

PRIVATIZACIONES Y REESTRUCTURACION ECONOMICA EN AMERICA LATINA

Naúm Minsburg*

*"Es sabido que existen posturas contrapuestas ante el fenómeno de la privatización de empresas públicas. Sus defensores destacan los avances que ésta aporta en el campo de la eficiencia, mientras que otros analistas 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

Introducción

La política privatizadora que comenzó

1. Gómez de De Pablos, María Luisa, "Una revisión de la literatura reciente sobre privatizaciones", Boletín de Información Comercial Española N° 2319, 30/3 al 5/4/1992, Madrid, España.

* Economista. Especialista en economía internacional y de América latina. Autor de varios libros y ensayos.

esté materializando en los diferentes países, y deberá adaptarse de acuerdo con sus diversas características específicas.

Tal política de privatizaciones tendrá particulares efectos y determinadas repercusiones colaterales de naturaleza política y socioeconómica, en relación con el grado de desarrollo económico existente en los países en que ésta se aplique. Así, las privatizaciones que se han realizado y las que se están ejecutando en las naciones centrales altamente desarrolladas, tienen objetivos absolutamente diferenciados de aquellas que se realizan en los países pertenecientes a los sistemas "ex socialistas" del este europeo, o de las que se materializan en las naciones en vías de desarrollo. Asimismo debe destacarse que en cada país donde se aplica la política de privatizaciones, ésta ejerce una gran influencia sobre el entramado del tejido de la sociedad de acuerdo con la conformación política y social de cada nación.

Debido a que el fenómeno de la privatización es todavía de una relativa reciente realización, y que su extensión se lleva a cabo internacionalmente y a veloz ritmo, resulta evidente la ausencia de un debate esclarecedor, de un pensamiento claramente estructurado, lúcido y crítico; se evidencia, además, la escasez de una amplia literatura vinculada al tema, la falta de criterios analíticos serios, fundamentados, no apologeticos, que permitan lograr una conceptualización cabal en la materia, contemplando necesidades diferentes, ventajas y desventajas, y que posibiliten el trazado —sin caer en esquematismos— de algunos parámetros que permitan una clarificación conceptual, especialmente para los países en desarrollo, del destino que se debe dar a los fondos que se obtengan mediante el sistema de privatizaciones.

Resulta particularmente importante, determinar cuáles sectores económicos o empresas deberán mantenerse en la órbi-

ta estatal por su elevada valoración estratégica y social, y cuáles pueden y deben ser privatizadas —en las mejores condiciones económico-financieras— para confirmar que "el control de la gestión y su sin-tonización con el interés público habrán de ser las guías y éstas aparecerán cuando la libre competencia y los métodos de organización garanticen que los gestores hacen exactamente lo que los propietarios, es decir, todos los ciudadanos, quieren que hagan".²

En muchos casos la política privatizadora ha sido instaurada fundamentalmente como elemento de naturaleza o contenido político antes que económico: el ejemplo más notorio fue el de Gran Bretaña cuando la utilizó para disminuir el poder sindical y por lo tanto el del partido Laborista. El caso de Chile es por demás elocuente; las privatizaciones tenían por objetivo destruir las bases estructurales del sistema instaurado durante el gobierno de Salvador Allende.

En la mayoría de los países en desarrollo, atanzados por la recesión y por su deuda externa, la política privatizadora está impulsada enérgicamente por los organismos financieros multilaterales, que inclusive llegan a brindar apoyo crediticio específico (lo que implica la creación de un nuevo endeudamiento externo) para posibilitar un proceso de privatizaciones de mayor profundidad y con un ritmo de realización sumamente acelerado, con el objetivo de "privatizar todo lo privatizable".

Ello incide, naturalmente, en que las privatizaciones no se realicen en las mejores condiciones, ni se obtengan los valores mínimos correspondientes por las entidades a privatizar, ni se logre, posteriormente, un servicio eficiente, adecuado y con costos razonables. Las autoridades económicas locales —en la mayoría de los

2. Gómez de De Pablos, op. cit.

Los Minsburg
comer que
se desarrolla
en los países
centrales
son + de
los países ex
socialistas
y de los países
en vías de
desarrollo

Privatización
tienen
en
los
países
del
gobierno
estructural
y ventajas
populares
Chile

casos— y los nuevos propietarios, se desinteresan de la imprescindible eficiencia que debe privilegiar la atención para con los usuarios de las empresas privatizadas.

De acuerdo con la prédica sostenida por los mencionados organismos financieros, el objetivo primordial de las privatizaciones consistiría en que mediante el traspaso al sector privado de entidades estatales, se disminuya o se aligere el monto de la deuda externa o de su servicio. Objetivo que en la práctica se cumple pero en montos relativamente exiguos, medidos en función del volumen de la deuda, tal como se podrá constatar.

Por otra parte, cabe destacar que en varios países que están emergiendo de prolongadas etapas recesivas y de procesos altamente inflacionarios, donde las necesidades de capital son muy importantes, existen empresas estatales que tienen una gran significación e importancia socioeconómica por su participación en el producto, y que una vez "eficientizadas" de acuerdo con los modernos conceptos en la materia, pueden constituirse en nuevos e importantes polos de desarrollo y facilitar el relanzamiento económico.

La privatización está considerada por ciertos sectores neoconservadores como una suerte de panacea que resolverá automáticamente y por sí misma, las graves dificultades coyunturales y estructurales de los países en desarrollo. Desconocen que el simple cambio de titularidad en las empresas, que pasan de ser estatales a privadas, no implica la incorporación de acervo alguno al patrimonio social, ni al producto interno, ni un mayor incremento de la producción. En el mejor de los casos podría existir una mayor eficiencia en el uso de los factores tecnológicos y de trabajo y alguna inversión que mejore y expanda el funcionamiento de la empresa privatizada.

Por otra parte, a la exaltación de los

presuntos beneficios de la privatización, converge en forma simultánea un embate contra la participación y la función del estado en el proceso económico. Se sostiene de una manera actualizada, los sacralizados principios del "dejar hacer, dejar pasar", elevando al mercado a una conceptualización teológica, a una especie de nuevo credo en que, por el mero accionar de la competencia y del libre juego de la oferta y la demanda, se solucionarían los complejos problemas sociales y económicos. Se disimula y pretende ignorar la actual tendencia hacia la concentración y la transnacionalización de la economía, y la existencia de fuerzas monopolísticas y oligopólicas, especialmente en los países en desarrollo, que constituyen la antítesis del libre mercado.

"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 simplemente en la acción colectiva. Esta observación no invita a ninguna conclusión respecto del nivel 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, más responsable, más firmemente sujeta al control de la ciudadanía— cuando los contratos pueden ser redactados claramente y cabalmente puestos en vigor, y cuando los esfuerzos de los proveedores por influir en las decisiones pueden ser refrenados. Sería incorrecto, y también inútil, negar el considerable potencial de la privatización en estos casos. Pero resultaría temerario proclamar que la gestión privada

resulte una panacea contra la esencial complejidad del dominio público."³

Estado y economía en América latina

En la década de los años '30 y como consecuencia de la profunda crisis desatada durante la gran depresión, en la mayoría de los países de la región el estado ha debido asumir un papel sumamente activo en la conducción del proceso económico para morigerar los efectos de la crisis generalizada.

Para alcanzar dicho propósito se crearon una serie de entidades que, en muchos casos, regulaban la producción de determinados bienes y de sectores productivos a efectos de precaver a los productos de las contingencias externas.

De esa época data también la creación en la mayoría de las naciones latinoamericanas de diversas instituciones como, por ejemplo, el Banco Central, entidad cuya misión principal ha sido la emisión de moneda, el control y supervisión de las entidades financieras y crediticias, de la política cambiaria, etcétera. Pero la función del estado en el proceso económico no se limitaría a tales actividades reguladoras del mercado financiero.

Aunque en varios países de la región la existencia de empresas estatales es de antigua data, tal el caso de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (Y.P.F.), o de Petróleos Mexicanos (Pemex), la expansión del sector público en escala significativa en la esfera económica se produciría a partir de la década del cuarenta.

