75	–	–
Austria	100	100	100	100	100	100	100	100	100	–
Bélgica	100	100	25	25	–	–	100	100	50	–
Países Bajos	100	100	75	75	–	–	100	75	25	–
España	100	50	40	75	–	50	100	100	50	75
Suecia	100	100	50	100	–	–	100	50	75	75
Suiza	100	100	100	100	–	–	100	25	–	–

Fuente: “Industrial Policy in OECD Countries”, *Annual Review 1992*, París, p. 58.

de intereses públicos, estatales y privados que sea más funcional a la instauración de un círculo virtuoso de relacionamiento. La razón es simple pero poderosa: el carácter mixto de una economía no sólo está dado por la coexistencia obvia de diversas formas de propiedad, sino por sus interacciones y articulaciones y por las modalidades de funcionamiento de la economía en su conjunto. Tampoco se trata de dismantelar irreflexivamente el sistema de regulaciones y el aparato productivo estatal; más bien es necesario racionalizarlo—de manera progresiva y transparente—para promover una mayor eficiencia global de la economía en sus sectores público y privado. En este marco la política de empresas públicas debe renovarse apuntando, en lo macroeconómico, a la concentración en actividades estratégicas y prioritarias y, en lo microeconómico, a la modernización de su estructura y recuperación del espíritu empresarial.”⁸

El auge privatizador

La ola privatizadora en América Latina, según diversos investigadores, sigue dos vertientes principales. La que se podría denominar como exterior obedece a la influencia de los organismos financieros internacionales que han impulsado las privatizaciones en gran medida con el sistema de conversión de deuda en capital. La otra se refiere a los factores internos, propios de la problemática de los países de la región: dotar de mayor eficiencia al sector público, el cual no debe dirigir empresas no estratégicas y no esenciales; abatir el rezago tecnológico de las empresas estatales y elevar su competitividad; suprimir la corrupción, y solucionar parcialmente necesidades presupuestarias.⁹

A esos elementos debe añadirse otro de singular importancia. Durante un largo período la empresa pública desempeñó un papel significativo en el proceso de acumulación del sector privado de manera coincidente con la expansión del propio Estado. Debido a la crisis de los últimos años y al cambio de modelo de acumulación, en la actualidad el capital privado de algunos países latinoamericanos elige crecer mediante la compra, a precios infravaluados, de empresas públicas. De contratista o proveedor de la empresa estatal pasa a ser copropietario.

El examen de las privatizaciones realizadas en la mayoría de los países de la región revela que los recursos así obtenidos se destinan fundamentalmente a atender las exigencias de los acreedores externos. Esa política, que tiene fuertes rasgos de irracionalidad conceptual, hace que los sectores económicamente más concentrados, vinculados a capitales transnacionales, reciban en condiciones muy favorables las principales empresas de la re-

8. Juan M.F. Martín, “Interacción de los sectores público y privado y la eficiencia global de la economía”, *Revista de la CEPAL*, núm. 36, Santiago de Chile, diciembre de 1988.

9. Naúm Minsburg, “El auge de la privatización en América Latina”, *Boletín de Información Comercial Española*, núm. 2280, Madrid, 20 al 26 de mayo de 1991.



a mayoría de las naciones

ha emprendido la

privatización con las

empresas estatales más

importantes debido a las

urgencias inherentes a la

deuda externa

gión. Ello está dando lugar a una profunda reestructuración socioeconómica en la mayoría de los países.

“Se ha tendido a homologar el concepto de privatización con la venta de empresas públicas al sector privado, desconociendo sus implicaciones en los distintos ámbitos de las relaciones de clase que estructuran tanto a la sociedad en su conjunto como aspectos sustantivos de la vida cotidiana de sus miembros. El concepto de privatización debe ser entendido como el conjunto de políticas estatales cuyo propósito común fundamental es reorganizar la distribución del poder dentro de la sociedad, afectando el quehacer concreto de los grupos sociales e individuos que la integran.”¹⁰

Cabe destacar que la mayoría de las naciones latinoamericanas ha emprendido la privatización con las empresas estatales más importantes debido a las urgencias inherentes a la deuda externa. De esa política privatizadora destacan el apresuramiento, el voluntarismo y el ansia desmedida de “privatizar todo lo privatizable”. Esto ha significado que en varios países se cometan arbitrariedades, que el proceso carezca de la mínima transparencia y que los precios de venta de las empresas no reflejen cabalmente el valor patrimonial. Cabe destacar, con base en una lógica elemental, que el Estado no puede, mientras está vendiendo una empresa, anunciar que venderá otras y en fechas perentorias, pues ello obviamente retrae los precios y desmejora las

10. Patricio Rozas y Juan Manuel Reveco, “Privatizaciones de empresas públicas en Chile. El problema de su revisión”, *Pries Cono Sur*, núm. 36, Santiago de Chile, julio de 1990.

condiciones, especialmente en una época como la actual en que existe una gran cantidad de empresas que se están privatizando en el mundo.

