

9800

ESTUDIOS DEL IDE SOBRE EL DESARROLLO

4/92

La Reforma de Empresas Públicas

Las Lecciones que Enseña la Experiencia

**Mary Shirley
John Nellis**

Banco Mundial
Washington, D. C.

© 1992 .

Banco Internacional de Reconstrucción y

Fomento/BANCO MUNDIAL

1818 H Street, N.W. Washington, D.C. 20433, U.S.A.

Todos los derechos reservados

Producido en los Estados Unidos de América

Primera edición en inglés: junio de 1991

Primera edición en español: abril de 1992

El Instituto de Desarrollo Económico (IDE) fue creado por el Banco Mundial en 1955, con el objeto de adiestrar a los funcionarios de los países miembros en desarrollo que se encargan de la planificación del desarrollo, la formulación de las políticas y la ejecución de los proyectos. En la actualidad, en su trabajo el IDE hace hincapié en el análisis de las políticas macroeconómicas y de las políticas económicas sectoriales. Mediante una diversidad de cursos, seminarios, y talleres de trabajo, la mayoría de los talleres cuales se ofrecen en el extranjero con la colaboración de instituciones nacionales, el IDE procura perfeccionar las técnicas que se usan en el análisis de las políticas para comprender mejor la experiencia de cada país en materia de desarrollo económico. Aunque su objetivo sea reforzar las actividades del IDE en materia de capacitación, numerosas publicaciones del IDE son de interés para un público mucho más amplio. Todos los materiales del IDE, que comprenden comprobaciones, interpretaciones y conclusiones, son exclusivamente de sus autores y no deben atribuirse en modo alguno al Banco Mundial, a sus organizaciones afiliadas, o a los miembros de su Directorio Ejecutivo o los países que éstos representan.

Debido a la índole extraoficial de esta serie y al deseo de publicar este libro con la menor demora posible, el manuscrito no ha sido revisado tan a fondo como se habría hecho en el caso de un documento más oficial y el Banco Mundial no acepta ninguna responsabilidad por los errores que pueda contener.

El material de esta publicación está amparado por los derechos de autor. Las solicitudes de autorización para reproducir partes de ésta deben dirigirse a la Oficina del Editor, a la dirección indicada más arriba en el aviso sobre los derechos de autor. El Banco Mundial promueve la difusión de su trabajo y normalmente otorgará la autorización con prontitud y, cuando la reproducción no sea para fines comerciales, gratuitamente. La autorización para fotocopiar partes de esta publicación con fines didácticos se concederá a través del Copyright Clearance Center, 27 Congress Street, Salem, Massachusetts 01970, U.S.A.

La lista de publicaciones del Banco Mundial aparece en el índice anual titulado *Index of Publications*, que se puede obtener solicitándolo a Distribution Unit, Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, U.S.A., o a Publications, Banque mondiale, 66, avenue d'Iéna, 75116 Paris, France.

Mary Shirley es jefa de la División de Gestión del Sector Público y Promoción del Sector Privado, del Departamento de Economías Nacionales del Banco Mundial.

John Nellis es especialista principal en administración de la División de Gestión del Sector Público y Promoción del Sector Privado, del Departamento de Economías Nacionales del Banco Mundial.

Edición en español:

ISBN 0-8213-1981-7

**La Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos
ha catalogado la edición inglesa de la manera siguiente:**

Shirley, Mary M. 1945-

Public enterprise reform : the lessons of experience /

Mary Shirley, John Nellis

p. cm—(EDI development studies)

Includes bibliographical references and index.

ISBN 0-8213-1811-X

1. Government business enterprises—Developing countries.

2. Government ownership—Developing countries. I. Nellis, John R.

II. Title. III. Series

HD4420.8.S548 1991

338.6'2'091742—dc20

91-14974

CIP

EDI Catalog No. 345/019

TABLA DE MATERIAS

Prefacio	v
Introducción	1
1. Reforma del Marco de las Políticas	6
El Cambio hacia Estructuras Basadas en el Mercado	6
Elementos de la Reforma Macroeconómica	7
Estímulo a la Eficiencia a través de la Competencia	8
Financiamiento Orientado hacia el Mercado	10
Los Precios de Eficiencia	12
Fomento de la Eficiencia por medio de las Políticas Laborales	14
Estructuras Legales	16
2. Determinación de la Función, Alcance y Objetivos del Sector de Propiedad Estatal	18
Objetivos no Comerciales	19
Diagnóstico General	21
Fijación de Objetivos para cada Empresa	23
Planes de Acción	24
Contratos de Desempeño	24
3. La Administración Descentralizada: Un Equilibrio Delicado	28
El Papel del Gobierno	30
Las Empresas Estatales y el Presupuesto del Gobierno	32
Mejoramiento del Marco Institucional	33
Ministerios de Hacienda y de Planificación	34
Organismos de Supervisión o Coordinación de las Empresas Estatales	36