Precisamente al finalizar la segunda guerra mundial y, en cierto modo, en consonancia con lo que sucedía prácticamente en el nivel mundial, en América latina se produjo una ola de nacionalizaciones que expandió notablemente el accionar del sector público hacia diversos sectores de la producción de bienes y servicios. Fue así que se crearon un gran número de

empresas estatales, en las que el estado participaba en forma total o con un gran poder decisorio.

En muchos las nacionalizaciones fueron efectuadas, mediante una adecuada compensación económica, en empresas que presentaban un elevado grado de obsolescencia y que imperiosamente reclamaban un reequipamiento que las adecuara a las necesidades del momento, y que por tales circunstancias ya habían dejado de ser rentables y sus propios directivos estaban interesados en su venta. El ejemplo más notorio de tales operaciones lo constituye, sin lugar a dudas, la adquisición de las líneas ferroviarias que requerían de urgentes inversiones para modernizar y hacer eficiente el servicio.

En años posteriores, en la mayoría de los países de la región tampoco el estado realizaría dichas inversiones, de allí que el sistema ferroviario y el transporte en general, resulten un ejemplo elocuente de las deficiencias que se han evidenciado en ciertos sectores de la conducción estatal.

En forma paulatina y sistemática mediante las nacionalizaciones, la creación de nuevas entidades, o a través de la adquisición de empresas que sus propietarios trasladaban al estado cuando no encontraban suficiente mercado o cuando se transformaban en obsoletas, en América latina el estado ha ido tomando bajo su conducción un sinnúmero de compañías que representaban los más amplios y diversos rubros en la producción de bienes y servicios.

Las actividades de las empresas públicas abarcaban un amplio espectro participando activamente en la generación del producto, destacándose las principales fuentes de energía, la prestación de servicios de transporte diverso (terrestre, mari-

3. Donahue, John D., *La decisión de privatizar (líneas públicas, medios privados)*, Editorial Paidós, Buenos Aires, julio de 1991, pág. 305.

timo y aéreo) y comunicaciones, importantes firmas en minería, en petróleo y gas, acerías y una variada gama de industrias básicas que, con el transcurso del tiempo, se irían ampliando de manera tal que el universo del sector estatal llegaría hasta la actualidad contando con una participación en el P.B.I. global altamente significativa.

Es de destacar también, que en Latinoamérica se ha desarrollado con ímpetu lo que posteriormente se denominaría como la política de sustitución de importaciones, y que contaría con la participación intensa de las grandes empresas locales y de compañías transnacionales interesadas en captar especialmente el mercado interno. Tal política tenía objetivamente, la necesidad de contar con una amplia participación del estado —en diversas formas— y, obviamente, con su protección, cuando no con su asociación.

Este ha sido uno de los motivos de que se crearan en muchos casos empresas que, amparadas en la protección aduanera, en amplias facilidades crediticias y fiscales, y contando con un mercado cautivo, manifestaran fuertes rasgos de ineficiencia y que a lo largo del proceso se apoyaran permanentemente en el estado para la obtención de nuevos favoritismos de distinta índole para continuar con sus actividades. Y ante situaciones conflictivas de diversa naturaleza, muchas de tales entidades pasaron a manos del estado.

Los distintos gobiernos que se sucedieron en América latina, aplicaron una política dual en relación con la función estatal. Por un lado señalaban la necesidad de reducir el peso y el papel del estado y disminuir la carga burocrática, mientras que por otra parte se favorecía a los sectores con menor vocación empresarial o "a los fieles amigos del sistema" que hacían del traspaso de sus compañías un verdadero negociado en perjuicio del conjunto de la sociedad.

En el manejo de los bienes estatales, como resulta evidente, las actuaciones gubernamentales no fueron únicamente realizadas con un enfoque cuyo objetivo prioritario fuera preservar y defender el interés nacional; también se tejieron intereses espurios que afectaban al patrimonio social, como cuando se convertía al estado en una suerte de "hospital de empresas".

Por las circunstancias descritas se llegó a que a mediados de la década de los '80 por ejemplo, la Argentina tuviera 527 empresas estatales, o que México poseyera 1.155 firmas de propiedad pública. Naturalmente que en esta enorme cantidad de entidades, coexistían empresas de la más diversa índole, desde tortillerías, fábricas de zapatillas, hasta hoteles y hosterías, en una palabra, un innumerable conjunto de compañías irrelevantes, al mismo tiempo que importantísimas empresas que, como ya se indicó precedentemente, abarcaban rubros como compañías mineras, petroleras, petroquímicas, acerías, etcétera.

Estos ejemplos demuestran elocuentemente cómo se ha llegado a un estado que, en muchos casos, se ha hipertrofiado, alejado de sus importantísimas e indelegables funciones, preocupado por el mantenimiento de empresas que jamás deberían haber pasado al tutelaje público, en lugar de haber concentrado sus esfuerzos en actividades y sectores de alto valor estratégico, de vital importancia para el desarrollo económico de los países de la región.

La función del estado en el proceso económico

Los economistas y políticos neoliberales, algunos de ellos inspirados en el pensamiento de los premios Nobel de Economía Friedrich von Hayek y Milton Friedman, fundamentaron con una intensa

profusión argumental y con gran énfasis, la necesidad de que el estado no debería tener participación alguna en la actividad económica, pues ello constituía un elemento que generaba, entre otras situaciones, ineficiencia, burocracia, elevados costos y contravenía los principios esenciales de la libertad y la elección de oportunidades.

En América latina tales principios fueron y son sustentados por los elementos neoconservadores que no escatiman esfuerzos en plantear el principio del "estado subsidiario", que no debe interferir con el accionar de las empresas privadas y limitar su labor a: 1) mantenimiento del orden interno y externo; 2) realizar exclusivamente tareas de asistencia social. Cuestionan, al mismo tiempo, la necesidad de que el estado participe activamente en la conducción del proceso de desarrollo y regulación de la economía.

"Para la economía de la satisfacción es básico el compromiso general con el *laissez faire*. No se trata de un principio que se exprese formalmente o no suele hacerse, por lo menos. Se trata de una actitud, del convencimiento de que por la propia naturaleza de las cosas, y sobre todo de la vida económica, al final todo funciona maravillosamente. Nada que suceda en el corto plazo es contrario al bienestar a largo plazo. La intervención del estado, con su mano que controla o sostiene, no es precisa y, salvo cuando un banco o una gran empresa necesita que la salven o hace falta reforzar la defensa común, nunca es beneficiosa".⁴

El objetivo supremo de la prédica permanente de estos elementos ultraliberales consiste, aparentemente, en lograr para la actividad económica privada la supresión de cualquier tipo de regulaciones, arbitrajes, intervenciones, controles o limitaciones estatales en su accionar. Pero en realidad de lo que se trata es que el estado, en la actual etapa, se integre directa y total-

mente al servicio y para beneficio exclusivo de los sectores dominantes.

Estos grupos y sectores han encontrado además en las privatizaciones el método adecuado para obtener el traspaso de las principales empresas y entidades pertenecientes al estado (el patrimonio de toda la sociedad), en condiciones económico-financieras sumamente convenientes para sus intereses, recurriendo cuando fuere menester a los subsidios, tarifas y precios especiales y demás prerrogativas que el estado debe brindarles, con tal de que obtengan la maximización de sus beneficios en relación con las escasas inversiones que efectúan para la adquisición de las empresas que se privatizan.

Aquellos analistas y políticos que continúan sosteniendo permanentemente la prédica de disminuir el papel del estado en la conducción del proceso económico, evidencian una gran simplicidad en materia conceptual o un "desconocimiento" interesado de la realidad internacional. Y ello quedaría demostrado a poco que se examine con total objetividad el rumbo seguido por los gobiernos de los países occidentales.

En efecto, y a modo de acotación, mencionemos que la conformación del sistema capitalista no podría haberse estructurado sin una enérgica acción por parte del estado, cuyos rasgos y características fundamentales fueron diseñados con el objetivo prioritario de consolidar al propio sistema que lo había concebido.

