

Revista de la CEPAL

Secretario Ejecutivo
Gert Rosenthal

Secretario Ejecutivo Adjunto
Carlos Massad

Director de la Revista
Anibal Pinto

Secretario Técnico
Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE DE 1990

La Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe prepara la *Revista de la CEPAL*. Las opiniones expresadas en los artículos firmados son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de la organización. Las denominaciones empleadas y la forma en que aparecen presentados los datos no implican, de parte de la Secretaría, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Notas explicativas

En los cuadros del presente trabajo se han empleado los siguientes signos:

Tres puntos (...) indican que los datos faltan o no constan por separado.

La raya indica que la cantidad es nula o despreciable.

Un espacio en blanco en un cuadro indica que el concepto de que se trata no es aplicable.

Un signo menos indica déficit o disminución, salvo que se especifique otra cosa.

El punto (.) se usa para separar los decimales.

La raya inclinada (/) indica un año agrícola o fiscal (por ejemplo 1970/1971).

El guión (-) puesto entre cifras que expresen años, por ejemplo, 1971-1973, indica que se trata de todo el periodo considerado, ambos años inclusive.

La palabra "toneladas" indica toneladas métricas, y la palabra "dólares", dólares de los Estados Unidos, salvo indicación contraria.

Salvo indicación en contrario, las referencias a tasas anuales de crecimiento o variación corresponden a tasas anuales compuestas.

Debido a que a veces se redondean las cifras, los datos parciales y los porcentajes presentados en los cuadros no siempre suman el total correspondiente.

LC/G. 1642 - P

Diciembre de 1990

PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

ISSN 0251-0257

ISBN 92 - 1-321343-3

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N.Y. 10017, EE.UU. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Copyright © Naciones Unidas 1990

Todos los derechos están reservados

Impreso en Santiago de Chile

El Estado y la transformación productiva con equidad

*Eugenio Lahera**

Este artículo analiza la importancia del sector público en América Latina y el Caribe para el desarrollo de la región, aunque por su carácter preliminar no profundiza en las diferencias que se observan entre las diversas economías nacionales.

En la sección inicial se formulan algunas consideraciones acerca del papel de los agentes económicos en el proceso de desarrollo. Se aboga por la sustitución del enfoque que considera la participación económica del sector público en términos puramente "cuantitativos", por otro que tenga en cuenta las características del conjunto del sistema económico.

El análisis y la descripción que en la sección segunda se hacen del sector público de la región pone de relieve importantes diferencias con las naciones industrializadas y también con algunos países en desarrollo del Este de Asia, así como la existencia de un grado considerable de heterogeneidad al interior de América Latina y el Caribe. De otro lado, se concluye que entre los sectores público y privado hay diferentes patrones de relacionamiento, según períodos y países. Se comprueba que el principal elemento común al sector público regional es la profundidad de la crisis presupuestaria fiscal, con su secuela de efectos macroeconómicos; por otra parte, queda de manifiesto que el tipo de ajuste utilizado tiende a lesionar la capacidad de recuperación de ese sector.

*Secretario Técnico de la *Revista de la CEPAL*.

Introducción

América Latina se encuentra sumida en una crisis cuya gravedad sólo es comparable a la desencadenada por la Gran Depresión. Al igual que entonces, han sido cuestionados tanto el ordenamiento económico interno de los países, como su inserción en la economía internacional. Quizás la principal diferencia radique en que se ha invertido el signo de los cambios considerados imprescindibles: mientras en los años treinta y cuarenta se hizo necesaria una mayor injerencia pública en la economía y la participación en la economía mundial sufrió un abrupto descenso, en la actualidad se postula una alternativa caracterizada por la ampliación del ámbito de las actividades privadas y por la profundización de la inserción financiera, comercial y productiva de la región en la economía mundial.

La transición en marcha exhibe componentes tanto creativos como destructivos, por lo que puede asegurarse que el ordenamiento institucional resultante estará conformado por fuerzas y tendencias a menudo contrapuestas, de modo que no es fácil anticipar su perfil. El Estado será, a la vez, objeto y sujeto de la reestructuración económica y social, dada su indiscutible significación en ambos órdenes. El Estado deberá presidir su propia reorientación, pese a las dificultades que afronta y a la ausencia de consenso y de criterios suficientemente definidos para tal proceso. El sector público forma parte del problema y, también, de la solución: de allí la inconsistencia de las políticas que con frecuencia se proponen. Presenciamos, pues, una crisis del Estado que atraviesa diversas dimensiones de la realidad y que se manifiesta en los ámbitos social, económico, político e ideológico.

Desde un punto de vista de economía positiva el Estado tiene una gran significación, directa e indirecta; de hecho, parte de los actuales problemas derivan de este protagonismo o de algunas de sus modalidades. Desde un punto de vista de economía normativa, la aplicación de una estrategia de transformación productiva con equidad determina una vasta agenda para el Estado. Si el asunto no fuera tan evidente para la región, resultaría hasta paradójico: el Estado es un actor esencial incluso si se trata de disminuir la participación productiva del sector público o de alterar el nivel de reglamentación económica. La determinación, en cada país, de los objetivos específicos de la transformación productiva con equi-

dad, así como la especificación, aplicación y evaluación de políticas funcionales, exigen el concurso del sector público. Desde otro ángulo, es en el Estado donde pueden cristalizarse las opciones políticas que dicha estrategia requiere y donde se negocian los objetivos macroeconómicos de la

condicionalidad originada en la deuda externa.

En definitiva, es probable que el Estado constituya el tema de mayor relevancia en la economía de América Latina. Por esta razón, es preciso abordar el tema con una actitud pragmática, es decir, exenta de ideologismos.

I

Una visión general

1. *El sector público y el sector privado en el desarrollo regional*

A diferencia de lo ocurrido en otras situaciones consideradas paradigmáticas, en las que una sociedad civil relativamente fuerte y homogénea se organizó en Estado nacional, en diversos países de la región este último ha cumplido o cumple el papel de agente aglutinante de la sociedad civil. La estructuración social y política relativamente precaria de diversos países latinoamericanos encontró un apoyo indispensable en el Estado, que pasó a constituirse así en referente y participante obligado en una vasta gama de transacciones económicas, políticas y sociales y en piedra de toque de las ideologías, posiciones políticas y estrategias de desarrollo. Las mismas razones que llevaron a que asumiera papeles tan importantes erosionaron, sin embargo, su fortaleza: una visión tecnocrática del bien común tuvo que coexistir con fuertes tensiones y choques sectoriales protagonizados por grupos que pugnaban por recibir atención privilegiada para problemas particulares. Este conjunto de relaciones, a su vez, estuvo sobredeterminado por visiones ideológicas provenientes con frecuencia de realidades que poco tenían que ver con las locales.

La discusión respecto del papel del sector público en el desarrollo de América Latina y el Caribe es antigua, pero sus elementos han ido modificándose y en los años recientes han experimentado un cambio sustancial.

La polémica en torno de las virtudes y defectos del desempeño económico de los sectores público y privado se ha dado tradicionalmente en términos ideológicos y excluyentes, con abstracción, a menudo, de la realidad regional. Mientras el sector público apela a los intereses generales, el

sector privado postula una mayor eficiencia, soportada por la sobreextensión del sector público. Ambos discursos extremos poseen ingredientes de validez objetiva, así como elementos de representación. Comparten una valoración normativa del agente por el que abogan, al tiempo que sus prescripciones de políticas son de esencia cuantitativa: más sector privado o más sector público.

No obstante en la práctica se comprueba que no siempre el sector público sirve del modo más eficiente los intereses generales y que muchas veces el sector privado no opera en condiciones de competencia perfecta. En la región son poco habituales las confrontaciones de precios, la captura de rentas tecnológicas y las empresas con tasas elevadas de capitalización. Numerosos subsidios carecen de justificación técnica; incentivos establecidos con carácter temporal se transforman a menudo en permanentes, y la protección interna y externa va más allá de lo conveniente y por períodos excesivos; los mercados de capitales son pequeños y poco transparentes; existe un fuerte racionamiento del crédito, el que, además, discrimina en contra de las operaciones de riesgo o de largo plazo; y en varios países la fuga de capitales alcanza magnitudes considerables.

La relación entre los sectores público y privado en América Latina y el Caribe dista de ser unívoca y constante. En algunos casos y períodos ha sido de complementariedad y codeterminación; en otros, de distancia y confrontación. Con frecuencia el sector público ha abierto caminos al desarrollo del segundo, mediante la materialización de inversiones de grandes magnitudes en sectores de infraestructura; la concesión de subsidios a diversos componentes de los costos, como los financieros y laborales; o, incluso, la puesta en

vigencia de reglamentaciones protectoras o de fomento de la industria nacional. Los desencuentros han sido numerosos, pero también han sido frecuentes las simbiosis mutuamente ventajosas. Así, se han observado experiencias de utilización del sector público en beneficio de intereses exclusivamente privados, lo mismo que casos de sofocamiento de la actividad privada por el Estado; ha existido también estatización de la economía y privatización del Estado, a menudo como parte de un solo proceso.

El desarrollo del sector público en la región ha sido, además, heterogéneo. En algunos países ha promovido el desenvolvimiento de las actividades privadas; en otros ha privilegiado su propio rol sociopolítico. En algunos países el Estado es fuerte y tecnocratizado; en otros, débil, viéndose periódicamente inundado por nuevas oleadas políticas.

En términos generales, la intervención del sector público en la economía suscitó un efecto favorable en diversos aspectos del desarrollo de la región, merced en especial, a la realización de cuantiosas inversiones en áreas cruciales para el crecimiento, en las que el sector privado no se decidía a incursionar por debilidad, aversión al riesgo, o ambas cosas a la vez. La ampliación y el mejoramiento de la infraestructura física y de comunicaciones, la energía, la educación y la solución de diversos cuellos de botella del sector industrial, se cuentan entre los logros de la intervención del sector público. Ello provocó también un efecto positivo, aunque bastante heterogéneo, sobre el bienestar social (Meza-Lago, 1985).

Dicha intervención acusó, sin embargo, numerosas deficiencias. En el área de la producción de bienes y servicios se observaron a menudo proyectos mal evaluados, bajos retornos de inversión e imposición de objetivos no económicos, sin evaluación posterior, a las empresas públicas. En el campo de los incentivos y las reglamentaciones, el exceso de protección generó a menudo situaciones rentísticas. Las acciones orientadas al desarrollo social favorecieron de modo preferente a sectores con algún grado de inserción económica, llegando en menor grado a los pobres. En la propia administración pública tendieron a prevalecer la ineficiencia, el burocratismo y el sobreempleo. Por otra parte, la intervención del sector público fue perdiendo efectividad, a consecuencia de diversos procesos relacionados:

en tanto la base impositiva se erosionaba, continuaron expandiéndose las funciones sociales y económicas asignadas al Estado, así como la magnitud de las transferencias a diversos grupos sociales. Pese a que en un conjunto de áreas se alcanzaron precondiciones para que el Estado traspasara sus responsabilidades al sector privado, no hubo decisión de proceder al relevo. Normas reguladoras inadecuadas restringieron el aporte potencial de la inversión extranjera directa al desarrollo regional, al limitar sus operaciones a los respectivos mercados nacionales y otorgar a éstos un nivel injustificado de protección.

A su turno, el sector privado mostró con frecuencia aversión al riesgo productivo y tendencia a sacar capitales al exterior, a conformar nichos rentísticos y a establecer relaciones prebendarias con el sector público. A menudo, de otro lado, burló sus obligaciones tributarias, pese a la elevada concentración de los ingresos imponentes en la región.