Compañías de Cartera	40
Directorios	42
Mejoramiento de la Gerencia de las Empresas	44
Remuneración	46
Capacitación	48
Cómo Efectuar los Cambios de Organización	49
4. Responsabilización de los Gerentes	51
Recolección de Información Adecuada	53
Fijación de Metas, e Indicadores de Desempeño	55
Falta de Competencia y Precios Administrados	56
Ajuste de las Utilidades	57
Otros Objetivos	59
Evaluación del Desempeño	59
5. Venta de Empresas Públicas	63
Examen General de la Experiencia	63
Lecciones que Enseña la Experiencia	65
6. Secuencia de las Reformas	72
El Corto Plazo	72
El Mediano Plazo	73
Impulso	74
7. Resumen	76
Políticas	76
Función, Alcance y Objetivos	78
Administración Descentralizada	78
Responsabilización de los Gerentes	79
Venta de Empresas Estatales al Sector Privado	79
Secuencia	80
8. La Reforma de las Empresas Públicas en la Europa Socialista	82

Anexos

- A. Lista de Aspectos a Considerar en el Diagnóstico General 88
- B. Información Financiera Mínima Reunida por Organismos Públicos Supervisores 91

PREFACIO

En este breve libro intentamos sistematizar las lecciones aprendidas en los últimos veinte años en materia de reforma de las empresas públicas, basándonos en nuestro propio trabajo y en el de numerosos teóricos, profesionales y gobiernos para corregir las deficiencias que se observan en el sector de las empresas estatales en Africa, América Latina y Asia. Este libro ha sido escrito para un público compuesto de economistas y analistas administrativos interesados en el tema general del desempeño de las empresas públicas, pero está orientado especialmente hacia los profesionales: formuladores de políticas, funcionarios públicos encargados de la reglamentación, gerentes de empresas y miembros de los directorios de empresas estatales. Nuestro objetivo es dar al profesional una idea de las reformas que se han ensayado, de lo que ha dado—o parecido que daría—buenos resultados y de los aspectos que requieren mayor estudio y esfuerzo.

No examinamos aquí detalladamente las numerosas razones por las cuales los gobiernos de los países en desarrollo han recurrido a las empresas estatales para lograr sus objetivos socioeconómicos ni tampoco presentamos un panorama estadístico de los resultados económicos y financieros de las empresas estatales antes o después de la reforma. Estos temas han sido tratados adecuadamente en otros trabajos.* Nuestro estudio es prescriptivo más bien que descriptivo.

* Para un análisis de las razones por las cuales los países en desarrollo han usado las empresas públicas, véanse Shirley 1983 y Choksi 1979. Para diversos estudios en los cuales se intenta medir el desempeño de las empresas estatales, véanse Short 1983, Jones 1982 y Nellis 1986.

Los autores desean expresar su agradecimiento a sus numerosos colegas del Banco Mundial por los comentarios constructivos sobre los diversos trabajos que constituyen la base de este libro. En particular, agradecen a Ahmed Galal y Sunita Kikeri sus sugerencias y asistencia. También desean expresar su agradecimiento a Greg Forte, que tuvo a su cargo la preparación de la edición, y a Arturo Israel, que proporcionó orientación y apoyo durante los años de trabajo que culminaron en este volumen.