Por otra parte, las políticas elaboradas por los gobiernos de los países desarrollados son ejemplos claros, concretos y cotidianos de cómo se manifiesta la intensa participación del estado en el quehacer economicosocial.

La defensa irrestricta que realizan

4. Galbraith, John Kenneth, *La cultura de la satisfacción*, Emecé Editores, Buenos Aires, julio de 1992, página 63.

dichos gobiernos de las diferentes producciones nacionales, aun de las escasamente eficientes, inclusive mediante la aportación de cuantiosos subsidios (abiertos o encubiertos) y disposiciones arancelarias y paraarancelarias, que impiden el acceso fluido a sus mercados de productos competitivos de las naciones menos desarrolladas e inclusive de los países industrializados, son elementos demostrativos de una fuerte dosis de proteccionismo estatal y de la imbricación existente entre el accionar del estado y el proceso económico.

Los agrupamientos económicos, comerciales y financieros como los constituidos por la Comunidad Europea, no podría haberse concebido sin una decidida y enérgica participación y dirección por parte de los distintos estados. Los esfuerzos que realiza en la actualidad el gobierno norteamericano o los europeos, para intentar neutralizar la competencia japonesa o para el logro de un mayor y más competitivo desarrollo tecnológico e industrial, son sólo algunos de los innumerables ejemplos demostrativos de la activa participación del estado en la búsqueda de la metodología idónea para llevar a cabo la tarea de impulsar la actividad económica y el desarrollo.

En el mundo actual, donde se evidencia una fuerte tendencia hacia la globalización y transnacionalización de la economía, y en el que existe una competitividad exacerbada, basada fundamentalmente sobre el uso intensivo de la alta tecnología, donde se crean "megamercados" diseñados para expandir el intercambio comercial y las inversiones, y para poder enfrentar más adecuadamente la ola competitiva, es absolutamente irracional pretender disminuir el papel del estado como impulsor fundamental del quehacer económico.

Ello es especialmente válido para las naciones "en vías de desarrollo" con graves problemas socioeconómicos, y que tie-

nen frente a sí el desafío de reconvertir sus economías para poder ingresar a la modernidad, al crecimiento y al desarrollo económico, y de responder además a los crecientes requerimientos y necesidades de una mayor dosis de equidad social.

Reformular el papel del estado democrático

América latina atraviesa en la actualidad una etapa sumamente compleja y, en cierto modo, altamente conflictiva y peligrosa. Las frágiles democracias restablecidas en la región, en su mayoría en la década de los '80, han debido soportar y enfrentar delicadas situaciones sociales y económicas, gran parte de las cuales son consecuencia de los graves problemas heredados de los regímenes dictatoriales que las han precedido. Entre ellos el de la deuda externa con su secuela de capitales evadidos; procesos altamente inflacionarios; políticas tributarias ineficaces; disminución del crecimiento y, en la mayoría de los casos, drástica reducción del aparato productivo, además de una elevada dosis de inequidad social.

Examinemos algunos muy breves datos de la situación macroeconómica de la región. Entre 1981-1990 el P.B.I. Total creció a una tasa anual de sólo 0,9%, mientras que por habitante decreció a una tasa anual de -1,2%, con un acumulado de -9,6% para la década. Medido en dólares, el P.B.I. por habitante que en 1980 era de 2.188 dólares, en 1990 sólo llega a 1.946. Téngase en cuenta que el P.B.I. por habitante de los países desarrollados era en promedio en 1990 de 19.090 dólares y se podrá apreciar la brecha existente entre los países centrales y los de Latinoamérica. La participación en las exportaciones mundiales que en 1960 alcanzaba al 6,6% del total mundial, descendió sistemáticamente hasta llegar a que en 1991 represente sólo el 3,4% del total.

Frente a esta complicada situación, los organismos financieros internacionales, especialmente el Fondo Monetario Internacional, se han planteado como objetivo prioritario reducir al máximo la deuda externa. Lo cual podría ser perfectamente comprensible y lógico si las erogaciones correspondientes estuvieran vinculadas o relacionadas en función del mayor crecimiento del producto o con un importante incremento de las exportaciones. Con esta posición lógica, América latina hubiera podido comenzar a cancelar efectivamente su deuda externa que, en la actualidad, ha devenido en un "círculo vicioso" con un endeudamiento que crece indefinidamente.

En lugar de esa política sensata, lo que se ha procurado y se persigue es que, manteniendo la actual estructura productiva y un similar nivel de desarrollo, se realicen los mayores esfuerzos para ir cancelando las acreencias externas.

Es así que se ha exigido, y obtenido, la imposición de diversos planes para cumplir los servicios de la deuda. La aplicación irrestricta de los diversos tipos de ajustes (sobreajuste, ajuste estructural, desregulación, apertura indiscriminada de la economía, privatizaciones, etc.) han traído como consecuencia una profunda y prolongada etapa recesiva, la tristemente célebre "década perdida" de la que aparentemente recién en la actualidad se estaría emergiendo.

Como consecuencia de la aguda recesión, el retroceso económico de América latina ha sido de una magnitud tal, que solamente es comparable con la registrada en la década de los años '30 durante la gran depresión. Ello, como es obvio, ha contribuido directamente a agudizar los graves problemas sociales que padecía la región.

En efecto, de acuerdo con un reciente trabajo de la CEPAL⁵, se señala la profunda inequidad de la distribución del ingre-

so, lo cual ha provocado un incremento de la pobreza y de la indigencia, hasta alcanzar a finales del año 1990 al 46% de la población total, que equivale a 195,9 millones de personas. Ello implica el aumento de la pobreza para 83 millones de personas más que en 1970. Del total de pobres existentes, alrededor de 93,5 millones eran indigentes. La misma fuente nos está indicando además que: "En los años '80 la región des hizo parte de lo andado por la senda del desarrollo al transferir mano de obra desde actividades de mayor productividad e ingreso a otras de actividad e ingresos más bajos". Durante todos estos años aumentó el desempleo abierto, con millones de desempleados, que no ha podido ser compensado con los trabajos unipersonales o por cuenta propia cuya característica es su muy bajo nivel técnico y remunerativo.

La distorsión en la distribución regresiva del ingreso está produciendo una sociedad dual, donde en el polo privilegiado se concentran la riqueza y el despilfarró, y en el otro la pobreza y la indigencia. Enormes masas de población que buscan la sobrevivencia individual a cualquier costo, son víctimas propicias de la proliferación de enfermedades diversas, además de la desnutrición y del analfabetismo, produciéndose gradualmente lo que se ha dado en llamar la "africanización" de América latina. Además, tales masas poblacionales pueden ser fácil presa de las aspiraciones mesiánicas de presuntos líderes políticos, del "golpismo salvador" que tanto daño ha hecho a los países de la región.

América latina, reiteramos, se encuentra conmovida por la inequidad social existente y ello atenta naturalmente contra la estabilidad y el orden constitucional.

5. El perfil de la pobreza en América latina a comienzos de los años 90, Santiago de Chile, noviembre de 1992.

Lo que está sucediendo en la actualidad en la región, con el ejemplo dramático de los casos de Haití, Venezuela, Perú, por sólo citar los más notorios, resulta sumamente elocuente y está indicando la necesidad de proceder a la realización de profundas transformaciones políticas, económicas y sociales, fortalecer la democracia verdadera y no meramente formal y, al mismo tiempo, proceder a reformular el papel del estado.

En este trabajo se señalan reiteradamente, dos aspectos aparentemente contradictorios pero que reflejan una realidad objetiva. Por una parte se indica que el estado debe participar activamente en la conducción del proceso económico y, por otra, se critica el burocratismo y la corrupción existentes en el área estatal.