En suma, el sector público y el sector privado son, simultáneamente, causa y efecto de las características del proceso de desarrollo de cada sociedad, al punto que en diversos casos comparten virtudes y debilidades. El sistema económico resultante se ha caracterizado en su conjunto por bajos niveles de productividad, rentismo, distorsiones en los precios y escasa incorporación de progreso tecnológico (Fajnzylber, 1989). La evasión de impuestos y de controles, el pago de sobornos y las actividades ilegales de comercio exterior son ilustrativos de una fuerte tendencia a la búsqueda de la ganancia fácil.

Este somero análisis permite concluir que la causa de la actual crisis en la relación sector público-sector privado es más compleja que la mera presencia, erosionadora de su entorno, de un Estado ineficiente y semiparalítico. El sector público de la región es una de las variables endógenas cuya interacción conforma el patrón del desarrollo regional: aislarla analíticamente puede alejarnos de la comprensión de la realidad, en lugar de acercarnos a ella.

2. El problema analítico principal: ¿menos o mejor sector público?

La injerencia del sector público en la economía encuentra fundamento en la comprobación de que el mercado muestra diversas "fallas". Estas consisten, entre otras, en imperfecciones que di-

ficultan la competencia, en la existencia de bienes públicos, en la presencia de externalidades y en la insuficiente información (Stiglitz, 1986). Los mercados de los países de la región se caracterizan por la vigencia de barreras de entrada, la falta de oportunidades de aprendizaje por la práctica y la ausencia de rentas tecnológicas.

Desde el inicio de los estudios sobre la "economía del desarrollo" ha existido acuerdo en que el papel del sector público es naturalmente mayor en los países pobres, dadas la existencia generalizada de externalidades y distorsiones, tanto en el mercado financiero como en el de productos, y la menor disponibilidad, en términos cuantitativos y cualitativos, de información para los agentes económicos privados. Resulta evidente que las diferencias entre países de distinto nivel de desarrollo se refieren no sólo a la dotación de factores, sino a aspectos básicos de la organización de la economía, incluido el funcionamiento de los mercados. Es el conjunto de la organización económica el que delimita las posibilidades de acción de las empresas. En definitiva, la "falla de mercado" es más generalizada en los países en desarrollo, donde los desequilibrios son más extendidos y profundos, con frecuentes casos de altos niveles de inflación y de subutilización de la fuerza de trabajo (Stiglitz, 1989).

Las mencionadas deficiencias corresponden a menudo a verdaderas faltas de mercado, espacios vacíos o semivacíos que el sector público ha intentado cubrir. En la literatura este tipo de problemas es considerado una falla "dinámica" (Rees, 1984). Por definición, la actividad del sector público en estos casos debería revestir un carácter puramente temporal.

Queda así en evidencia que han existido y existen bases teóricas para una intervención pública "correcta"; por consiguiente, no cabe postular la optimalidad automática de la no intervención pública (Toye, 1987). En algunos casos, incluso, la posibilidad de efectuar correcciones "de mercado" a las "fallas de mercado" ha sido, durante períodos prolongados, escasa o sencillamente nula.

No cabe duda de que existe también lo que

podría denominarse la "falla del Estado", ya que éste presenta diversas deficiencias, algunas, como las observadas en materia de información, compartidas con el sector privado. En ocasiones, la intervención del Estado puede efectivamente bloquear el desarrollo o el perfeccionamiento de diversos mercados. También puede incurrir en errores importantes de conducción estratégica en el manejo de las principales variables macroeconómicas, como sucedió con el manejo de la deuda externa. Es evidente que el sector público puede realizar intervenciones inadecuadas (Lal, 1985) o excesivamente prolongadas, que dificulten o hagan imposible la actividad privada de relevo. Desde otro punto de vista, existe el riesgo de que la reglamentación estatal sea promovida por intereses particulares, con el propósito de obtener ganancias indebidas (Buchanan y Tullock, 1962; Peltzman, 1976), siendo posible entonces que ella redunde en efectos socialmente negativos (Spiller, 1988). Por lo tanto, el levantamiento de tales regulaciones ejerce a menudo efectos socialmente positivos (Pera, 1989).

En síntesis, se trata de morigerar y, a la larga, corregir, los efectos adversos de las imperfecciones de mercado. Para ello se requiere reconocer las potencialidades y limitaciones de la intervención gubernamental en la corrección de la falla o la falta de mercado. Dado que se trata de dos entes imperfectos, cada uno de ellos debe especializarse, aunque no necesariamente en forma exclusiva, en aquellas funciones que cumple mejor y en las que es menos sustituible. Al mercado y al sector privado les compete primordialmente la función de producir; al Estado, la de promover los equilibrios macroeconómicos y grados crecientes de equidad, así como la de resolver los cuellos de botella —disponibilidad de divisas y proceso de ahorro e inversión— críticos para el desarrollo (Ramos, 1989).

El análisis de la calidad de la intervención del Estado excede, por la importancia del tema, el aspecto meramente cuantitativo. Menos Estado, en abstracto, no es siempre conveniente: en cambio, siempre es posible pensar en una mejor intervención estatal.

II

El sector público en América Latina
y el Caribe

1. Una visión de conjunto

Sea en calidad de agente directo o de ente regulador, el sector público ha influido e influye en diversos grados sobre aspectos básicos del desarrollo regional: financiamiento e inversión; distribución del ingreso y desarrollo social; y comercio exterior. En la primera calidad ha operado a través de empresas públicas en una diversidad de sectores, con diferentes agencias de intermediación financiera, mediante la provisión de servicios públicos y la transferencia de subsidios a los sectores más pobres y, en ocasiones, con instituciones de comercio interno y/o internacional. Parte considerable de los esfuerzos de investigación y desarrollo tecnológico regionales ha sido realizada en el ámbito público.

Por otro lado, el sector público reglamenta con distinta cobertura y orientación diversos precios estratégicos para el funcionamiento de la economía y para los orientadores de las decisiones microeconómicas, tales como el tipo de cambio, la tasa de interés, los aranceles y otras restricciones al comercio exterior, los salarios mínimos y, al menos en parte, la reajustabilidad de los sueldos y salarios, entre otros.

El sector público de la región incluye activos de diverso origen y diferente funcionalidad. Ellos corresponden *grasso modo* al Estado desarrollista, al Estado de bienestar y al Estado como salvador de firmas privadas con problemas: el sector público incluye activos traspasados, por diversas razones y con diferentes modalidades, desde el sector privado nacional y transnacional.

Es difícil cuantificar de modo adecuado una participación tan multifacética y cuyas modalidades varían significativamente entre países y períodos. Por lo general se utiliza como indicador la significación del gasto público respecto del PIB, la cual fluctuó en torno de 30% entre 1982 y 1984 (FMI, 1989). Tal promedio encubre una importante heterogeneidad del sector en la región, ya que el rango de dicha participación se situó entre 11 a 55% (cuadro 1). Sin perjuicio de los problemas de tipo contable y de enfoque institucional,

que erosionan la confiabilidad de las estadísticas, es incuestionable que las diferencias entre países son sustanciales. La heterogeneidad del sector público es un dato básico de la situación regional.

El Banco Mundial ha estimado índices de distorsión de precios para diversos países, susceptibles de ser considerados un indicador del alcance relativo de la reglamentación impuesta por el Estado (Banco Mundial, 1983). Sin embargo, este enfoque es discutible, tanto en lo metodológico como en lo sustantivo. Aun así, resulta evidente la dispersión imperante en el grado de incentivos y restricciones en los países de la región.

También la participación pública en la gestión financiera acusa bastante heterogeneidad. Sin duda el sector público ha desempeñado un papel gravitante en la acumulación de capital, más allá de los problemas que presentan el financiamiento, el destino y los resultados de dicha

Cuadro 1
GASTO DEL GOBIERNO GENERAL COMO
PORCENTAJE DEL PIB

País	Porcentaje	Año
Brasil	54.9	1987
Surinam	52.7	1986
Nicaragua	47.7	1988
Barbados	44.6	1987
Panamá	33.7	1987
Argentina	33.4	1987
Chile	30.1	1987
México	26.9	1984
Uruguay	26.0	1984
Venezuela	22.7	1979
Costa Rica	22.5	1985
Colombia	18.2	1983
Perú	17.8	1987
República Dominicana	14.3	1983
Guatemala	13.8	1983
Paraguay	11.8	1984
Bolivia	11.3	1986

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Government Finance Statistics Yearbook 1989*, p. 113.

inversión.¹ La participación del sector público en la inversión regional es de 41%, con importantes fluctuaciones según países y períodos (CEPAL, *Anuario estadístico*, varios números).

En el comercio exterior, el papel del sector público varía mucho de un país a otro, siendo en algunos casos el exportador principal, en tanto que en otros no le cabe participación directa alguna en las ventas al exterior. Por otra parte, el sector público es administrador de cuotas también disímiles de las importaciones nacionales.

Otro tanto ocurre con la participación del sector público en las diversas actividades económicas. A comienzos de la década, las mayores

empresas públicas se concentraban en el sector energético (38 a 78%), en tanto que las comunicaciones representaban de 3 a 13%; el transporte, de 1 a 8%; el comercio, de 1 a 7%; la minería, de 1 a 49%; y las industrias manufactureras, de 1 a 14% (cuadro 2). En el terreno propiamente industrial su presencia ha sido en general menor, dado que en éste predominan las empresas transnacionales, lo que configura una de las discrepancias entre la experiencia de la región y la de los países asiáticos de reciente industrialización (Gereffi, 1989). La participación del sector público en las ventas de las 50 mayores empresas del sector industrial alcanzó un promedio de 15% en 1983 (CEPAL/ONUDI, 1985).

Como se ha señalado, en América Latina y el Caribe el sector público adolece de una fragilidad fiscal de naturaleza estructural. La considerable actividad de inversión del Estado y la ex-

¹ Por otra parte, se ha destacado que la clasificación del gasto del gobierno es, con frecuencia, discutible o inconsistente. Para el caso de Colombia, véase Luis López, 1989.

Cuadro 2
ESTRUCTURA POR RUBRO DE ACTIVIDAD ECONOMICA DE LAS 50 EMPRESAS PUBLICAS MAS IMPORTANTES DE ALGUNOS PAISES SEGUN VOLUMEN DE VENTAS, 1983
(Porcentajes)

Rubro de actividad económica	Argentina ^a	Brasil	Colombia	Chile	México	Venezuela
Agricultura	—	—	—	—	—	—
Minería	—	4.7	—	48.8	1.6	2.3
Industrias manufactureras	(13.1)	(14.2)	—	(7.8)	(12.0)	(9.4)
Bienes de consumo no duraderos	4.8	2.9	—	—	7.3	—
Bienes intermedios	8.3	11.3	—	6.5	4.7	9.4
Industria automotriz	—	—	—	—	—	—
Bienes de capital	—	—	—	1.3	—	—
Línea blanca	—	—	—	—	—	—
Energía	48.6	70.3	72.7	38.1	77.5	63.9
Petróleo	32.7	62.6	65.7	26.5	77.5	58.9
Electricidad	15.9	7.7	7.0	11.6	—	5.0
Carbón	—	—	—	—	—	—
Otros combustibles	9.2	—	—	—	—	—
Construcción	—	—	—	—	—	—
Comercio	—	2.9	6.9	—	0.8	1.7
Transporte	—	—	—	—	—	—
Ferroviario (o terrestre)	3.0	2.6	—	—	1.8	—
Aéreo	7.0	—	—	2.0	1.9	1.1
Marítimo	3.7	—	7.7	—	0.8	0.6
Comunicaciones	13.0	5.3	12.7	3.2	3.6	2.5
Finanzas	—	—	—	—	—	—
Salud	—	—	—	—	—	—
Educación	—	—	—	—	—	—
Otros	2.4	—	—	—	—	18.4
Total 50 empresas	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología, "Empresas estatales y privadas, nacionales y extranjeras, en la estructura industrial de América Latina", *Industrialización y desarrollo tecnológico, Informe N° 1*, septiembre 1985, cuadro N° 6. *1982

pansión constante de los servicios sociales, del empleo público y los subsidios han tenido como contrapartida aumentos considerables de la carga tributaria. Sin embargo, ésta tendió a crecer menos que la participación de los gastos públicos en el producto, debido a la insuficiente ampliación de las bases tributarias y, en muchos casos, a la erosión del cumplimiento impositivo. En algunos países y períodos, los déficit fiscales permitieron que el Estado desempeñara sin mayores perturbaciones macroeconómicas sus funciones promotoras del desarrollo y redistributivas, captando recursos externos o del sector privado interno. En la mayoría de los casos, sin embargo, fue preciso recurrir a financiamiento inflacionario. El acelerado endeudamiento de la década de 1970 y las crisis financieras internas agregaron un peso insoportable a los gastos fiscales, con lo

que en la mayoría de los países la fragilidad fiscal subyacente se convirtió a principios de los años ochenta en crisis fiscal manifiesta (Altimir, 1990).