Referencias

- Choksi, Armeane, M. 1979. *State Intervention in the Industrialization of Developing Countries: Selected Issues*. Documento de Trabajo 341. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Jones, Leroy, P. 1982. *Public Enterprise in Less Developed Countries*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Nellis, John. 1986. *Public Enterprises in Sub-Saharan Africa*. Documento de Trabajo 1. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Ramamurti, Ravi, y Raymond, Vernon, encargados de la edición. 1991. *Privatization and Control of State-Owned Enterprises*. Estudios del IDE sobre el desarrollo. Instituto de Desarrollo Económico. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Shirley, Mary, M. 1983. *Managing State-Owned Enterprises*. Documento de Trabajo 577. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Short, Peter. 1983. *Appraising the Role of Public Enterprises: An International Comparison*. Estudio del Fondo Monetario Internacional. Washington, D.C.: FMI.

INTRODUCCION

La justificación económica de las empresas públicas, tanto en los países en desarrollo como en otros lugares, se ha basado en gran parte en la idea de la ineficiencia del mercado, de que en ciertas condiciones el mercado produce resultados económicos subóptimos, tal como una baja producción, y extremos de riqueza y de pobreza. Por ejemplo, se pensaba que los llamados “monopolios naturales” existentes en el suministro de electricidad, las comunicaciones, el transporte, el abastecimiento de agua y las instalaciones portuarias constituían casos clásicos de ineficiencia del mercado que justificaban la intervención del gobierno. En otros casos, diversos argumentos no económicos acerca de la debilidad, predominancia extranjera o composición étnica “correcta” del sector privado autóctono han llevado a muchos gobiernos, especialmente de los países en desarrollo, a crear grandes empresas industriales estatales.

Los gobiernos esperaban que las empresas públicas ayudarían a desarrollar sectores “estratégicos”, podrían obtener crédito comercial que las pequeñas empresas privadas no podían obtener, llenar las “lagunas administrativas”, dar poder a segmentos de la población numéricamente grandes pero económicamente débiles, mantener el nivel de empleo y elevar el nivel de ahorro e inversión. Se pensaba que el hecho de que fueran de propiedad del Estado no presentaba ningún obstáculo inherente al funcionamiento eficiente de esas empresas. Se suponía que el sector privado derrocharía en cuanto a consumo y remitiría sus utilidades al extranjero.

Pero las expectativas respecto al sector de las empresas públicas se redujeron debido a que la cantidad y calidad de la producción a menudo eran inferiores a las proyectadas y el sector imponía a los gobiernos una carga fiscal y administrativa cada vez más pesada. Muchos llegaron a pensar que

el problema consistía en una falta de disciplina en el mercado y en que las empresas estatales no se sometían a esa disciplina cuando ésta existía. Las reformas se han concentrado en los sistemas de administración de los gobiernos y de las empresas, para generar empresas estatales más independientes y con mayor espíritu comercial, y en la estructura macroeconómica necesaria para crear una economía más competitiva; se pensaba que al adoptar medidas de ambos tipos se podrían resolver los problemas del sector de las empresas estatales sin necesidad de desmantelarlo. De hecho, la experiencia ha demostrado que un ataque en dos frentes—institucional y macroeconómico—de ese tipo es vital para el futuro de muchas empresas públicas que probablemente seguirán siendo de propiedad estatal en el futuro previsible. Ese método ha permitido que las empresas funcionen mejor, y gran parte de este estudio está dedicado a un examen de la índole y coordinación de dichas medidas.

No obstante, la experiencia también ha demostrado que los métodos no basados en el mercado son menos eficaces que de lo que se había esperado, que la ineficiencia de los mercados es más fácil de resolver de lo que se pretendía. En primer lugar, aunque la teoría de la ineficiencia no relacionada con los mercados—llamada también ineficiencia burocrática o ineficiencia gubernamental—no está tan bien desarrollada como la de la ineficiencia de los mercados, la trayectoria empírica del funcionamiento deficiente de las empresas estatales es evidente y reconocida.¹ Aun con una reforma a fondo de la empresa estatal, su pertenencia al Estado seguirá presentando desventajas en comparación con la alternativa de ser propiedad privada, entre ellas la de una mayor vulnerabilidad a la interferencia política, una remuneración más baja para los gerentes y una menor disciplina financiera. Además, las empresas estatales no han resultado ser un remedio contra los abusos de poder de los monopolios; los gobiernos han hecho grandes esfuerzos para impedir que sus empresas estafen al consumidor pero muy frecuentemente han encontrado que con las pérdidas de esas empresas se estafa al contribuyente.