La corrupción ha pasado a constituirse en muchos países de la región en una categoría social. Se encuentra de hecho instituida, extendida en los diversos estratos sociales, adquiriendo una enorme magnitud. Esta situación determina, al mismo tiempo, que la democracia que se pregona sea en realidad una democracia restringida, en la que para algunos grupos pertenecientes a sectores del privilegio el poder del estado "vuelca generosamente el cuerno de la abundancia", mientras que para otros sólo se exigen sacrificios constantes.

Para los sectores dominantes el accionar de la Justicia es prácticamente inexistente y reciben ampliamente el favoritismo oficial, lo que les ha posibilitado enriquecerse de una manera desmedida y a un ritmo acelerado, con prisa y sin pausa.

Por estas circunstancias, es que se ha llegado a un punto de tal magnitud que se torna imprescindible reformular profunda-

mente el papel del estado democrático, para que su accionar sea transparente y efectivamente participativo. Debe procurarse que a través de múltiples canales (existentes o a ser constituidos), se cristalice la más amplia participación de la ciudadanía y que, al igual que en los países centrales que tienen una amplia tradición democrática, exista una Justicia eficiente, exigente y dotada de la necesaria infraestructura para juzgar y condenar ejemplarmente la corrupción y el negociado y garantizar los derechos humanos (entre otros, al trabajo, a un salario digno, a la salud, a la educación, etc.) y la dignidad de la persona, especialmente para los sectores sociales más desprotegidos e indefensos.

Estas circunstancias no hacen sino demostrar que "se requiere una reforma del estado que debe conducir hacia un nuevo estado que en lo económico sea promotor de la modernización y de incentivos al desarrollo y en lo social debe ser solidario con los sectores de la población más marginados. Esto significa para América latina pasar de ese estado "benefactor" tradicional, no al estado mínimo gendarme del neoliberalismo, sino a un estado solidario, que atendiendo la marginación social pueda racionalizar sus esfuerzos para disponer de los recursos necesarios y enfrentar los problemas de la pobreza y del deterioro del bienestar social de la región".⁶

Como se podrá apreciar más adelante, al analizar el tema del gasto público, deseamos indicar que además de la imprescindible atención de los graves problemas sociales que deberán enfrentar los diferentes estados, resulta necesaria la intervención del poder público para la creación gradual de empleo para los millones de desocupados existentes, y para promover el desarrollo de la educación, de la ciencia y la tecnología, para que nuestros países puedan aspirar a

6. Villarreal, René, "La empresa pública en América latina en los noventa", *Capítulos del SELA* N° 25, Caracas, abril-junio de 1990.

integrarse a la nueva realidad de la economía internacional.

Al mismo tiempo, se deberá efectuar la necesaria inversión en diferentes actividades productivas, que estimulen a su vez la inversión del sector privado, tan renuente a realizarlas efectivamente y que deberá asumir —como es elemental— el riesgo empresarial, y dejar de lado su acostumbrado papel de gozar de la especulación financiera y de las prebendas otorgadas por el Estado.

Eficiencia privada e ineficiencia pública

Uno de los elementos fundamentales que se utilizan en el embate contra el aparato estatal (empresas y entidades gubernamentales), radica en la aparente ineficiencia del sector público y la presunta eficiencia del privado.

Sin desconocer la legitimidad parcial de este argumento, especialmente en lo concerniente al accionar burocratizado y en determinadas ocasiones corrupto del sector estatal, conviene realizar algunas precisiones.

En primer lugar, señalemos que de no haber existido una fuerte presencia del estado y consecuentemente de la inversión pública en el proceso económico, la situación actual de América latina sería aún de menor desarrollo relativo, habida cuenta de la escasa propensión inversora de importantes sectores del empresariado local.

Se debe destacar que una gran cantidad de empresas y obras de infraestructura no podrían haberse materializado de no haber contado con la participación y la financiación estatal, debido a que el sector privado no mostraba interés en efectuar las inversiones necesarias y utilizaba toda su influencia para que fuera el estado el que realizara los emprendimientos requeridos. En última instancia, y en casos específicos, los empresarios priva-

dos se asociaban en forma minoritaria con el estado para obtener servicios, bienes o insumos a precios "promocionales" y/o beneficiarse con la infraestructura realizada.

Es necesario indicar que existen en la región empresas del estado que han tenido y tienen un comportamiento que puede ser caracterizado como de ejemplar en todo aquello que se refiere a la eficiencia, nivel tecnológico, volumen de facturación, participación en el P.B.I., etcétera. Mencionemos a título meramente ejemplificativo algunos casos como CODELCO (Corporación del Cobre, Chile), Pemex (Petróleos Mexicanos), Petrobras (Petróleos Brasileños), etcétera.

Cabe destacar, además, la abundancia de ejemplos internacionales en que entidades estatales son verdaderos polos de desarrollo. Es el caso sumamente conocido del I.N.I. (Instituto Nacional de la Industria) de España, que desde su creación (año 1941) hasta la fecha ha dado un fuerte impulso a la actividad económica y en ciertos sectores ha propulsado un importante desarrollo tecnológico. Y ello a pesar de que determinadas empresas pertenecientes a este *holding* estatal han perdido rentabilidad por circunstancias específicas.

Otro ejemplo elocuente lo constituye el I.R.I. (Istituto per la Ricostruzione Industriale) de Italia, que es el *holding* público de mayor envergadura y diversificación del país. Posee un activo consolidado de 62.500 millones de dólares, factura 41.000 millones y brinda ocupación a 416.000 trabajadores. Sus inversiones superan los 10.000 millones, exporta por 7.000 millones y las utilidades obtenidas alcanzaron a 1.160 millones (datos de diciembre de 1989). Si bien es cierto que el I.R.I. ha privatizado algunas empresas, mantiene bajo su control los monopolios naturales (transporte, gas), construcción naval, siderurgia, etcétera.

Más allá del análisis de casos puntuales, corresponde mencionar que en la mayoría de los países latinoamericanos las consecuencias de la existencia de ineficiencia privada en ciertos sectores ha sido trasladada al estado. En el sector financiero, mediante el sistema de carteras incobrables por cifras varias veces multimillonarias y el salvataje de entidades bancarias en quiebra; y en el sector mercantil e industrial simplemente mediante la "cesión" de empresas en gran parte obsoletas que pasaron a manos del estado para evitar la pérdida de una "fuente de trabajo"; de modo tal que el estado se convertiría —como ya ha sido mencionado— en un "hospital de empresas" en ruinas, con el consiguiente perjuicio para el conjunto de la comunidad.

Dicho de otra manera, en los casos de ineficiencia privada se ha sabido aprovechar del burocratismo, de la falta de democratización, de la inexistencia de responsabilidad individual y de la corrupción existente en determinados niveles del estado, para trasladar a la sociedad los costos de tal ineficiencia privada.

"Se presupone que las empresas públicas y las privadas tienen diferentes estructuras de incentivos y, por consiguiente, diferentes resultados en cuanto a eficiencia. El punto de vista académico tradicional ha sido que, cuando el sector público y el privado se comparan entre sí en términos de los costos necesarios para producir resultados similares, el desempeño del sector privado es muy superior al del sector público. Sin embargo, esas conclusiones deben tratarse con cautela; recientemente, los investigadores han llegado a deducciones contradictorias a partir de los estudios realizados sobre un conjunto de trabajos en este campo. Al parecer, no hay necesariamente una relación sistemática entre la

7. Jones, Susan K., "El camino de la privatización", *Revista Finanzas y Desarrollo*, Banco Mundial, Washington, marzo de 1991.

propiedad privada y la eficacia en función de los costos de una empresa privatizada."⁷

La deuda externa y la privatización

Como es sabido, durante la década de los años setenta, por los tradicionales problemas de asfixia financiera y estrangulamiento en su balanza de pagos, América latina contrajo de una manera irresponsable una cuantiosa deuda externa.

La banca transnacional, que atravesaba en esos años una etapa caracterizada por mantener una excesiva liquidez, había presionado oportunamente —mediante interesantes comisiones— a los gobernantes de los países de la región para facilitarles préstamos, argumentando entre otras razones que el crédito externo era más barato y se otorgaba de manera abundante y con mayores facilidades.