El establecimiento de empresas públicas obedeció a distintas motivaciones: la provisión de algunos bienes y servicios públicos basada en un monopolio natural o correspondiente a servicios que se buscaba subsidiar; la corrección de la falla o la suplencia de la falta de mercado en sectores o actividades en los que el sector privado no mostraba interés o capacidad para invertir; la estatización de empresas por razones estratégicas o para salvarlas de una quiebra inminente que tendría graves repercusiones sociales.

El heterogéneo universo de las empresas públicas comparte diversos problemas, principalmente financieros y de gestión. Los primeros pueden originarse en políticas de precios subsi-

Cuadro 3

EMPRESAS DE PROPIEDAD ESTATAL: VALOR AGREGADO
COMO PORCENTAJE DEL PIB NO AGRICOLA E INVERSION FIJA
COMO PORCENTAJE DE LA INVERSION BRUTA, 1981-1985
(A precios corrientes)

País	1981	1982	1983	1984	1985
Brasil					
— Valor agregado	4.7	3.5	3.4	3.7	3.5
— Inversión fija	25.8	30.0	26.9	24.4	17.5
Costa Rica					
— Valor agregado	-0.1	0.2	6.5	7.9	5.3
— Inversión fija	31.3	23.2	17.9	17.1	13.2
Chile					
— Valor agregado	10.3	13.0	16.1	—	—
— Inversión fija	13.9	17.5	22.8	29.3	27.5
Jamaica					
— Valor agregado	—	—	—	23.3	—
— Inversión fija	—	—	—	11.0	—
México					
— Valor agregado	6.9	11.6	14.8	14.4	12.7
— Inversión fija	25.3	24.3	21.8	19.1	—
República Dominicana					
— Valor agregado	2.1	2.7	3.0	3.3	0.6
— Inversión fija	6.1	7.4	5.3	7.0	—
Venezuela					
— Valor agregado	31.0	26.8	26.4	32.1	—
— Inversión fija	41.9	52.2	51.3	52.2	—

Fuente: Govindan Nair y Anastasios Filippides, *How much do State-owned enterprises contribute to public sector deficits in developing countries - and why?*, 1988 Development Report, documento de referencia para el Banco Mundial, was 45, 1989, cuadro 2.1.

Cuadro 4
**FLUJO FINANCIERO NETO DEL GOBIERNO A
 LAS EMPRESAS PÚBLICAS**
(Porcentajes del IVA)

País	Promedios	
	1977-1982	1983-1985
Bolivia	-3.9	-2.3
Brasil	3.3	2.0
Colombia	1.0	—
Costa Rica	—	0.2
Chile	-6.5	-5.2
Ecuador	1.0	0.7
El Salvador	0.5	-0.2
Guatemala	2.3	0.8
Honduras	1.9	3.3
Jamaica	—	—
México	1.5	2.1
Perú	0.5	0.3
República Dominicana	0.8	1.1
Uruguay	-1.7	-2.1
Venezuela	-0.2	0.2

Fuente: Govindan Nair y Anastasio Filippides, *How much do State-owned enterprises contribute to public sector deficit in developing countries - and why?*, documento de referencia para el *1988 Development Report*, Banco Mundial, wps 45, 1989, cuadro 2.4.

diados, ausencia de adecuado control sobre los costos operativos y de inversión, superposición de objetivos económicos y sociales de difícil evaluación conjunta, o en la práctica, de transferencias sistemáticas al fisco, incluyendo los recursos crediticios captados por estas empresas en el exterior. En cuanto a su gestión, la función ejecutiva es por lo común inestable y se ve sometida a un conjunto de restricciones que dificultan o distorsionan el desarrollo de sus actividades principales. En otros casos, tales empresas operan con gran independencia y siguen sus propios fines burocráticos, exhibiendo escasa coordinación con el resto del sector público.

Más allá de la recurrencia de algunas de las características ya señaladas, hasta comienzos de los años ochenta las empresas públicas de la región formaban un conjunto altamente heterogéneo. Algunas operan con elevada eficiencia en mercados competitivos, en tanto que sólo la masiva transferencia de recursos públicos permite la sobrevivencia de otras, altamente ineficientes y de baja o nula capacidad de capitalización. Existen empresas públicas con satisfactorios estándares de gestión técnica y financiera, reprimidas

por políticas sectoriales restrictivas; empresas que mantienen una relación prebendaria con proveedores privados; y empresas que han sido estatizadas para evitar su quiebra, aunque carezcan de viabilidad económica. Como es evidente, el impacto de las empresas públicas sobre la eficiencia global puede diferir sustancialmente de un caso a otro.

En varios países las empresas de propiedad estatal registran una participación elevada en la inversión bruta y, en general, una bastante menor en el valor agregado total (cuadro 3). En este subsector, al igual que en el conjunto del sector público, la inversión exhibe un perfil particular y prevalecen problemas de sobreinversión y de mala administración.

La incidencia de las empresas públicas en la situación financiera del sector varía de un país a otro y, según el caso, dentro de cada uno. En algunos casos se observan transferencias relativamente importantes del gobierno central a las empresas, mientras que en otros son estas últimas las que aportan al balance financiero del sector público en su conjunto. En general, en aquellos países en que se produjo un rezago en el ajuste de las tarifas, las empresas públicas tendieron a contribuir a elevar el déficit del sector público. En ciertos países y períodos el sector público ha contribuido a financiar a las empresas públicas mediante transferencias relativamente importantes, mientras que en otros han sido las empresas las que han aportado al balance financiero del sector público en su conjunto (cuadro 4). En términos generales, y sin perjuicio de excepciones, estas empresas han contribuido de modo importante a elevar el déficit del sector público.

En el período anterior a la crisis se siguieron políticas bastante disímiles respecto de las empresas públicas: en algunos casos se las racionalizó, lo que incluyó la actualización de sus tarifas y el mejoramiento de su gestión; en otros se las utilizó para obtener financiamiento externo (Werneck, 1989; Larrañaga, 1989).

El sector público es un empleador de importancia en la mayor parte de los países de la región, ya que en promedio uno de cada cinco empleos urbanos es público, participación que fluctúa entre 6 y 36% (cuadro 5). Desde otro punto de vista, el personal del sector público se distribuye de manera desigual entre la administración central, la descentralizada, las empresas

Cuadro 5
 IMPORTANCIA DEL EMPLEO PUBLICO HACIA FINES DE
 LOS AÑOS OCHENTA
 (Porcentajes)

País	Población total	PSP	PSP	PSP
	PSP	Población total	PEA	PEA urbana
Venezuela	16.8	6.0	17.0	21.0
Argentina	16.0	6.3	17.7	20.3
México	21.6	4.6	14.7	20.7
Uruguay	10.8	9.2	21.7	24.7
Costa Rica	16.2	6.1	16.4	36.1
Chile	58.9	1.7	5.0	5.9
Panamá	14.2	7.0	20.4	34.7
Perú	24.0	4.1	12.3	17.8
Guatemala	47.8	2.1	6.8	15.9
Honduras	60.4	1.7	5.0	11.7
Bolivia	31.7	3.2	10.0	20.2

Fuente: José Sulbrant, "El tamaño del sector público en América Latina. Un estudio de once países", Informe Preliminar, CLAD, Caracas, noviembre, 1989.

PSP: Personal del sector público.

PEA: Población económicamente activa.

públicas y la administración estadual y municipal. En la mayor parte de los países la primera categoría es la más significativa (Sulbrant, 1989).

Desde otro ángulo, en América Latina existen alrededor de 12 650 gobiernos locales, cuya participación conjunta en el gasto público de sus respectivos países es inferior a 10%, salvo en el caso ecuatoriano. La participación de otros niveles de la administración pública en dichos gastos exhibe una enorme dispersión, ya que fluctúa entre 2.4 y 73.3% del total (FMI, 1987).

2. Algunas comparaciones internacionales

El papel del sector público en América Latina difiere cuantitativa y cualitativamente del observado en las economías industrializadas. En la región, el Estado interviene más directamente en la producción de bienes y servicios y es un inversionista de gran importancia; hace las veces de fiel de la balanza entre una multiplicidad de políticas globales y sectoriales; y cumple un importante papel de estructuración política y social.

La participación del sector público en el PIB de la región es bastante inferior a la de los principales países industrializados, cuyo promedio se acercó a 45% entre 1982 y 1985. Por otra parte, es superior a la de los países en desarrollo de Asia. Como se verá más adelante, estas diferen-

cias se explican en parte por la diferente composición de los gastos públicos por región.

En términos generales, el sector público regional pone mayor énfasis que algunos países asiáticos en desarrollo en el gasto público social y presta menor atención a la defensa. Ejerce una regulación más generalizada, a menudo poco selectiva e incoherente, pero su presencia en los sectores industriales de punta (In-Joung, 1987) y en la inversión es inferior a la que se observa en Asia (Kagami, 1989).

Por otro lado, en 1986 y 1987 el sector público de la mayoría de los países de la región dedicó al pago de intereses un porcentaje muy superior al de los países industrializados (cuadro 6), en circunstancias de que a comienzos de los ochenta la diferencia era insignificante. También aumenta en este período la significación de dichos pagos en el caso de los países en desarrollo del Asia, pero la intensidad es mucho menor.

Los gastos de capital del sector público alcanzan en América Latina y el Asia una incidencia más elevada que en los países industrializados, pese al descenso que experimentan desde el inicio de la crisis. El descenso más brusco, sin embargo, se da en América Latina y el Caribe, a consecuencia del tipo de ajuste aplicado.