1. Wolf 1988 ofrece elementos de una teoría sobre la ineficiencia no relacionada con el mercado. Véanse también los trabajos de los teóricos de la “elección del sector público” en general y los de James Buchanan en particular, los cuales aducen que la justificación de la intervención del gobierno se basa en supuestos insostenibles relativos al altruismo y la competencia de los gobiernos.

En segundo lugar, actualmente parece ser que tanto la magnitud como la duración de la ineficiencia del mercado se han exagerado. Con la tecnología en campos como el de las telecomunicaciones se están eliminando o reduciendo los monopolios naturales, e incluso algunos mercados en los que predomina un solo productor han demostrado ser atacables, es decir, están expuestos a la posibilidad de que surjan competidores. Esta amenaza ha sido casi tan eficaz como la propia competencia en lo que respecta a disciplinar a los monopolios. En general, hoy en día la opinión prevaleciente es que las ventajas de las alternativas no relacionadas con el mercado se han exagerado y las posibilidades del sector privado se han subestimado.

Como consecuencia de esto, se ha producido un cambio de tendencia en todo el mundo, en el sentido de que se observa una preferencia menor por el sector público y mayor por las opciones privadas. En muchos países en desarrollo las empresas estatales más grandes son también las empresas más grandes de la economía, y es probable que éstas permanezcan en manos del Estado en el futuro previsible, pero la venta cuidadosa de otras compañías estatales potencialmente competitivas y viables a compradores independientes, así como el cierre de otras que arrojan pérdidas sin ninguna esperanza de que la situación vaya a cambiar, pueden producir beneficios netos para la economía, entre ellos el estímulo a la eficiencia de la producción y distribución y la preservación de los escasos recursos administrativos del gobierno. Entre las condiciones apropiadas para la venta están una política macroeconómica orientada hacia el mercado, que puede promover un funcionamiento mejor tanto en el sector público como en el privado, un mercado de capital adecuado y el tiempo para identificar a las compañías que se puedan vender sin tener que hacer concesiones costosas y contraproducentes a los compradores.

Por lo tanto, la visión que se ofrece en los capítulos siguientes es que la reforma del sector de las empresas estatales y la privatización pueden constituir estrategias que se refuercen mutuamente en el contexto del objetivo más amplio de crear una economía más eficiente y productiva. En el Capítulo 1 se aborda el tema de los ajustes macroeconómicos que son típicamente necesarios para crear una economía más abierta y competitiva: la liberalización del comercio y abolición del tratamiento preferencial que reciben las empresas estatales; el cambio, en el sistema bancario, al financiamiento orientado hacia el mercado; las medidas tendientes a hacer

que los precios queden determinados por el mercado; la reforma de la estructura institucional para fijar las tarifas, y la aplicación de políticas de remuneración y contratación de personal más competitivas y equitativas en las empresas estatales.

En el Capítulo 2 se aduce que cuando las reformas macroeconómicas están en marcha, el gobierno debe basar la reforma de las empresas estatales en un análisis de los propósitos que ha de servir el sector estatal. En primer lugar, ha de identificar las empresas estatales que debe retener, las que debe liquidar y las que debe vender; iniciar la rehabilitación de las compañías estatales remanentes como empresas competitivas orientadas hacia el mercado; modificar sus relaciones con ellas de manera que esté en consonancia con la índole de esas empresas, y encontrar nuevas formas de cumplir muchos de los objetivos no comerciales asignados anteriormente a las empresas estatales.

Como se indica en el Capítulo 3, la modificación de las relaciones entre el gobierno y sus empresas requiere establecer un equilibrio delicado entre la autonomía y la responsabilidad, mantener el grado de control necesario para fijar objetivos para la empresa y al mismo tiempo dar a la gerencia de ésta la libertad necesaria para el cumplimiento de esas metas.

En el Capítulo 4 se examinan los mecanismos usados por los gobiernos de diversos países en desarrollo para fijar las metas de las empresas estatales y evaluar su desempeño. Se debe enfatizar el fortalecimiento de la capacidad interna en materia de contabilidad y la fijación de metas sencillas en cuanto a resultados.