En su apresuramiento y dada la connivencia con determinados sectores gubernamentales y privados, para conceder cuantiosos empréstitos a los diferentes países de la región, la banca internacional no se preocupó en tomar los elementales recaudos en cuanto a las posibilidades y garantías economicofinancieras para lograr el recupero de los créditos otorgados. Por ello se sostiene que, jurídicamente, la banca transnacional es corresponsable del exagerado endeudamiento de América latina.

Posteriormente la misma banca transnacional incidiría de manera decisiva en obtener que fueran los diferentes estados los que avalaran los créditos concedidos ligeramente al sector privado, de modo tal que la deuda privada se convirtió en su mayor proporción en estatizada, y la sociedad en su conjunto se convertiría en deudora del sistema financiero internacional.

Endeudamiento que, en general, no ha sido utilizado como elemento para el desa-

rrollo económico regional. En efecto, en la mayoría de los países se ha producido una cuantiosa fuga de capitales hacia el exterior que, el Banco Mundial ha calculado en un monto equivalente al 50% de la deuda externa total.

Sin pretender examinar aquí detalladamente el tema del endeudamiento, digamos simplemente que en 1980 el total adeudado por América latina llegaba a los 230.400 millones de dólares corrientes y en 1992 alcanza un importe del orden de los 450.875 millones de dólares.

Más allá de los últimos datos, la reflexión que surge es el crecimiento vertical de la deuda, a pesar de los cuantiosos pagos realizados por su servicio (que sólo entre 1982 y 1992 ha significado erogaciones por un monto del orden de los 300.000 millones de dólares), de las importantes operaciones de conversión de deuda en capital, en muchos de los casos aplicados a la privatización de empresas estatales, y que algunos países se acogieron al proceso de reestructuración, refinanciación y reducción de deuda mediante las disposiciones conocidas como el Plan Brady. En el Cuadro 1 se podrá visualizar el estado actual del endeudamiento latinoamericano.

Esta situación confirmaría lo señalado anteriormente, cuando se indicaba que la privatización utilizada como instrumento para obtener la disminución de la deuda externa daría un resultado que puede conceptualizarse como de escasa magnitud; ello, claro está, medido en función del volumen del endeudamiento.

La existencia de una cuantiosa deuda externa de los países en desarrollo en general y de América latina en particular, ha dado un fuerte impulso al proceso privatizador, ya que ante las dificultades economicofinancieras para dar cumplimiento al servicio de la deuda, los organismos financieros, en particular el Fondo Monetario Internacional y la banca transnacional, exigían que dado que los países no disponen de los fondos necesarios para hacer frente a sus compromisos, paguen con el producto de la venta de las empresas y entidades estatales.

Por estas circunstancias, es que varios bancos del exterior, asociados con empresas transnacionales y con los grupos económicos locales, han pasado a constituirse en los nuevos propietarios de importantes compañías que han pertenecido a diferentes estados de Latinoamérica. Proceso éste que continúa con renovado vigor.

Cuadro 1
EVOLUCION DE LA DEUDA EXTERNA
—PAISES SELECCIONADOS—
(millones de dólares corrientes)

	1983	1985	1987	1989	1990	1991	1992*
Argentina	45.069	46.903	58.324	63.314	60.973	60.000	58.000
Brasil	98.175	106.731	121.174	115.096	122.200	119.709	124.700
Chile	18.037	19.659	20.660	17.520	18.576	17.360	18.775
Ecuador	6.908	7.772	10.300	11.322	11.856	12.271	12.600
México	93.800	97.800	102.400	95.100	99.700	105.800	106.000
Perú	12.445	13.721	15.273	18.686	19.762	20.735	20.890
Venezuela	36.208	33.826	34.684	33.195	33.902	34.037	36.000

* Cifras preliminares.
Fuente: CEPAL.

Se ha mencionado anteriormente la cuantiosa fuga de capitales producida en América latina. Ello evidenciaría en forma terminante la existencia en el sector público de elevadas dosis de corrupción, ya que en varios países la evasión de capitales fue consentida cuando no impulsada por diversos sectores gubernamentales. Al mismo tiempo, se producía en varios casos un verdadero despilfarro del gasto público que puede ser calificado como francamente irracional.

Gasto público y estrategias de desarrollo

En la actualidad, en América latina se están llevando a cabo programas de cambios estructurales impulsados por los organismos financieros, caracterizados básicamente por la desregulación de la economía, retraso de la paridad cambiaria, apertura de importaciones y reforma fiscal y presupuestaria. Centralizada esta última, básicamente, en la reestructuración (disminución drástica) del gasto público y por la ampliación de la recaudación tributaria, para obtener que el presupuesto nacional arroje un balance no sólo equilibrado sino superavitario. Situación ideal, no alcanzada todavía en casi ningún país de la región y menos aún en las naciones centrales desarrolladas.

El objetivo que se persigue en los países que han efectuado la convertibilidad de su moneda en relación al dólar estadounidense, como la Argentina, es que, alcanzado el superávit fiscal, con los fondos excedentes se paguen los compromisos provenientes del servicio de la deuda externa.

Para obtener tal superávit se torna necesario un fuerte incremento de las recaudaciones impositivas y, al mismo tiempo, comprimir al máximo el gasto público. Y además, como lógica consecuencia, utilizar el producto obtenido mediante las privatizaciones para aumen-

tar el pago del servicio de la deuda externa.

Desde hace tiempo, el gasto público ha sido cuestionado fuertemente por los analistas neoliberales que señalan al monto de gasto del estado como un elemento de funestas consecuencias para la economía nacional. La drástica compresión que se realiza del gasto público en América latina trae aparejada una elevada dosis de inequidad social y, fundamentalmente, atenta contra la propia eficiencia de la economía, deteriorando gravemente la infraestructura económica y social.

También es cierto que en muchos casos el gasto público ha sido utilizado para la realización de políticas que han consolidado y ampliado el poder de sectores dominantes, y para expandir la burocracia estatal. Debe señalarse, empero, que necesita ser adecuadamente orientado y mejor administrado; dirigido hacia los factores reproductivos (obras de infraestructura socioeconómica y a la constitución, junto con el sector privado, de "polos" de crecimiento económico), coadyuva al proceso de desarrollo, como ya ha sucedido en América latina. Y como sucede en mayor y mejor medida en los países centrales; el Cuadro 2 demuestra cómo el gasto total ha crecido en la mayoría de las naciones industrializadas.

Todo lo cual estaría indicando la existencia de una correlación entre el incremento del gasto público y el nivel de desarrollo económico. Ello es especialmente válido en las sociedades centrales cuando el gasto es utilizado, en general, como impulsor del desarrollo.

"Desde la perspectiva de la reducción del gasto, es pertinente: a) reconsiderar la amplia panoplia de subvenciones que benefician sobre todo a las clases altas 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".⁸

Dentro del amplio instrumental utilizado por los países desarrollados para la regulación parcial del mercado, la promoción, en cierta medida, de la redistribución del ingreso; su aporte al desarrollo económico y su gravitación en el P.B.I., se encuentran precisamente, las empresas estatales (con mayoría accionaria del estado o con una elevada participación de éste), tal como se podrá apreciar en el Cuadro 3.

Países de un desarrollo tan importante

como Alemania o Austria, por ejemplo, sostienen mayoritariamente empresas del estado que prestan servicios eficientes y pueden conceptualizarse como modelos en su género.

Como ya se ha señalado, en determinados países se ha llegado a comprimir el gasto público con tal dosis de drasticidad, que se han puesto en grave situación a programas vigentes en educación, investigación, salud, sistema previsional, etcétera, llegando hasta límites francamente insostenibles. Todo lo cual ha coadyuvado a que América latina se encuentre en la situación de menor desarrollo económico y 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 «moderniza-

8. Curbelo, José L., "Desarrollo y políticas en América latina en el cambio de siglo", *Comercio Exterior*, México, setiembre de 1992, pág. 813.

Cuadro 2
COMPARACION DEL GASTO TOTAL DEL GOBIERNO CENTRAL
—PAISES SELECCIONADOS—
(Como porcentaje del P.N.B.)