La participación de los sueldos y salarios en el gasto público en la región fue declinando, de modo que de ser la mayor llegó a ser la menor de

Cuadro 6
COMPARACION DE ALGUNAS PARTIDAS DEL GASTO DEL GOBIERNO CENTRAL DE AMERICA LATINA
Y EL CARIBE Y ASIA CON LAS CORRESPONDIENTES DE LOS PAISES DESARROLLADOS
(Porcentajes respecto del gasto total)

Tipo de gasto	1982			1983			1984			1985			1986			1987		
	ALC	PD	A															
Subsidios y otras transferencias corrientes	35.4	49.0	23.6	32.5	49.0	23.2	32.9	48.5	23.9	28.9	47.1	24.3	29.5	47.8	23.1	24.3	48.0	25.9
Pago de intereses	12.8	9.7	8.5	17.0	10.2	10.0	20.5	11.2	11.3	23.6	12.4	11.3	28.0	12.4	12.1	25.3	12.2	14.5
Gastos de capital	15.4	5.6	19.6	12.2	5.0	18.8	11.0	4.7	17.7	10.7	5.0	17.6	11.0	5.2	18.3	9.6	4.3	16.6
Sueldos y salarios	16.6	13.5	14.2	16.3	13.3	14.9	16.0	12.9	15.1	15.8	12.6	14.6	14.7	12.7	14.8	12.5	13.2	15.5

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Government Finance Statistics Yearbook 1989*, pp. 70-77.

ALC: América Latina y el Caribe

PD : Países desarrollados

A : Asia (incluye Bangladesh, Birmania, India, Indonesia, Corea del Sur, Malasia, Pakistán, Singapur, Sri Lanka y Tailandia).

Cuadro 7
COMPOSICION DE LOS INGRESOS DEL GOBIERNO CENTRAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE, ASIA
Y LOS PAISES DESARROLLADOS, 1982-1987
(Porcentajes respecto de los ingresos totales)

	Ingresos impositivos												Ingresos no impositivos		
	Ingresos y utilidades			Seguridad social			Bienes y servicios nacionales			Comercio y transacciones internacionales			ALC	PD	A
	ALC	PD	A	ALC	PD	A	ALC	PD	A	ALC	PD	A			
1982	22.0	41.2	28.6	18.2	31.4	0.2	27.6	15.1	33.1	14.0	1.4	19.1	17.8	9.2	16.1
1983	19.3	39.7	27.4	16.3	32.3	0.2	35.3	15.1	34.9	9.8	1.3	19.3	18.6	10.0	15.1
1984	21.0	39.6	25.9	17.0	32.8	0.3	35.3	15.3	33.4	8.5	1.5	19.8	19.5	9.5	17.8
1985	21.5	40.0	26.2	16.4	32.7	0.3	34.0	14.8	33.3	8.2	1.4	20.1	20.9	9.7	16.6
1986	21.9	40.2	22.2	18.9	33.6	0.3	33.6	14.6	34.2	9.4	1.4	20.1	16.6	9.1	19.9
1987	18.3	—	22.9	13.5	—	0.3	31.6	—	32.7	9.1	—	21.0	28.2	8.3	19.3

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Government Finance Statistics Yearbook 1988*, pp. 52-57.

ALC: América Latina y el Caribe

PD : Países desarrollados

A : Asia (incluye Bangladesh, Birmania, India, Indonesia, Corea del Sur, Malasia, Pakistán, Singapur, Sri Lanka y Tailandia).

los tres grupos de países considerados en 1987. Los subsidios y otras transferencias corrientes tienen menor incidencia que en los países industrializados y en 1987 cayeron por debajo de la correspondiente al Asia. Naturalmente, estos promedios ocultan significativas diferencias nacionales.

La composición de los ingresos públicos de los tres grupos de países revela también notables discrepancias. La participación de los impuestos al capital es más baja en América Latina y el Caribe, pero en éstos la seguridad social es mucho más importante que en Asia, si bien es inferior a la de las economías industrializadas (además, algunos países asiáticos no incluyen la cuenta de seguridad social en el gobierno central). La participación de los impuestos a las transacciones comerciales externas en la región es sustancialmente menor que en Asia, pero muy superior a la de los países industrializados (cuadro 7).

La significación de los ingresos impositivos de América Latina y el Caribe respecto del PIB es bastante inferior a la imperante en las naciones industrializadas, aunque superior a la de los países asiáticos. La carga que representan los impuestos a las ganancias y al capital es notablemente baja en la región, lo que determina que en ella el peso del gasto público se reparta de modo más inequitativo.

La magnitud del déficit público había sido más o menos semejante en las tres regiones hasta la reciente crisis; a partir de entonces la de la región aumenta con mayor rapidez (FMI, 1989).

3. La crisis de la economía y la crisis del sector público

El origen inmediato de la crisis fiscal se encuentra en el colapso del patrón de financiamiento de la economía regional prevaleciente durante la segunda mitad de los años setenta y hasta 1981. El fenómeno afectó de manera más que proporcional al sector público, ya que éste hubo de hacerse cargo, además, de una fracción, disímil de un país a otro, de la deuda privada. Dos tercios del viraje en la transferencia de recursos al exterior, equivalente a alrededor de 4% del PIB, corresponden al sector público.

En la crisis de la modalidad de financiamiento externo gravitaron factores tanto exógenos como endógenos. Entre los primeros destacan el cambio de signo en las tasas de interés, que de

negativas se transformaron en positivas; el deterioro de los términos de intercambio; y el exceso de préstamos riesgosos (*overlending*) concedidos por la banca internacional (Mortimore, 1989). Entre los endógenos, los de mayor importancia consisten en la inadecuada evaluación de proyectos y en un endeudamiento excesivo para la capacidad de pago que se generó con el ahorro externo.

El sector público asume un papel protagónico en los esfuerzos de ajuste, dadas su diversificada participación económica y social y su condición natural de regulador de la economía nacional. Casi todos los componentes de los programas de ajuste, en especial las políticas cambiarias y de comercio exterior, así como la liberalización financiera y de precios, tienen repercusiones en el ámbito fiscal. La direccionalidad de los esfuerzos de ajuste del sector público es un tema que reviste la mayor trascendencia. A menudo, el papel asignado a este sector en el ajuste ha consistido, exclusivamente, en su propia reducción (BID, 1984; Marshall y Schmidt-Hebbel, 1989).

El efecto de la crisis sobre el presupuesto público fue en general adverso, pero su intensidad resultó diferente de un país a otro. El corte del flujo de capitales limitó la capacidad de endeudamiento del sector público en el exterior, en tanto que el alza de la tasa de interés internacional aumentó el peso del servicio de la deuda pública externa. En muchos países de la región los gobiernos avalaron una fracción de los compromisos adquiridos por particulares con el exterior, alcanzándose así altos niveles de deuda de responsabilidad pública. Con frecuencia, el costo de la diferencia entre la tasa de interés pagada y la tasa de retorno percibida (especialmente en divisas) recayó a la postre en el sector público, aunque no la hubiese generado éste. En ocasiones, la correspondiente deuda interna del sector privado con el sector público se licuó; en otras, el Estado subsidió, con la presión consiguiente sobre las finanzas públicas, a los deudores privados y al sistema financiero doméstico, a fin de evitar que éste se derrumbara (Bresser, 1988; Eyzaguirre, 1989; Lerda, 1989).

Tras la interrupción del financiamiento externo neto fue preciso recurrir al de origen interno, lo que llevó, entre otras medidas, a la creación de circulante; la introducción de cambios en las exigencias de reservas; la obligación, impuesta a

los bancos, de mantener bonos públicos a tasas controladas; la imposición de controles gubernamentales sobre las tasas de interés, acompañados de racionamiento de crédito; la concesión de préstamos bancarios a tasas de mercado, y la venta directa de bonos públicos al sector público no financiero a tasas de mercado (Chhiber y Khalilzadeh-Shirazi, 1988; Easterly, 1989).

En definitiva, la crisis fiscal del sector público no es consecuencia de un aumento de los gastos de fomento económico; más bien, el severo recorte de la inversión pública ha representado un expediente fácil para contraer la absorción.² La atención de las funciones tradicionales del sector público se ha visto alterada por el aumento del pago de intereses con cargo al Estado. Este efecto es particularmente inquietante respecto del gasto social (cuadro 8).

En distintos países se ha buscado asimismo, a través de diferentes mecanismos (incluidas la privatización y la reprivatización, la venta parcial, la extinción y la fusión de empresas), modificar la dotación de activos bajo control estatal.

Desde otro punto de vista, durante los últimos años se han generado profundos cambios en

el régimen de incentivos de la región. Entre ellos destacan las modificaciones en las políticas cambiarias y de comercio exterior, orientadas a la generación de superávit comerciales, y en la política fiscal. También se han registrado importantes variaciones en las políticas de precios, crediticia y financiera. Otro tanto ha sucedido a nivel sectorial con las políticas agrícola e industrial. El debate sobre subsidios y transferencias ha surgido con fuerza, si bien es frecuente que falte la información adecuada para profundizarlo. El régimen de incentivos del sector público ha experimentado diversas modificaciones en diferentes países, en algunos de los cuales ha mejorado sustancialmente la capacidad de dicho sector para evaluar proyectos. La desreglamentación y el otorgamiento de concesiones han sido poco frecuentes y sus resultados de escasa significación. Por otra parte, algunas liberalizaciones no exitosas, en especial en el ámbito financiero, han dejado útiles enseñanzas (Dornbusch y Reynoso, 1989).

En síntesis, a la diversidad de situaciones iniciales se ha sumado la diversidad de las modalidades de ajuste utilizadas. Los resultados son también diferentes, según lo comprueba la evolución de las tasas de interés y de inflación, del déficit primario y fiscal, del saldo de la cuenta corriente, así como de los niveles del producto, las exportaciones y las importaciones.

²En opinión de Easterly, se ha intentado una contracción de la absorción por la vía de la inversión (*investment-led contraction of absorption*) (Easterly, 1989).

Cuadro 8
GASTOS POR FUNCIONES DEL GOBIERNO CENTRAL EN AMÉRICA LATINA
Y EL CARIBE, 1982-1987
(Porcentajes respecto del gasto total)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Defensa	5.6	5.5	5.5	4.5	4.6	5.0
Seguridad social y bienestar	23.4	23.5	22.7	19.0	18.5	18.2
Educación	9.9	9.4	9.8	9.2	8.8	9.3
Salud	4.9	5.0	5.2	4.8	4.8	6.7
Vivienda	1.2	2.2	1.7	1.4	1.5	1.7
Asuntos económicos y servicios	20.8	22.1	18.9	17.3	15.7	13.1
— Minería, manufacturas y construcción	3.7	3.9	2.4	2.3	1.7	1.0
— Agricultura y otros	5.0	6.0	4.0	3.6	3.9	2.9
— Combustible y energía	2.1	3.1	2.5	2.5	2.6	2.0
— Caminos	2.2	2.7	2.4	2.3	2.2	2.8
— Otros transportes y comunicaciones	2.6	3.1	3.1	2.8	2.2	2.4
— Otros	5.1	3.6	4.7	3.8	3.3	2.5
Otras funciones	32.7	30.7	32.7	42.7	46.1	46.0

Fuente: Fondo Monetario Internacional, *Government Finance Statistic Yearbook 1989*, pp. 59-69.

4. *Una evaluación provisional: subajuste y ajuste recesivo*

Para la recuperación de la crisis, la sabiduría convencional ha insistido en una agenda difícil para la región: ajuste recesivo con transformación productiva, y simultáneas y elevadas transferencias al exterior.

El sector público aparece como el "financista de último recurso" de todas las cuentas, lo que a la luz de las características que presentaba incluso antes de la crisis carece de realismo. El conjunto de tareas que se le ha impuesto en la mayoría de los países excede ampliamente su capacidad financiera, productiva, reguladora y de gestión de la economía. El sector público dispone hoy de menos recursos y su capacidad para administrarlos adecuadamente se ha deteriorado, al tiempo que sus responsabilidades y los problemas que debe atender se acrecientan. Se le pide que simultáneamente sirva la deuda, reduzca su gasto,

invierta menos, pague peores salarios y sea más eficiente, todo ello en un contexto de reducción de su participación agregada en la economía y de un mayor aporte a la transformación productiva regional. El enfoque "cuantitativo" y de corto plazo entraña claros componentes destructivos. El sector privado, por su parte, ha tendido a refugiarse en el sector público, a disminuir su inversión y a mantener cuantiosos recursos de capital fuera de la economía nacional.