En vista de las experiencias en la materia, destacados analistas sostienen que se ha exagerado mucho el potencial de la privatización como opción política. Se ha demostrado, además, que es posible mejorar el desempeño de las empresas públicas si se estimula la responsabilidad individual en el ejercicio de las funciones inherentes al Estado, así como la mayor competencia en el mercado. Ello antes que un cambio en la propiedad de las empresas.

Ante la ola privatizadora las transnacionales buscan las mejores oportunidades de inversión, imponen sus condiciones particulares, invierten los menores capitales posibles y, lo que es más grave, no aceptan compromisos de inversión ulteriores para hacer más eficientes y expandir las actividades de las empresas adquiridas. En el mejor de los casos las inversiones imprescindibles se efectuarán a largo plazo y como resultado de la aplicación de los incrementos de los precios o de las tarifas de los bienes y servicios volcados al mercado.

“Conviene recordar que la privatización no debe considerarse como un objetivo en sí mismo, sino como una política económica que debe contribuir al logro de los grandes objetivos sociales de desarrollo; es en ese sentido y con ese criterio que cada proyecto concreto de privatización se debe analizar y evaluar. Conviene que en esa carrera desenfrenada a que se han lanzado casi todos los gobiernos de la región —con un entusiasmo que no les es característico en otras acciones— pierdan los que han apostado a que la privatización va a terminar convirtiéndose en el gran *affaire* del momento, en el que la colectividad es la única que no gana comisión.”¹¹

Debe señalarse un hecho de importancia singular: el carácter monopólico de buena parte de las empresas estatales. Es muy importante que se incorpore, como elemento inseparable de los procesos privatizadores, la correspondiente desmonopolización de las actividades de que se trate y que se establezcan, además, reglas claras de funcionamiento para que el cambio no adquiera características funestas, como sucede en la actualidad. Esto es, hay que evitar sustituir monopolios estatales —que pese a sus deficiencias inocultables responden a los intereses nacionales— por monopolios privados, los cuales en naciones como las latinoamericanas concentran un enorme poderío, actúan de forma arbitraria y maximizan sus beneficios sin considerar el servicio a la sociedad y su necesaria contribución al desarrollo económico.

La grave coyuntura socioeconómica y las experiencias privatizadoras en América Latina hacen necesario un profundo deba-

te para aclarar algunas premisas básicas: a) Definir y establecer una estrategia de desarrollo económico para cada país, teniendo presente el objetivo de la integración de América Latina. En ese sentido, examinar cuáles son las empresas públicas en las que el Estado debe concentrar sus esfuerzos, sea por su alto contenido social o por su importancia estratégica. b) Redefinir el papel del Estado como impulsor del proceso económico y emprender con el sector privado proyectos que puedan convertirse en promotores del despegue económico y del desarrollo. c) Reformular una nueva inserción internacional basada en una amplia reconversión productiva sustentada en los adelantos tecnológicos y científicos adecuados para las producciones nacionales para, de ese modo, incrementar el valor agregado de las exportaciones, expandir el comercio exterior, mejorar los términos del intercambio y ampliar y consolidar los mercados en condiciones más equitativas. d) Examinar cómo encarar una política de privatizaciones de empresas no estratégicas y cuál deberá ser el destino de los fondos recaudados.

El Estado deberá empeñar sus esfuerzos en promover la competencia, evitar la acción de los monopolios y combatir la tendencia hacia la cartelización y la oligopolización de la economía que tan funestas consecuencias ejercen en los países de América Latina.

“Por estas razones habría que combinar, con criterios de racionalidad social, operaciones de desregulación y transferencia de activos, y enmarcar a esta última en un amplio y cuidadoso programa de racionalización de las empresas públicas. La privatización, en el sentido más amplio, ha irrumpido en el escenario latinoamericano como concepto cargado de simbolismos ideológicos, pero sobre el que no se ha articulado un discurso racional en el marco concreto de cada país. Cabe insistir en la necesidad de prudencia para concebir y sobre todo para administrar el cambio que ese proceso implica, el cual puede conducir a una amplia experiencia democratizadora, pero también a un movimiento violento hacia la concentración del poder y la riqueza y al debilitamiento de las fronteras nacionales como barreras a la transnacionalización abierta. Debe tenerse presente que la racionalización del sector de empresas públicas y las políticas de desestatización que puedan acompañarla son procesos de largo plazo que tienen consecuencias en ese mismo horizonte. Por este motivo, es necesario alcanzar un mínimo consenso para asegurar su continuidad en el tiempo. Esto, a su vez, exige un debate amplio, informado y transparente.”¹²

En resumen, puede decirse que las experiencias privatizadoras en América Latina han profundizado la restructuración económica en favor de los grupos capitalistas más concentrados ligados a las transnacionales, lo cual ha ahondado los problemas clásicos de la región: estancamiento, estrangulamiento externo y ampliación del retroceso socioeconómico. ②

11. Alfredo Barros Jiménez, “El afán privatizador”, *Visión*, México, 26 de febrero de 1992.

12. Juan M. E. Martín, *op. cit.*