	1972	1990		1972	1990
Argentina	19,6	15,5	Estados Unidos	19,0	24,0
Brasil	29,1	36,0	Alemania*	24,2	29,0
Colombia	13,1	15,1	Bélgica	39,9	49,3
Chile	43,2	32,8	Dinamarca	32,6	41,2
Ecuador	13,4	15,6	Francia	32,3	43,0
México	11,4	18,4	Gran Bretaña	32,0	34,8
Paraguay	13,1	9,3	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

* Los datos se refieren a la R. F. Alemana antes de la reunificación.

Fuente: Elaboración propia, a partir del "Informe sobre el Desarrollo Mundial 1992", Banco Mundial, Washington, 1992.

ción» del estado, en sus lineamientos predominantes (énfasis en el ajuste fiscal, desregulación, privatización, descentralización muchas veces con concentración de decisiones políticas, encarecimiento 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".⁹

Por estas particulares circunstancias, se torna imprescindible producir un cambio sustancial en el seno de la sociedad latinoamericana, de una mayor y una mejor profundización democrática, que posibilite una nueva relación interna que no se supedita excesivamente a los lineamientos de los organismos financieros multilaterales.

Una relación en la que se anteponga el interés del desarrollo nacional por sobre las diversas variantes del ajuste, y en la que el estado juegue el papel decisivo en la convocatoria al empresariado, a los distintos sectores productivos, a los partidos políticos, a la sociedad en su conjunto a través de sus representantes, para la elaboración de una estrategia de desarrollo. Especialmente teniendo en cuenta las exigentes funciones que la situación de crisis y la necesidad de transformación demandan.

"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 des-

centralización de las decisiones permitiría ampliar la capacidad de innovación. Así, cabría combinar—con criterios de racionalidad social— planeación y mercado en vez de insistir en su oposición. En efecto, se requiere ir conformando una nueva articulación de intereses públicos, estatales y privados que sea más funcional a la instauración de un círculo virtuoso de relacionamiento. La razón es simple pero poderosa: el carácter mixto de una economía no está dado sólo por la coexistencia obvia de diversas formas de propiedad, sino por las 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 racionalizarlo—de manera progresiva y transparente— para promover una mayor eficiencia global de la economía, en sus sectores público y privado. En este contexto, la política de empresas públicas debe renovarse apuntando, en lo macro a la concentración en actividades estratégicas y prioritarias y, en lo micro, a la modernización de su estructura y recuperación del espíritu empresarial".¹⁰

9. Calderón, Fernando y Dos Santos, Mario R., *Hacia un nuevo orden estatal en América latina*, Editorial Fondo de Cultura Económica-CLACSO, Santiago de Chile, junio de 1991, pág. 21.

Cuadro 3
PAISES CENTRALES: EMPRESAS CON PARTICIPACION ESTATAL
—A FINES DE 1989—
(participación como porcentaje del valor agregado de cada actividad)

Países	Correo	Telecomunicación	Electrificación	Gas	Petróleo	Carbón	Ferrocarriles	Trans. aéreo	Ace-ro	Const. naval
EUA	90	0	25	0	0	0	25	0	0	0
Japón	100	33	0	0	—	0	25	0	0	0
Alemania	100	100	75	50	25	50	100	100	0	25
Francia	100	100	100	100	—	100	100	75	75	0
Italia	100	100	75	100	—	—	100	100	75	75
R. Unido	100	0	100	25	25	100	100	0	75	50
Canadá	100	25	100	0	0	0	75	75	0	0
Australia	100	100	100	100	0	0	100	75	0	—
Austria	100	100	100	100	100	100	100	100	100	—
Bélgica	100	100	25	25	—	0	100	100	50	0
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	0	—

Fuente: "Industrial Policy in O.E.C.D. Countries", Annual Review 1992 (Francia), página 58.

centralización de las decisiones permitiría ampliar la capacidad de innovación. Así, cabría combinar—con criterios de racionalidad social— planeación y mercado en vez de insistir en su oposición. En efecto, se requiere ir conformando una nueva articulación de intereses públicos, estatales y privados que sea más funcional a la instauración de un círculo virtuoso de relacionamiento. La razón es simple pero poderosa: el carácter mixto de una economía no está dado sólo por la coexistencia obvia de diversas formas de propiedad, sino por las 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 racionalizarlo—de manera progresiva y transparente— para promover una mayor eficiencia global de la economía, en sus sectores público y privado. En este contexto, la política de empresas públicas debe renovarse apuntando, en lo macro a la concentración en actividades estratégicas y prioritarias y, en lo micro, a la modernización de su estructura y recuperación del espíritu empresarial".¹⁰

Cambios producidos en la inversión externa

América latina es una región que necesita ávidamente de capitales. Las razones de estas penurias económico-financieras son múltiples y su análisis escaparía a la naturaleza de este trabajo.

Tradicionalmente la Inversión Extranjera Directa (I.E.D.)—de acuerdo con las opiniones generalizadas—venía a complementar al capital local y a radicar nuevas empresas que, generalmente, abastecían un mercado local cautivo y, en ocasiones, expandían sus operaciones hacia los mercados externos.

Nuestra región ha ido perdiendo participación porcentual en la corriente de la I.E.D. internacional, ya que tomando el caso de las inversiones provenientes de Estados Unidos, el principal inversor con

más del 50% de la inversión total acumulada, América latina participaba con el 37,7% del monto invertido acumulado en el año 1950, pero en 1991 sólo representa el 8,8% de la inversión total con un importe de 40.013 millones de dólares corrientes a valores históricos (excluyendo a los denominados "paraísos fiscales": Bahamas, Bermudas y Panamá).

Es conveniente destacar que pese a las deformaciones socioeconómicas que producían las inversiones externas, la corriente de capitales aportados representaba un paliativo significativo. Con la crisis de la deuda externa, durante la tristemente célebre "década perdida", disminuyó en la mayoría de los países latinoamericanos la corriente de la Inversión Extranjera Directa.

Las difíciles condiciones impuestas por los organismos financieros, especialmente el F.M.I., que ha actuado como "auditor" de los acreedores externos, ante la imposibilidad de la región para hacer frente a los compromisos emergentes de su endeudamiento, la condujo a una situación de asfía financiera.

Es en ese momento que comienzan a delinearse las nuevas fórmulas para que los acreedores externos puedan disminuir su exposición y, al mismo tiempo, apropiarse de empresas de singular importancia. Para ello se utilizaría lo que se denominó como conversión de deuda en capital o capitalización de la deuda externa.

Como los papeles representativos de un endeudamiento aparentemente incoercible tenían un circuito de colocación marginal—el denominado mercado secundario—, se planeó su utilización para las operaciones de conversión y más tarde, en gran escala, en la privatización de empresas estatales.

10. Martín, Juan M. F., "Interacción de los sectores público y privado y la eficiencia global de la economía", *Revista de la CEPAL* N° 36, diciembre de 1988, Santiago de Chile.

Los títulos de la deuda se cotizaban a un porcentaje bastante menor que su valor nominal. Las empresas transnacionales e inclusive los grupos económicos locales los utilizaban, y lo continúan haciendo, como parte de pago por las empresas que han adquirido o que adquieren en la actualidad. La mayoría de las naciones latinoamericanas reconoce el valor nominal de dichos papeles, lo que significa a priori un extraordinario beneficio para los adquirentes de las empresas que se han privatizado o se privatizan.

En mayo de 1988, en Caracas, auspiciada por el Instituto Interamericano de Mercados de Capital se realizó una "Mesa redonda sobre esquemas de capitalización de la deuda externa latinoamericana" en la que participaron destacadas personalidades internacionales. En el punto de las conclusiones se señala:

"Dado que existe una diferencia conceptual entre lo que tradicionalmente se conoce como Inversión Extranjera Directa y el nuevo mecanismo de conversión de deuda externa en capital, se destacó que una excesiva liberalización de los programas de conversión podría dar lugar a un cambio en la composición de las acreencias externas, en lugar de una adición neta a la capacidad productiva, provisión de financiamiento fresco, desarrollo de nuevas tecnologías, creación o ampliación de mercados, fomento de la capacidad empresarial local, etc. A fin de tratar de evitar esta incongruencia, se hizo especial hincapié en que el sistema debería implantarse como un complemento de la I.E.D. y no como un sustituto de ésta."