La búsqueda de estos objetivos contradictorios y en algunos casos hasta incompatibles ha determinado un empeoramiento del desempeño del sector público. En la práctica, el tipo de ajuste público ha devenido en perverso; en algunos casos, por una orientación parcial y limitada, asimilable a un subajuste; y en otros, por políticas que han excedido las necesidades de un ajuste positivo. Los resultados suelen parecerse, pero las causas difieren de un caso a otro.

III

El Estado y el desarrollo en los años noventa

1. *La lógica actual de la intervención pública*

En diversos países de la región están dadas las condiciones para un desarrollo privado, a partir de las cuales no se requeriría el grado de intervención pública que fue habitual en el pasado. Existen casos en los que resulta factible incrementar la importancia relativa del sector privado en la provisión de bienes y servicios públicos, sea mediante la desreglamentación de actividades, el otorgamiento de concesiones o la privatización de las empresas.

Por otra parte, si bien en la actual encrucijada regional el sector público forma parte del problema, deberá también formar parte de la solución. No cabe esperar que las señales del mercado, por sí solas, resuelvan la crisis.

El sector público constituye la instancia negociadora con las organizaciones financieras multilaterales y los bancos acreedores. Las negociaciones pertinentes están llamadas a ejercer un profundo impacto sobre el financiamiento externo y las políticas globales internas.

Más allá del debate sobre el papel del Estado, parece evidente que en los años venideros el grado de intervención pública en la economía regional seguirá siendo importante, si bien experimentará modificaciones cualitativas y cuantitativas. Los principales temas de dicha intervención pueden agruparse analíticamente en cinco aspectos: i) el logro de un acuerdo en materia de gobernabilidad de la sociedad; ii) la mantención de un marco macroeconómico estable y de relativo equilibrio y previsibilidad fiscal; iii) la redefinición de la participación directa y del papel regulador del sector público en la economía; iv) la aplicación de políticas sociales y de equidad; y v) la ejecución de políticas sectoriales de fomento orientadas a crear o desarrollar ventajas comparativas dinámicas.

La doble concurrencia del sector público —en el problema y, a la vez, en la solución— torna más complejo el debate sobre su papel futuro y las adecuaciones que éste requerirá. Las respuestas han sido diversas y se encuentran aún en elaboración, por lo que cabe suponer que el

debate seguirá abierto en el mediano plazo. Las principales opciones de transformación planteadas hasta ahora son la privatización, la desregulación, la licitación de concesiones y la liquidación de empresas.

Menor ha sido el avance en la proposición de nuevos papeles para el Estado, o en modificaciones "expansivas" de aquéllos. En cuanto a la posibilidad de realizar un *ajuste positivo* del papel del Estado, esto es de contraer algunas funciones y, simultáneamente, expandir otras, constituye hasta ahora un tema arcano. Sin embargo, se trata de una tarea ineludible, en la medida en que la doble concurrencia del sector público es una realidad. Una moción secuencial—primero achicar y después expandir selectivamente el sector público—entraña diversos peligros. El sector público necesita, de manera simultánea, reforma y reconversión.

En síntesis, parece necesario sustituir un enfoque meramente cuantitativo de la participación del sector público en la economía, por otro que analice el sector público a la luz de las características del conjunto del sistema económico. De este modo, el debate se traslada del plano ideológico o filosófico a uno más práctico, que toma en cuenta aspectos de organización, recursos humanos, interacción política, administración pública, etc. Con todo, las decisiones respecto de la delimitación público/privada corresponden por su naturaleza a la esfera política.

2. La gobernabilidad y la concertación

El Estado configura la arena en que cristalizan los diversos programas y opciones nacionales. Es también la instancia desde la cual es posible favorecer la concertación social requerida para la estabilidad de las políticas (Cortázar, 1990). La misma concertación puede conformarse en torno a objetivos de largo plazo, referidos a la transformación productiva.

La reforma del Estado supone la existencia de voluntad social en tal sentido, la que debe expresarse en el sistema político. Los diversos aspectos de la reforma pueden concitar grados variables de apoyo político, pero es probable, también, que determinados grupos sean partidarios de algunos cambios y se opongan a otros. La capacidad técnica requerida para lograr una coalición reformista exitosa cae no en el ámbito técnico, sino en uno irreductiblemente político.

La gobernabilidad, que es un resultado y no una variable independiente cuya evolución sea controlable en forma directa, reconoce antecedentes económicos y políticos. Entre los primeros está la necesaria coincidencia entre el tipo y el nivel de actividades que se confían al Estado y el adecuado financiamiento de las mismas por la sociedad. Entre las segundas destaca la necesidad de concertar a los diversos grupos políticos y sociales, al menos en lo tocante a las reglas de funcionamiento político de la sociedad, incluidas la alternancia en el poder y el respeto a las mayorías y minorías.

Dichos antecedentes entrañan, a su vez, supuestos que a veces no se cumplen o cuya actualización es difícil. En algunos casos, los estratos de altos ingresos han logrado una inserción privilegiada en la economía internacional, la que los aísla del resto del país; se trata de grupos relacionados con las exportaciones, legales o ilegales, cuyos flujos financieros circulan por la economía nacional sólo como capital especulativo y cuyas pautas de consumo difieren de modo radical de las de los sectores medios de la sociedad. En otros casos, un sistema político oligárquico o sistemas muy tradicionales de tenencia de la tierra generan condiciones de violencia endémica que asume su propia lógica de división y exterminio. Además, es probable que no haya políticos capaces de concertar un pacto de gobernabilidad que supere rivalidades tradicionales o prejuicios atávicos.

El grado de gobernabilidad constituye una característica esencial de cualquier sistema político. Se lo puede definir como la relación variable entre el control político e institucional y la evolución de las principales variables políticas, económicas y sociales (Tula, 1990). Un Estado impotente, desbordado por el desenvolvimiento de los diversos conflictos, es típico de una sociedad con problemas de gobernabilidad. Por el contrario, un Estado ágil, que concentra sus esfuerzos en la gestión de un conjunto discreto de variables estratégicas, es una precondition de la gobernabilidad.

3. La macroeconomía de la transformación productiva

El manejo macroeconómico debe ser claro y estable y buscar la preservación de los equilibrios básicos de la economía.

La transformación productiva exige que se revierta el deterioro de la inversión regional y que ésta se concentre en el sector de bienes transables. Ambos procesos envuelven numerosos requisitos y supuestos, muchos de los cuales involucran al sector público.

Es indispensable reducir drásticamente el déficit fiscal, dado que éste agudiza las presiones inflacionarias y erosiona el potencial de inversión. Para tal efecto es imprescindible detener la transferencia neta de recursos al exterior por concepto de la deuda externa, reducir los gastos públicos corrientes y aumentar los ingresos fiscales. Esto último requiere, a su turno, una reforma tributaria que amplíe la base impositiva, simplifique el sistema y haga más eficaz el proceso de recaudación.

Pese a que los gastos regionales en defensa son inferiores a los de otras regiones en desarrollo, admiten alguna compresión, ya que equivalen a 54% del desembolso en educación (cuadro 8). Salvo excepciones, los gastos en equipos militares tienen en América Latina un efecto multiplicador económico menor, por lo que parece factible plantear la conveniencia de percibir los "dividendos de la paz".

Se requiere, asimismo, un sinceramiento fiscal. La sociedad debe asumir el financiamiento íntegro de las iniciativas que esté dispuesta a aprobar, ya que de otro modo las cuentas no ajustan (Schumpeter, 1954). El "Estado impositivo" implica una contractualidad en que medios y fines son explicitados y decididos democráticamente. En la actual situación resulta indispensable mejorar el rendimiento tributario, que por regla general es bajo. La reforma tributaria debería considerar la abolición de los impuestos de bajo rendimiento, la unificación de los gravámenes sobre idénticas materias imponibles, la racionalización de las franquicias y, de modo especial, la modernización del sistema de recaudación (FMI, 1989).

En cuanto a la inversión pública y privada, no sólo es preciso elevar su nivel, sino también mejorar su rendimiento. Diversas son las vías abiertas para tal efecto, tanto de orientación del esfuerzo, como de control y evaluación de los diversos programas. Habría que diversificar la inversión pública y reconocer el papel decisivo de diversos activos intangibles. Es imprescindible, asimismo, mantener y mejorar el flujo de capital,

evitando una concentración exclusiva en las nuevas inversiones.

Un factor determinante del actual desequilibrio es el servicio de la deuda externa, aspecto sobre el cual urge una solución concertada y adecuadamente financiada. Sin embargo, en todos los casos habría que plantear el imperativo de la simultaneidad de las reformas económicas internas y la adecuación del financiamiento externo (Selowsky, 1989). En los casos en que los ingresos de divisas son privados surge con especial urgencia el tema de la transferencia interna.

En cuanto a la inversión privada, es fundamental reducir la incertidumbre económica y asegurar la sustentabilidad de las políticas aplicadas, de modo de revertir la fuga de capital, que es una restricción severa para el financiamiento de los programas de reforma económica.³ La repatriación de este capital constituye un objetivo de importancia, a veces trabado por consideraciones no económicas sino legales, por ejemplo. Ella ha de ser alentada siempre que su resultado neto sea positivo: si una devaluación real es insuficiente, las transferencias de ingreso resultantes pueden incrementar la fuga que se buscaba revertir (Dornbusch, 1989). Al respecto, cabe plantear diversas alternativas: amnistía cambiaria, ventajas tributarias, inversión en acciones o bonos sin justificación de origen y licencias de importación no reembolsables por bienes de capital, entre otras.

La orientación de la inversión hacia la producción de transables estará condicionada por las políticas cambiarias y de comercio exterior, las que deben ser realistas y estables.

4. La participación directa y reglamentaria del Estado en la economía

a) Las empresas públicas

El excesivo énfasis puesto últimamente en la reducción del tamaño del Estado ha hecho olvidar que las empresas públicas seguirán, en general, siendo muy importantes, ya que la privatiza-

³A fines de 1988 el stock de dicho capital representaba 166% de la deuda externa en Venezuela; casi 90% en Uruguay, cerca de 80% en México y Argentina, 64% en Ecuador, 41% en Colombia, 35% en Bolivia y 26% en Brasil. Es probable que el valor de este capital exceda el valor de la deuda regional en el mercado secundario (Intrados Group, 1989).

ción no podrá alcanzar al conjunto del sector público. Concentrarse en el cambio de propiedad de los activos sin modificar las condiciones de operación de las empresas del Estado implicaría, pues, abandonarlas en una vía muerta. Los casos más agudos corresponden a empresas que no pueden ser privatizadas; por otra parte, muchas de las firmas reprivatizadas no forman parte importante del problema o no contribuyen a un alivio considerable del mismo. Es evidente que respecto de las empresas para las cuales la privatización no es solución es preciso arbitrar otro tipo de medidas.

El saneamiento del núcleo de empresas con problemas —pocas firmas suelen concentrar la mayor parte del déficit fiscal— exige la adopción de enfoques y soluciones específicos, que incluyen su reorganización, la suscripción de convenios con inversionistas nacionales y extranjeros, y la subcontratación de operaciones.