Para que las operaciones de conversión de deuda pudieran resultar de cierto interés para las naciones latinoamericanas, se estableció como objetivo: 1) que las empresas o sectores productivos hacia los

11. French-Davis, Ricardo, "América latina frente a la Internacional Monetaria", *Nueva Sociedad* N° 96, Caracas, julio-agosto de 1988.

que se dirijan siendo rentables para el inversor, permitan una rápida absorción de fuerza laboral y faciliten el proceso de reactivación económica de la región; y 2) por cada dólar capitalizado, se invierta efectivamente un dólar "fresco" o nuevo. Fórmula que se denominó del "uno por uno", planteada en diversos países, pero que fue dejada totalmente de lado.

La adquisición de empresas del estado, mediante la utilización total o parcial de los títulos de la deuda, se ha convertido en el sustituto de la inversión genuina de capitales externos.

"Un fenómeno reciente es la intensa presión que la banca acreedora, los organismos multilaterales y los gobiernos de algunas naciones industriales están ejerciendo sobre los países endeudados para que éstos vendan una buena parte de sus activos productivos. El cuadro es inquietante, porque representa un giro en la manera de concebir el papel de la inversión extranjera. A diferencia del modelo tradicional, que admitía la inversión extranjera como un aporte al desarrollo de la capacidad productiva, el nuevo enfoque facilita la captura de algunos puntos o comandos centrales de nuestras economías que ya estaban creados o establecidos. El proceso es ciertamente más peligroso que la llamada «nueva dependencia» en los años '60. Así como es fácil comprar activos existentes, en lugar de crear otros nuevos, así también es claramente discutible que una vez transferidas a manos extranjeras dichas actividades pasen a ser más eficientes desde una perspectiva nacional."¹¹

La apropiación por parte de capitales transnacionales y los grupos económicos locales —algunos de los cuales utilizan parcialmente sus propios capitales que anteriormente habían sido "evadidos"— de las principales empresas estatales, habrá de incidir negativamente en la balanza de pagos de la región, pues el ahorro de intereses por la disminución de

la deuda, será posteriormente más que compensado con el giro en concepto de utilidades, dividendos e intereses del capital externo invertido.

"En años recientes se ha incrementado el flujo de capitales extranjeros dirigidos hacia América latina. Pero es necesario realizar una salvedad: la mayor parte de dichos capitales son de corto plazo y se invierten en el circuito financiero; son los denominados "capitales golondrina" que una vez obtenido un beneficio emigran nuevamente.

La propia CEPAL señala en su "Balance Preliminar de la Economía de América latina y el Caribe 1992" que:

"Las entradas de capitales registrados en 1992 continuaron siendo esencialmente privadas no bancarias y consistieron en inversiones de variada índole. Los flujos más importantes correspondieron a colocaciones financieras y créditos de corto plazo. Tuvieron considerable importancia, asimismo, las adquisiciones de valores bursátiles, principalmente en México, aunque también fueron significativas en la Argentina, el Brasil y Venezuela. La inversión extranjera directa asumió dimensiones de consideración; concurrió principalmente a México y en menor medida al Brasil, la Argentina, Chile y Venezuela. Estos mismos países, colocaron bonos —públicos o privados— en el exterior por montos significativos."

La reestructuración económica

La ola de privatizaciones que se ha extendido en América latina, se encontraría impulsada por dos vertientes principales:

"Una que podríamos denominar como «exterior» y consiste en la reiteradamente mencionada influencia ejercida por los organismos financieros internacionales, que impulsan cada vez más activamente las privatizaciones, en gran medida

mediante el sistema de conversión de deuda en capital. Otra, son las causas de tipo «interno» inherentes a la problemática interna de los países de la región y pueden expresarse sintéticamente en: necesidad de obtener mayor eficiencia del sector público que, obviamente, no podía estar dirigiendo empresas no estratégicas y no esenciales; terminar con el retraso tecnológico en que se encuentran muchas de las empresas estatales, que ha sido una de las causales de la falta de competitividad; poner fin al manejo de camarillas corruptas que han utilizado al sector público para enriquecerse y cometer infinidad de actividades ilícitas y, finalmente, tratar de solucionar parcialmente necesidades presupuestarias."¹²

A los elementos de juicio precedentemente expuestos, es menester adicionarles otro concepto de singular magnitud. Durante un periodo bastante prolongado, la empresa pública ha jugado un papel de significativa importancia en facilitar la acumulación del sector privado en forma conjunta y en cierto modo coincidente con la expansión del propio estado. Debido a la profunda crisis de los últimos años y a que se ha producido un cambio en el modelo de acumulación, en la actualidad en la mayoría de los países de la región los grandes capitales privados escogen la alternativa de crecer acumulando a costa de la adquisición, a precios irrazonables, de las principales empresas estatales. De contratistas y/o proveedores de la empresa pública, pasan a ser sus propietarios.

El examen de las políticas privatizadoras aplicadas en casi todos los países de la región permite verificar, una vez más, lo que se ha mencionado reiteradamente que, en lo fundamental, las privatizaciones se realizan para cubrir las urgentes

12. Minsburg, Naúm, "El auge de la privatización en América latina", *Boletín de Información Comercial Española* N° 2280, 20 al 26 de mayo de 1991, Madrid, España.

necesidades presupuestarias y, en particular, para atender las exigencias de los acreedores externos. Ello es fácilmente verificable pues los importes obtenidos mediante la privatización, son destinados en su totalidad a cumplir dichos compromisos.

Mientras se aplica esta política que tiene fuertes rasgos de irracionalidad conceptual, los sectores económicamente más concentrados unidos a capitales transnacionales, como se ha señalado, reciben en condiciones altamente favorables para sus intereses, las principales empresas públicas de la región. Lo cual está produciendo 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 implicancias 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 al interior de la sociedad, afectando al quehacer concreto de los grupos sociales e individuos que la integran."¹³

Al trasladarse al dominio privado de los grupos económicos más concentrados (conglomerados) y sus asociados, las empresas estatales de fundamental significación, proveedoras de bienes y servicios de importancia decisiva para el desenvolvimiento económico del país, se les está transfiriendo mediante dicho acto un enorme poder decisorio sobre las mismas bases estructurales del desenvolvimiento del proceso económico.

13. Rozas, Patricio y Reveco, Juan Manuel, "Privatizaciones de empresas públicas en Chile. El problema de su reversión", *Pries Cono Sur* N° 36, julio de 1990, Santiago de Chile.

Esta situación gravita no sólo en la elevada cuota de ganancias que pueden obtener y obtienen dichos grupos, sino que han adquirido, de hecho, la posibilidad concreta de supeditar las principales variables de la política económica de los países latinoamericanos en exclusivo beneficio de sus intereses.

Es decir, mediante un simple acuerdo entre sus pares —como ha ocurrido tantas veces en el pasado reciente—, los grupos tienen la posibilidad de distorsionar o impedir cualquier tipo de acción política o de planeación económica que pudiera ser sospechada de atentar contra sus beneficios.

Ello sucede así debido a que los conglomerados son propietarios de un conjunto articulado de numerosas empresas, diversificadas en diferentes ramas o sectores de la producción de bienes y servicios. Muchas de ellas son firmas de gran envergadura, y con las adquisiciones realizadas a través de las privatizaciones, han venido a reforzar su natural tendencia hacia la oligopolización de la economía. Ello explica, además, el trascendente y sistemático empeño de estas entidades en lograr el desguazamiento del estado, lo cual les facilitaría alcanzar plenamente sus objetivos de establecer un virtual dominio de la economía.