Las grandes empresas productivas públicas de la región constituyen un activo de la mayor importancia en los casos en que su base económica es sólida y su administración, eficiente. Existen casos en que la dotación de recursos excede las necesidades de sus objetivos corrientes y genera subrecapitalización o exceso de empleo o de capacidad de ingeniería, o bien subutilización de instalaciones y equipos. Corresponde, entonces, modificar los objetivos o la dotación de recursos, o ambas cosas a la vez.

Habría que poner mayor énfasis en transformar las grandes empresas gubernamentales en pivote del cambio tecnológico, de la investigación aplicada, del fomento de actividades que integren los eslabonamientos interindustriales, y de la celebración de acuerdos de complementación regional.

En cuanto a la fijación de tarifas, es necesario satisfacer el principio de eficiencia económica según el cual el precio de la unidad física adicional debe igualar el costo en recursos de proveerla. Por otra parte, las tarifas deben generar ingresos suficientes para que las empresas cubran al menos sus costos de operación y mantención. Para favorecer la eficiencia agregada del sistema económico, las estructuras tarifarias han de ser inteligibles, de modo que suministren señales inequívocas para la toma de decisiones de inversión. La aplicación del criterio de eficiencia económica al caso de los recursos públicos en mono-

polios naturales requiere establecer si el costo marginal relevante es el de corto o largo plazo, de modo de optimizar la eficiencia, y simultáneamente, de considerar un adecuado nivel de financiamiento para la respectiva empresa. En definitiva, como se ha señalado, habrá que tarifar a costo marginal, introduciendo los ajustes necesarios para posibilitar el autofinanciamiento de una empresa eficiente, de forma de simular su operación en un mercado competitivo (Alé, 1990).

Las distorsiones en los costos laborales, materiales y financieros de las empresas públicas deberían ser eliminadas, así como los subsidios vía precios a las diversas categorías de consumidores finales. Cuando existan objetivos propiamente sociales será preciso explicitarlos, de modo de cuantificar su magnitud y de evaluar la eficiencia en el logro del conjunto de objetivos de la empresa, para lo cual es posible utilizar diversos criterios, aparte de la rentabilidad. Es recomendable, de otro lado, incrementar la transparencia de los diversos flujos entre las empresas y el sector público, lo que podría redundar en cambios sustanciales en las condiciones salariales y de trabajo en el sector público. Cuando las economías de escala no son una condición determinante de su tamaño, es probable que resulte conveniente dividir las empresas públicas en unidades más pequeñas.

En la medida en que ello sea viable, es aconsejable que las empresas públicas compitan tanto entre ellas como con el sector privado. En el aspecto financiero se sugiere promover una mayor autonomía y transparencia, avanzando en la eliminación de los subsidios o, cuando ellos sean necesarios, imponiéndoles plazos y topes cuantitativos. Los resultados contables de la gestión de los agentes públicos deberían ser auditados externamente y difundidos de manera oportuna.

La política de personal de las empresas públicas ha de corresponder a la importancia que ellas tienen: un grado razonable de estabilidad y autonomía, así como un nivel de remuneraciones competitivo parecen requisitos indispensables.

La transparencia en las relaciones de las empresas públicas con sus proveedores, sea cual fuere el origen de éstos, contribuirá a promover una sana competencia entre estos últimos, de

modo de evitar la consolidación de vínculos prebendarios.

La práctica de las "estatizaciones salvadoras" debiera quedar restringida a situaciones de veras excepcionales. En el caso de las empresas públicas que tienen este origen, habría que analizar diversas alternativas: racionalización y venta, cierre definitivo o traspaso.

La situación de las empresas públicas concebidas para superar una falla o falta de mercado ha de ser evaluada de modo realista. En los casos en que existen las precondiciones de desarrollo de mercado, la actividad puede ser transferida al sector privado; en aquellos en que no se ha logrado inducir las, es probable que el mencionado ejercicio conduzca a la reorientación o eliminación de empresas.

En síntesis, es imprescindible la reconversión del sector, a fin de que las empresas públicas optimicen su aporte al logro del desarrollo con transformación productiva y equidad. Ello exige aplicar políticas que les otorguen mayor capacidad financiera y autonomía, en un contexto de eliminación gradual de los subsidios, y tratamientos específicos, según la situación particular de cada empresa.

b) *La privatización*

Variadas son las situaciones en las que parece recomendable la alternativa de la privatización. Ella puede, en efecto, formar parte de un conjunto de medidas respecto de empresas públicas afectadas por déficit crónicos; o ser sugerida para aquellas que operan en mercados en los que son sustituibles por firmas privadas; o constituir la solución lógica para empresas originalmente privadas y cuya racionalización las ha tornado viables (Vernon, 1989).

La privatización, entendida como la mera transferencia de activos públicos al sector privado, parece una solución simplista en lo conceptual y de difícil realización, ya que se basa en un enfoque que enfatiza de modo unilateral el aspecto de los agentes, sin considerar adecuadamente el tema del régimen de incentivos y regulaciones, ni la estructura del mercado respectivo.

Algunos enfoques sobre el tema suponen, abierta o implícitamente, que el mero cambio de propiedad de los activos acarrea de modo automático una transformación en las modalidades de operación y en los resultados de las empresas

privatizadas. Sin embargo, la privatización por sí misma no modifica el régimen de incentivos y regulaciones económicas. Para que ella, cuando proceda, resulte exitosa, es imprescindible la corrección previa de diversos desequilibrios, lo cual permitirá asimismo formarse un juicio más cierto acerca de la conveniencia o inconveniencia de la privatización. El debate acerca de los efectos diferenciales de la propiedad de los diversos tipos de agentes sobre los activos adquiere mayor especificidad y relevancia en un contexto en el que ya se han discernido otras condiciones de operación. La confusión en estas materias favorece la introducción de un fuerte componente ideológico en las discusiones.

La privatización y la elevación de la competitividad no son necesariamente sinónimos. El impacto de la primera sobre la eficacia en la asignación de recursos dependerá, en parte al menos, de la estructura del mercado, más que del tipo de propietario. Si se trata de un sector en el que originalmente no existía competencia, la privatización suscitará un impacto positivo sobre la eficiencia asignativa sólo si es acompañada por políticas liberalizadoras, que remuevan las restricciones del mercado e intensifiquen la competencia externa. En un contexto competitivo o de corrección del régimen de incentivos, la privatización puede efectivamente promover una mayor competitividad y eficiencia productiva y económica. Por otra parte, el caso extremo de la conversión de un monopolio público en uno privado con la misma falta de regulación comprueba que la transferencia al sector privado no ofrece, por sí sola, garantías al respecto. Queda, pues, en evidencia que la privatización no es un fin en sí misma, sino un instrumento de reconversión del sector público conforme a las nuevas necesidades de cada país.

Un aspecto determinante de los resultados de la privatización estriba en la modalidad con que ella se materialice. En efecto, la diversidad de situaciones que pueden plantearse desde el inicio y hasta después de su conclusión —en lo tocante a reglamentaciones, por ejemplo— admite fórmulas muy disímiles. De particular importancia es que en la secuencia de operaciones el cambio de agentes no sea anterior, sino que posterior a los esfuerzos de desregulación, estabilización y liberalización.

Es indudable que existen límites objetivos en

lo concerniente a la profundidad y la velocidad de los programas privatizadores, ya que el avance a marchas forzadas puede provocar una presión excesiva sobre el financiamiento local y el nivel de las tasas de interés. De otro lado, es indispensable establecer reglas de procedimiento claras, que encomienden la valoración pertinente a una entidad autónoma; que introduzcan algún grado de competencia; y que eviten una concentración excesiva de la propiedad. Por último, es preciso impedir que las transferencias a que dé lugar el proceso de privatización lleven aparejados privilegios o subsidios desmedidos, ya que éstos debilitan el efecto conjunto o simplemente alteran la distribución de costos y beneficios. Debe evitarse, asimismo, la constitución o el reforzamiento de vinculaciones inadecuadas entre los sectores financiero e industrial. En situaciones de monopolio de difícil desreglamentación, la privatización no constituye la mejor alternativa, pudiendo explorarse el otorgamiento competitivo de contratos de operación.

c) *La reglamentación de la economía*

Se requiere una demarcación más clara de las actividades asignadas al sector público y avanzar en el desmontaje de las trabas injustificadas a la actividad del sector privado. El régimen de incentivos y reglamentaciones, a partir del cual los agentes públicos y privados elaboran sus expectativas, debe ser lo más transparente posible.

El sector privado tiene derecho a exigir como contrapartida al riesgo empresarial la estabilidad de las reglas del juego concernientes a la propiedad y al marco macroeconómico. A su vez, la concesión de subsidios por parte del Estado a operaciones privadas debiera someterse a criterios objetivos muy rigurosos y a plazos bien determinados.

El exceso de controles, las redundancias y las demoras en los trámites podrían ser objeto de una reforma drástica, bien enfocada y cuyos resultados sean perceptibles en el corto plazo. En algunos casos la existencia misma de reglamentación es una fuente de renta para los agentes ubicados fuera del sector público, pero en estrecho contacto con éste, vale decir, los contratistas del Estado. La estandarización de los procedimientos, la publicidad de las operaciones y el carácter competitivo de las adquisiciones apun-

tan en la dirección de modificar estas relaciones prebendarias.

Se ha insistido mucho en que no basta con llegar a "precios correctos" para establecer bases firmes de desarrollo. Sin duda, esa condición no es suficiente, pero no cabe olvidar que es imprescindible la existencia de una relación entre los diversos precios de la economía y los costos marginales de la respectiva producción.

Diversos episodios de liberalización financiera han terminado en forma abrupta, ante vuelcos en las circunstancias financieras y comerciales internacionales, o bien a causa de graves errores en la puesta en práctica de tales procesos. No obstante, los objetivos de que el mercado determine las tasas de interés y de que surja un sistema eficiente de intermediación del ahorro y la inversión, mantienen plena validez. Los errores pasados han dejado importantes lecciones que es preciso aprovechar (Villanueva y Mirakahor, 1990).

La reglamentación del mercado laboral ha de cautelar la libertad de gestión de la empresa, evitando una rigidización excesiva de las relaciones laborales. Del mismo modo, es aconsejable promover el establecimiento de un sistema de seguro de desempleo o alguna fórmula semejante y fortalecer las actividades de capacitación que permitan a los trabajadores desplazados reinserirse ocupacionalmente.

La licitación de concesiones y las prestaciones privadas de servicios han sido poco frecuentes en la región. Sin embargo, ellas representan un importante potencial de aumento de la productividad. Los frutos de dicho incremento deberían también beneficiar a los usuarios finales de las prestaciones licitadas, tanto en precios como en calidad del servicio.

La concesión es el acto en virtud del cual el Estado otorga a una firma privada el derecho a proveer un servicio público, a cambio del riguroso cumplimiento de exigencias claras y estables. Las empresas concesionarias se obligan a entregar el servicio a quien lo solicite, conforme a los requisitos establecidos (Alé, 1990). En caso de incumplimiento de algunas de las condiciones de otorgamiento, el Estado puede multar a la firma e incluso declarar la caducidad de la concesión.

Los incentivos deben ser proporcionados y eficientes respecto de los fines específicos buscados, evitando incurrir en excesos, y concederse por períodos prudentes y precisos. Los requisitos

de desempeño han de ser pocos y susceptibles de evaluación objetiva.