El auge privatizador

Un hecho digno de ser destacado es que, salvo en el caso de México, en la mayoría de las naciones latinoamericanas se ha dado comienzo a la política privatizadora con la puesta en venta de las más importantes empresas del área estatal. Ello se ha debido a las urgencias inherentes a la deuda externa. Como consecuencia de la aplicación de tal política privatizadora, sobresale el apresuramiento, el voluntarismo, el ansia desmedida de "privatizar todo lo privatizable". Lo cual ha

significado que, entre otras cosas y en varios países, se cometieran una serie de arbitrariedades, que el proceso careciera de la mínima transparencia y, lo que no es menos importante, que los precios y las condiciones económico-financieras obtenidos por la venta de las empresas estatales no resultaran los adecuados ni responderían a los valores de sus respectivos patrimonios.

Por otra parte, no puede dejar de mencionarse que, en vista de las experiencias ya realizadas en la materia, destacados analistas sostienen que el potencial de la privatización como opción política ha sido muy exagerado.

Se ha demostrado además, que un mejoramiento en el desempeño de las empresas públicas se podrá producir en virtud de introducir la responsabilidad individual en el ejercicio de las funciones inherentes al estado, y de la existencia de una mayor competencia en el mercado, antes que de un cambio en la propiedad de las empresas.

Es de destacar que el estado, utilizando una lógica elemental, no puede, mientras está vendiendo una empresa, anunciar que venderá otras y en fechas perentorias, pues tal actitud obviamente retrae los precios y desmejora las condiciones, especialmente en una época como la actual en que existen gran cantidad de empresas que se están privatizando en el mundo.

Las firmas transnacionales, ante la ola privatizadora y buscando las mejores oportunidades de inversión, como es natural y lógico, no sólo rebajan sus precios e imponen condiciones particulares y mediante complejas operatorias de ingeniería financiera invierten los menores capitales posibles, sino, y lo que es más grave, no aceptan compromisos fehacientes de inversión ulterior, que permitan hacer eficientes y expandir las actividades de las empresas adquiridas. En el mejor

de los casos las inversiones que resulten 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 tiene que ser analizado y evaluado. Convendría que en esa carrera desenfundada a que se han lanzado casi todos los gobiernos de la región, con un entusiasmo que no les ha sido característico en otras acciones, pierdan los que han apostado a que la privatización va a terminar convirtiéndose, no en uno más sino en el gran affaire del momento, en el que la colectividad es la única que no gana comisión."¹⁴

Debe señalarse un hecho de importancia singular: en muchos casos buena parte de las empresas estatales son de carácter monopolico, por lo cual resulta de primordial significación que los procesos de privatización incorporen como un componente inseparable la correlativa desmonopolización de las actividades de que se trate, estableciendo además, reglas claras de funcionamiento, evitando caer en un cambio que podría adquirir características funestas, como está sucediendo en la actualidad. Esto es, sustituir a monopolios estatales que —pese a sus deficiencias inocultables responderían a los intereses nacionales— por monopolios privados que, en naciones como las latinoamericanas, concentran un enorme poderío, actúan arbitrariamente y maximizan sus beneficios sin tener en cuenta la prioridad del servicio que deben prestar a la socie-

14. Barros Jiménez, Alfredo, "El afán privatizador", *Visión*, México, 26 de febrero de 1992.

dad y su necesaria contribución al desarrollo económico.

Al analizar la grave coyuntura socioeconómica y las experiencias que en el tema de privatizaciones se han materializado en América latina, surge la necesidad de la realización de un profundo debate, con el objetivo de establecer algunas premisas u objetivos básicos que adquieren particular importancia, habida cuenta de la necesidad de proceder a emerger del estancamiento de la región.

a) Resulta imperioso definir y establecer una estrategia de desarrollo económico para cada país, teniendo en cuenta obviamente la necesidad de alcanzar la integración de América latina.

En dicho contexto examinar cuáles deben ser las empresas estatales en las que el estado, junto con el sector privado, deberá concentrar sus esfuerzos, ya sea tanto por su alto contenido social como por su papel estratégico, como por la posibilidad de establecer con dichas empresas polos de desarrollo económico.

b) Redefinir el papel del estado como impulsor del proceso económico y proceder a la realización de nuevos emprendimientos promovidos con la participación del sector privado, que puedan convertirse en motorizadores del relanzamiento económico y del desarrollo.

c) Rediseñar una nueva inserción internacional basada sobre una amplia reconversión productiva, asentada sobre la incorporación de los adelantos tecnológicos y científicos adecuados para las producciones locales de modo tal de incrementar el valor agregado de las exportaciones, lo que permitirá una expansión del comercio exterior y un mejoramiento en los términos del intercambio, en la consolidación y

ampliación de los mercados actuales en condiciones más equitativas e intensificación de la búsqueda de nuevos mercados.

d) Realizar un análisis de cómo encarar una política de privatizaciones de empresas no estratégicas y cuál debería ser el destino de los fondos recaudados, habida cuenta del elevado grado de carencias acumuladas por la población.

El estado deberá empeñar sus esfuerzos en promover la competencia, evitando la acción de los monopolios y la tendencia hacia la cartelización y la oligopolización de la economía que tan funestas consecuencias ejerce sobre los países de América latina.

"Por estas razones habría que combinar, con criterios de racionalidad social, operaciones de desregulación y transferencia de activos y esta última enmarcarse en un amplio y cuidadoso programa de racionalización del sector de empresas públicas. La privatización en el sentido más amplio, ha irrumpido en el escenario latinoamericano como una idea fuerza, cargada de simbolismos ideológicos, pero sobre la que no se ha articulado un discurso racional en el contexto concreto de cada país. Cabe insistir en la necesidad de prudencia para concebir y sobre todo para administrar el cambio que ella implica; tanto puede conducir a una amplia experiencia democratizadora como también a un violento movimiento hacia la concentración del poder y la riqueza y al debilitamiento de las fronteras nacionales como barreras a una transnacionalización abierta. Tampoco se puede descuidar que la racionalización del sector de empresas públicas y las políticas de desestatización que puedan acompañarlo, son procesos de largo plazo y además tienen consecuencias en ese mismo horizonte temporal. 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."¹⁵

En resumidas cuentas puede señalarse que las experiencias registradas en materia privatizadora en América latina, no han hecho sino profundizar la reestructuración económica en favor de los grupos capitalistas más concentrados ligados a las transnacionales, lo cual ha

traído una profundización de los clásicos problemas de la región: agudización del estancamiento, estrangulamiento externo y una ampliación del retroceso socioeconómico.

20 de abril de 1993

REVISTA PARAGUAYA DE SOCIOLOGIA

Año 29 - Nº 84

Mayo-agosto de 1992

ARTICULOS

- * De la publicación oral a la publicación impresa. Estrategias para desarrollar la producción intelectual en la Universidad. *Gonzalo Cataño*
- * América latina: ambiente y territorio en el cambio de modelo. *Antonio Daher, Guillermo Gisse*
- * Venezuela: El inicio de una nueva coyuntura política. *Mario Peralta, Bernardo Malaver*
- * Los empresarios, la apertura y los procesos de integración regional: contradicciones y estrategias. El caso de Uruguay en el Mercosur. *Luis Stolovich*
- * Notas sobre estilos de desarrollo: Origen, naturaleza y esquema conceptual. *Aníbal Pinto S. C.*
- * Cambios en la fuerza de trabajo y conflicto social en el agro ecuatoriano. *Luciano Martínez V.*
- * Cuestión agraria y campesina en Bolivia. *Daniilo Paz Ballivián*
- * La democracia y la metáfora del buen gobierno. *Edelberto Torres-Rivas*
- * Nuevas estrategias empresariales y mutaciones territoriales en los procesos de reestructuración en América latina. *Carlos A. de Mattos*
- * Correlación y correspondencia en la acción social. *Raúl Augusto Hernández*

Publicación de Ciencias Sociales para América latina
Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, Eligio Ayala 973, Tel. 443-734/440-885.
Fax 447-128 - Casilla de Correo 2157 - Asunción - Paraguay