5. *Las políticas sociales de equidad*

El Estado tiene un papel insustituible en la satisfacción de las necesidades básicas de la población, lo cual es, a su turno, requisito de la transformación estructural. La existencia de grados crecientes de equidad constituye asimismo un imperativo moral y responde al derecho de los ciudadanos de un país a participar en los frutos del progreso. La viabilidad y el dinamismo de una estrategia de desarrollo se fundan en la ocupación plena de los recursos existentes, en especial los humanos, en la obtención de un umbral de bienestar que confiera sentido a la pertenencia en un sistema político, y en el acceso creciente a bienes con valor agregado cada vez mayor.

En el tema de la distribución del ingreso es necesario distinguir los aspectos propiamente distributivos y los redistributivos. Mientras los primeros aluden principalmente a la generación del ingreso y poseen importantes connotaciones institucionales, los segundos se relacionan con el ingreso ya generado. Los resabios tradicionales en las relaciones sociales dificultan el avance de la modernidad, haciéndolo a menudo espasmódico. Desde otro punto de vista, la extrema desigualdad de la distribución del ingreso limita severamente la transformación productiva, ya que impide que haya simetría entre los costos y los beneficios de los cambios (Sarmiento, 1990).

Las reformas en el ámbito institucional apuntan a posibilitar una mayor participación mediante la apertura de espacios de negociación y concertación social. Destacan en tal sentido las reformas laborales orientadas a promover la organización y auténtica representación de los trabajadores. En el ámbito institucional se sitúan las reformas que contribuyen a impedir la reproducción de modalidades atrasadas de relaciones sociales, tales como el latifundio o las relaciones serviles de trabajo.

En el corto plazo, se requiere perfeccionar una política social de manera que permita atender las necesidades más críticas de la población. Al respecto, es conveniente utilizar el criterio de la focalización, que procura aminorar las filtraciones en favor de grupos que no requieren la asistencia específica de que se trata. Con frecuencia se ha tendido a contraponer el uso de la técni-

ca de la focalización con el principio de la universalidad de los beneficios, que es indispensable respecto de las necesidades más acuciantes que no logran generar demanda económica. La verdad es que tales criterios corresponden a planos distintos: la focalización es, de hecho, una manera de hacer más eficiente el gasto social, no de disminuir su impacto positivo. Las políticas generales en el ámbito de la educación, seguridad social, vivienda, alimentación y salud son irremplazables. Más aún, en la mayoría de los países de la región es indispensable no sólo una reestructuración, sino un aumento del gasto en servicios sociales básicos.

6. *Políticas especiales que favorecen una transformación estructural*

El sector público no tiene ventajas sobre el privado en cuanto a la capacidad de predicción del grado de éxito de los diferentes proyectos. Sin embargo, está mejor preparado para identificar aquellos proyectos que tienen más posibilidades de generar externalidades beneficiosas (Fritsch y Franco, 1989). En igualdad de condiciones, lo que debe subsidiarse es el potencial para generar estas externalidades. Ahora bien, parece evidente que el sector público es irremplazable en la creación de condiciones generales para el desarrollo de estas capacidades.

La acción estatal debería ceder paso a las orientaciones del mercado allí donde éstas existan; y donde no sea el caso, ha de contribuir a desarrollarlas mediante un conjunto de medidas, que vayan desde el establecimiento de las condiciones de base para el avance en una dirección determinada, hasta programas selectivos en los que el sector público asuma un papel catalítico de la actividad económica.

Como se ha señalado, tradicionalmente los diseños estratégicos partieron de una diferenciación tajante entre los diversos sectores productivos, asignándole a la industria los principales méritos. En la actualidad, la separación drástica entre ramas y sectores ha perdido buena parte de su importancia. El desarrollo tecnológico ha tornado más difusas las fronteras, al punto que se observan crecientes superposiciones que es fundamental tener en cuenta para la formulación de políticas. Las actividades productivas tienden a encadenarse mediante la multiplicación de las articulaciones entre las actividades agrícolas o las

mineras, industriales o de servicios. El imperativo, en particular en los países pequeños, es una elevada dosis de selectividad en la identificación de los eslabonamientos a los que se desee privilegiar. El criterio clave en tal sentido es la posesión de ventajas comparativas susceptibles de ser dinamizadas (Ominami y Madrid, 1988).

Su materialización supone que se actúa en diversas áreas de política: fomento empresarial y capacitación de mano de obra, lo que incluye estímulo a la mediana empresa y apoyo a la pequeña; conformación de redes de servicios al productor y apoyo a la comercialización externa; incentivos tributarios, crediticios y de seguros a la exportación; medidas para contrarrestar los efectos de la competencia desleal (*antidumping*), asistencia financiera y cooperación internacional; regulaciones sobre la ingeniería nacional; programas de transferencia tecnológica para los institutos de fomento público y privado; trato tributario especial a la asesoría, capacitación y reorganización de empresas (Castillo, 1989).

Los instrumentos de política son también variados: difusión de información sobre mercados y tecnología; creación de bolsas de subcontratación y mercados regionales; exenciones tributarias, créditos blandos, subsidios directos, asistencia técnica; fondos de garantía, constitución de avales y capital de riesgo, empresas mixtas (*joint-ventures*); promoción industrial; reglamentación económica: protección al consumidor y legislación antimonopolio; propiedad intelectual y seguridad industrial (Castillo, 1989).

El sector público puede promover por diversas vías el cambio tecnológico. Aparte de procurar el fortalecimiento de su propia capacidad en este campo, sería conveniente que respecto del sector privado: i) fomentara la creación de mecanismos de riesgo compartido, privados, públicos o mixtos, que fuesen transparentes e imparciales; ii) protegiera con una legislación adecuada las innovaciones y compensara a los empresarios innovadores que no pueden apropiarse de los beneficios de sus esfuerzos; iii) complementara las actividades de investigación y desarrollo impulsadas por el sector privado que sean necesarias para hacer avanzar la frontera tecnológica en las áreas en las que se encuentra estancada o próxima a estancarse; iv) requiriera la opinión del sector empresarial respecto de la asignación de recursos públicos a actividades conducentes a

la creación de innovaciones tecnológicas; y v) generara y pusiera a disposición del sector privado información de uso general fiable, clara y oportuna (Wylie, 1990).

Sin un vigoroso esfuerzo de mejoramiento de los recursos humanos, la difusión de tecnología se hace más lenta o más difícil. La educación y el grado de destreza de la fuerza de trabajo son factores determinantes de la competitividad y la productividad de un sistema económico. La educación técnica es una variable de la mayor importancia (ONUDI, 1989).

En el caso particular de la pequeña y mediana empresa, se recomienda la puesta en marcha de estrategias de cooperación y coordinación que les permitan compensar las restricciones que les impone su tamaño (cuadro 9).

7. La institucionalidad y la gestión pública

La administración pública ha experimentado en casi todos los países de la región un largo proceso de deterioro, el que se ha visto acentuado durante los esfuerzos de ajuste. Este retroceso ilustra una de las principales contradicciones que sufre hoy el Estado: su situación actual es deplorable, pero es imposible ignorarlo si se quiere enfrentar con éxito la próxima etapa del desarrollo regional. Tareas tan importantes como el diseño, la supervigilancia y la aplicación de un conjunto consistente de políticas macroeconómicas y sectoriales dependen críticamente de un conjunto de factores institucionales y técnicos y de un grupo relativamente pequeño de personas (Israel, 1989). Las estructuras del sector público deben disponer de la capacidad técnica y política para entablar un diálogo fructífero con los actores económicos y sociales, de modo que sea posible llegar a acuerdos que clarifiquen o establezcan las reglas del juego.

La selección del personal, la capacidad de retener a los buenos administradores públicos, y de marginar a los incapaces, así como la capacitación del personal existente son todos temas de gran actualidad y significación, aun en un período de ajuste (Naciones Unidas, 1983; Groisman, 1988). Sin embargo, la experiencia ha mostrado que es poco realista sumar la reforma administrativa a las ya múltiples tareas que demandan el ajuste y la reestructuración productiva. Ello no obsta para que el estudio de aquella reforma sea

Cuadro 9
ESQUEMAS ASOCIATIVOS PARA LAS PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS

<i>Comercializadoras:</i>	Centralizan los recursos técnicos y financieros de un determinado número de pequeñas y medianas industrias, con el fin de comercializar en conjunto, ya sea para el mercado interno o el externo.
<i>Centrales de compra:</i>	Un grupo de empresarios compra sus insumos en conjunto, obteniendo mejores precios.
<i>Bolsas de subcontratación:</i>	Articulan la oferta con la demanda. Una industria grande subcontrata a varias pequeñas para la fabricación de piezas, componentes o subconjuntos para su integración a un producto final.
<i>Sociedades de aval y garantía:</i>	Empresarios se asocian para otorgarse avales cruzados y garantizarse préstamos ante los bancos.
<i>Cooperativas de ahorro y crédito:</i>	Un grupo de empresarios ahorra y se da crédito con sus propios fondos.
<i>Incubadoras de microempresas:</i>	El funcionamiento de un grupo de empresas nuevas o en crecimiento se concentra en un mismo lugar, lo que les permite compartir servicios y equipos y recibir asistencia técnica, apoyo administrativo de contabilidad, capacitación y otros. El objetivo es el fortalecimiento de las empresas incipientes.
<i>Parques industriales:</i>	Empresas instaladas en una misma área y que cuentan con servicios comunes que posibilitan la transferencia de tecnología, la capacitación y la integración entre ellas.
<i>Centros de diseño:</i>	Empresas que se asocian para tener la función del diseño en común, fórmula especialmente útil en el caso de las exportaciones que no compiten por el mismo mercado.

Fuente: Lysette Henríquez, gerente del Servicio de Cooperación Técnica (SERCOTEC), en *El Diario Financiero*, Santiago de Chile, 9 de julio 1990, p. 18.

emprendido por comisiones de alto nivel que lleven a propuestas de transformación orgánica de la administración, incluidos los respectivos planes de transición.

En algunos niveles de gestión la reforma de los usos administrativos no admite dilaciones. Una adecuada comprensión y el acertado manejo de estas situaciones dependen críticamente del enfoque con que se las analice. Sin desmerecer la importancia de los aspectos propiamente burocráticos, que además de entorpecer la gestión pública afectan la productividad de la economía, es necesario privilegiar la consideración de las dimensiones institucionales y el examen de las políticas públicas, entendidas éstas como un flujo de contenido específico.

La gestión pública encara problemas endógenos, que en algunos países están provocando su paralización. Allí, entonces, el gestor es más bien un médico de su propia enfermedad, lo que no es funcional para el logro de otros objetivos y pasa a constituir un problema en sí mismo.

La gestión pública se da casi siempre en el margen. Lo modificable nunca es mucho, debido a restricciones financieras, legales, administrativas, políticas o a una combinación de ellas.

La organización central ha de seguir de cerca el flujo de información y de decisiones, renun-

ciando a la tentación de crear instancias artificiales. La coordinación intraministerial o interministerial en megaministerios es de gran utilidad, lo que justifica que se la considere una función sustantiva en cuanto tal.

El concepto de políticas públicas es bastante genérico. Cabe asimilarlo a aquellos cursos de acción que la autoridad adopta con relación a un objeto determinado y que contribuyen a crear o transformar las condiciones, fines o medios en que se desenvuelven las actividades de los agentes económicos. Estos cursos consisten tanto en acciones como en omisiones, o en una combinación de ambas, respecto de distintos aspectos de una realidad determinada. La existencia de las políticas públicas puede derivar de disposiciones escritas o de la práctica burocrática, siendo ellas generales y específicas, directas e indirectas, universales y particulares.

Además de las políticas con un objetivo específico, existen políticas públicas de "segundo grado". Estas se caracterizan por su complejidad y resultan de la aplicación simultánea de una combinación de políticas específicas. En la práctica, en la medida en que el objeto de las políticas públicas sea más general, se verá afectado un mayor número de éstas. Inversamente, mientras más generales las políticas públicas, el objeto

afectará a un mayor número de sectores de la realidad (Lahera, 1980).

Las diversas políticas públicas afectan de modos muy variados, en algunos casos ni obvios ni directos, la situación que constituye su objeto. De allí el imperativo de acometer un esfuerzo por precisar las relaciones entre las políticas y la realidad, más que por describir de manera exhaustiva las categorías de políticas, formalmente explicitadas. Es necesario explorar los campos de fuerza creados por las políticas públicas que se superponen a la realidad preexistente y discernir la intensidad de cada uno.

La gestión y la evaluación de determinadas

políticas públicas permiten realizar un diagnóstico certero acerca de su eficiencia y facilita su corrección marginal a partir de la detección de deficiencias. La consiguiente búsqueda de soluciones de alternativa tiene como objetivo generar y presentar información sobre los resultados y la manera más eficiente de realizar los objetivos de tales políticas.

Cabe señalar, por último, que las instancias de coordinación y de evaluación de políticas constituyen un prerrequisito de su eficacia. En el terreno de la gestión pública, los aciertos se agregan marginalmente; los errores en cambio, se amplifican.

Bibliografía

- Alé, Jorge (1990): *Un nuevo esquema de regulación de monopolios naturales*, Documento de trabajo N° 37, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos (CEP), octubre.
- Altimir, Oscar (1990): Desarrollo, crisis y equidad. *Revista de la CEPAL*, N° 40 (L.C/G. 1613-F), Santiago de Chile, abril.
- Banco Mundial (1983): *Informe sobre el desarrollo mundial 1983*, Washington.
- (1989): *Tax Administration in Developing Countries. Strategies and Tools of Implementation*, Working Papers series wps, N° 43, Washington, D.C., agosto.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1984): "El sector público en América Latina, magnitud, estructura y tendencias", anexo B de *La deuda externa y el desarrollo económico en América Latina*, Washington, D.C., enero.
- Braga, Jorge (1978): "A crise da dívida externa e a 'crise fiscal'", São Paulo, Instituto de Estudos Sociais, Políticos e Econômicos, julio, mimeo.
- Bresser Pereira, Luiz (1988): Da crise fiscal a redução da dívida, Foro Nacional: Ideas para la modernización de Brasil, Río de Janeiro, 23-25 octubre, mimeo.
- Buchanan, James y Gordon Tullock (1962): *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, Michigan University Press.
- Castillo, Mario (1989): "Objetivos e instrumentos de la política de desarrollo", Santiago de Chile, CEPAL, mimeo.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe*, varios números.
- Cortázar, René (1990): Políticas macroeconómicas y concertación, *Inflación rebelde en América Latina*, Santiago de Chile, Corporación de Investigaciones Económicas para América Latina (CIEPLAN), enero.
- Chhiber, Ajay y Jarad Khalilzadeh-Shirazi (1988): *Public Finance in Adjustment Programs*, Working Paper N° 128, Washington, D.C., Banco Mundial, diciembre.
- División Conjunta CEPAL/ONUDI de Industria y Tecnología (1985): Empresas estatales y privadas, nacionales y extranjeras, en la estructura industrial de América Latina, *Industrialización y desarrollo tecnológico. Informe N° 1*, Santiago de Chile, septiembre.
- Dornbusch, Rudiger (1989): "Reducing transfer from debtor countries", Massachusetts Institute of Technology (MIT), abril, mimeo.
- Dornbusch, Rudiger y Alejandro Reynoso (1989): Financial factors in economic development, *The American Economic Review*, vol. 79, N° 2, Nueva York, American Economic Association, mayo, p. 204.
- Easterly, William (1989): *Fiscal Adjustment and Deficit Financing During the Debt Crisis*, Working Papers N° 138, Washington, D.C., Banco Mundial, enero.
- Eyzaguirre, Nicolás (1989): El ahorro y la inversión bajo restricción externa y fiscal, *Revista de la CEPAL*, N° 38 (L.C/G. 1570-F), Santiago de Chile, agosto.
- Fajzylber, Fernando (1989): "Technical change and economic development: Issues for a research agenda", seminario sobre Technology and Long-Term Economic Growth Prospect, Banco Mundial, Washington, D.C., noviembre.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1987): *Government Finance Statistics Yearbook 1989*, Washington, D.C.
- (1989): *Government Finance Statistics Yearbook 1989*, Washington, D.C.
- Fritsch, Winston y Gustavo Franco (1989): "Key issues on industrial promotion: The current Brazilian debate", Second Interamerican Seminar on Economics, National Bureau of Economic Research, Pontificia Universidade Católica de Río de Janeiro y Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (FEDESARROLLO), Bogotá, 30 de marzo al 1 de abril.
- Gereffi, Gary (1989): Repensando la teoría del desarrollo: experiencias del este de Asia y América Latina, *Foro Internacional*, vol. xxx, N° 1, México, D.F., El Colegio de México, julio-septiembre, p. 36.
- Govindan, Nair y Anastasio Filippides (1989): "How much do state-owned enterprises contribute to public sector deficits in developing countries, and why?", documento de referencia para el *1988 Development Report*, Banco Mundial, wps N° 45.
- Groisman, Enrique (1988): Criterios y estrategias para la reforma administrativa, *El Bimestre*, Buenos Aires, Centro

- de Investigaciones Sociales sobre el Estado y la Administración (CISEA), diciembre.
- In-Joung, Whang (1987): The role of government in economic development: The Korean experience, *Asia Development Review*, vol. 5, N° 2, Manila, Asian Development Bank, pp. 70-88.
- Intrados Group (1989): *The Journal of Commerce*, Washington, D.C., 5 de julio.
- Israel, Arturo (1989): *The Changing Role of the State: Institutional Dimensions*, Seminario The World Economy, Latin America and the Role of the Inter-American Development Bank, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (IDB), octubre.
- Kagami, Mitsuhiro (1989): The role of government in developing economies, en A. Bianchi, M. Kagami y O. Muñoz (eds.), *The Role of Government in Economic Development, A Comparison of Asia and Latin America*, Joint Research Programme Series, N° 77, Tokio, Institute of Developing Economies.
- Lahera, Eugenio (1980): Evaluación instrumental de políticas públicas, *Revista de administración pública*, N° 6, Santiago de Chile, Universidad de Chile.
- (1989): La privatización en América Latina y el Caribe, *Cono Sur*, vol. VIII, N° 2, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), enero-febrero.
- Lal, Deepak (1985): Los errores de la "economía del desarrollo", *Finanzas y desarrollo*, vol. 22, N° 2, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, junio.
- Larrañaga, Osvaldo (1989): *El déficit del sector público y la política fiscal en Chile, 1978-1987*, serie Política Fiscal, N° 4 (LC/L.563), Santiago de Chile, CEPAL/PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo).
- Lerda, Juan Carlos (1989): Efecto fiscal de los planes de estabilización de precios, Santiago de Chile, CEPAL, julio, mimeo.
- López, Luis (1989): La realidad de la inversión pública en Colombia, *Economía colombiana*, N°s 213 y 214, Bogotá, Contraloría General de la República, enero-febrero, pp. 17-25.
- Marshall, Jorge y Klaus Schmidt-Hebbe (1989): *América Latina: la política fiscal en los años ochenta*, serie Política Fiscal, N° 2 (LC/L. 490), Santiago de Chile, CEPAL, mayo.
- Meza-Lago, Carmelo (1985): *El desarrollo de la seguridad social en América Latina*, serie Estudios e informes de la CEPAL, N° 43 (LC/G. 1334), Santiago de Chile, enero. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.85.II.G.6.
- Mortimore, Michael (1989): Conductas de los bancos acreedores de América Latina, *Revista de la CEPAL*, N° 37 (LC/G.1547-P), Santiago de Chile, abril.
- Naciones Unidas, Departamento de Cooperación Técnica para el Desarrollo (1983): *Enhancing Capabilities for Administrative Reform in Developing Countries* (ST/ESA/SER.E/31), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.83.II.H.2.
- Ominami, Carlos y Roberto Madrid (1988): *Lineamientos estratégicos para una inserción activa en los mercados internacionales*, Santiago de Chile, Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales (ILET), diciembre.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) (1989): *New Technologies and Global Industrialization. Prospects for Developing Countries*, PPD, 141, Viena, noviembre.
- Peltzman, Sam (1976): Towards a more general theory of regulation, *Journal of Law and Economics*, N° 19, agosto, pp. 211-240.
- Pera, Alberto (1989): Deregulation and privatisation in an economy-wide context, *OECD Economic Studies*, N° 12, segundo trimestre.
- Ramos, Joseph (1989): El cuestionamiento de la estrategia de desarrollo y del papel del Estado a la luz de la crisis, *Cuadernos de Economía*, N° 79, Santiago de Chile, Instituto de Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile, diciembre.
- Ramos, Joseph y Nicolás Eyzaguirre (1989): *Restauración y mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos básicos* (LC/R. 825), Santiago de Chile, CEPAL, noviembre.
- Rees, Ray (1984): *Public Enterprise Economics*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Sarmiento, Eduardo (1990): La industria en los nuevos desafíos del desarrollo, ANDI, marzo-abril, p. 25.
- Schumpeter, Joseph (1954): La crisis del Estado impositivo, *International Economic Papers*, N° 4, Nueva York, Mac Millan Publishing Company, Inc.
- Selowsky, Marcelo (1989): "Preconditions necessary for the recovery of Latin America's growth", ponencia presentada a la Latin American Meeting of the World Economic Forum, Ginebra, 22 y 23 de junio, mimeo.
- Spiller, Pablo (1988): La economía política de la regulación industrial: un análisis con implicaciones para estudios de regulación en países en desarrollo, *Estudios de Economía*, vol. 15, N° 3, Santiago de Chile, Departamento de Economía, Universidad de Chile, diciembre.
- Stiglitz, Joseph (1986): *Economics of the Public Sector*, Nueva York, W.W. Norton & Company.
- (1989): Markets, market failures, and development, *The American Economic Review*, vol. 79, N° 2, Nueva York, American Economic Association, mayo.
- Sulbrant, José (1989): El tamaño del sector público en América Latina. Un estudio de once países, *Informe preliminar*, Caracas, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), noviembre.
- Toye, John (1987): *Dilemmas of Development*, Nueva York, Basil Blackwell Ltd.
- Tula, Jorge (1990): Esa cosa llamada gobernabilidad, *La ciudad futura*, N° 22, febrero-marzo.
- Vernon, Raymond (1989): Aspectos conceptuales de la privatización, *Revista de la CEPAL*, N° 37 (LC/G. 1547-P), Santiago de Chile, abril.
- Villanueva, Défano y Akbas Mirakahor (1990): *Interest Rate Policies, Stabilization and Bank Supervision in Developing Countries: Strategies for Financial Reforms*, IMF Working Papers WP/90/8, Washington, D.C., Fondo Monetario Internacional (FMI), febrero.
- Werneck, Rogerio Furquim (1987): "Public Sector Adjustment to External Shocks and Domestic Pressures in Brazil, 1970-1985", Texto para discusión, N° 163, Rio de Janeiro, Departamento de Economía, Pontificia Universidade Católica de Rio de Janeiro (PUC).
- Wylie, Anthony (1990): "El rol del fomento tecnológico y productivo", Seminario sobre modernización productiva, Santiago de Chile, Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile, 22 de junio, mimeo.