En el Capítulo 5 se examinan la promesa y los riesgos de la privatización, ya sea mediante la venta directa, los contratos de administración, el arrendamiento, las concesiones, el trabajo por contratos o el estímulo a nuevas empresas para que se incorporen al sector privado. La promesa, como se señaló anteriormente, es que los nuevos propietarios privados usarán los activos en forma más productiva y eficiente, que el clima general del mercado se fortalecerá y que el gobierno se liberará de una carga. Los riesgos son que la privatización, si se efectúa sin una preparación cuidadosa, pueda ser causa de que algunas firmas quiebren innecesariamente o sean transferidas con un grado tal de protección respecto al mercado que las posibilidades de fomentar la competencia y la eficiencia se pierdan.

En el Capítulo 6 se presenta no un plan detallado de acción, sino una descripción general de la tarea que espera a los gobiernos cuyo sector de las empresas públicas está en dificultades. Al comienzo, la eliminación de las distorsiones de los precios, financiamiento y comercio, posiblemente ponga de manifiesto la situación real de las empresas estatales y ayude a diferenciar entre las que se deben cerrar y las que se podrían rehabilitar o vender. Gradualmente el gobierno puede reformar el marco institucional dentro del cual se desenvuelven las empresas estatales restantes, crear un sector financiero con mayor orientación hacia el mercado y continuar tomando medidas para crear una economía global más abierta y competitiva.

Ante todo, el gobierno tiene que actuar de manera pragmática y sin apuro. Debe educar al sector público para que acepte la reforma y la promueva, y también equilibrar las pérdidas y modificaciones a largo plazo con medidas que produzcan resultados rápidos. Al hacer una diferencia entre las metas de corto plazo y los objetivos de más largo plazo, los gobiernos evitarán caer en la trampa del perfeccionismo y de los cambios totales y mantener el impulso necesario para realizar la enorme tarea de reestructuración.

En el Capítulo 7 se resumen las lecciones del estudio y en el Capítulo 8 se presenta una nota sobre la reforma de las empresas públicas en la Europa socialista.

Referencias

Wolf, Charles Jr. 1988. *Markets or Governments: Choosing Between Imperfect Alternatives*. Cambridge, Mass.: MIT Press.

1

REFORMA DEL MARCO DE LAS POLITICAS

Aunque durante el período de posguerra la mayoría de los países en desarrollo han dependido del sector público como motor del progreso económico, los profesionales y teóricos han convenido cada vez más en que debido a esta dependencia los gobiernos de esos países han extendido su capacidad administrativa más allá de sus límites. En casi todos los países los gobiernos han tomado mayor conciencia de que deben reordenar sus prioridades con el fin de movilizar la experiencia y los recursos del sector privado para realizar la tarea más amplia del desarrollo, y concentrar los esfuerzos del gobierno en los servicios públicos esenciales; podar las actividades que se han tornado ingobernables y usar todos los recursos con mayor eficiencia.

El Cambio hacia Estructuras Basadas en el Mercado

Para poder asignar los recursos de un país de manera óptima, los gobiernos con un sector de empresas estatales de magnitud considerable deben incrementar las fuerzas del mercado, descentralizar la adopción de decisiones económicas, fortalecer la capacidad administrativa y los incentivos en toda la economía y crear una nueva división del trabajo entre los sectores público y privado a fin de aumentar la eficiencia de ambos y la contribución de cada uno al desarrollo.

Las políticas macroeconómicas y las estructuras legales inapropiadas y débiles crean un mal clima para perseguir la eficiencia competitiva, en particular en los países en desarrollo. El mercado nacional quizás sea pequeño y esté aislado de la competencia de los productos importados, y posiblemente existan obstáculos al ingreso de otras empresas en el mercado, y un mercado de capital débil. En esas circunstancias, la venta de

una empresa pública grande al sector privado puede requerir el otorgamiento de privilegios especiales a los compradores para protegerlos contra la competencia; los compradores, a su vez, posiblemente den ciertas seguridades, como la promesa de no efectuar despidos masivos o cerrar plantas, que les impidan competir en el extranjero. Además, los gobiernos quizás no puedan controlar los monopolios del sector privado en la misma medida en que los pueden controlar en el sector público.

La modificación de las políticas a fin de crear una economía global más abierta y competitiva les permite a los gobiernos aligerar su propia carga administrativa y simultáneamente aumentar la eficiencia general mediante el procedimiento de aplicar a sus empresas criterios de viabilidad y desempeño basados en el mercado; pueden permitir que las empresas estatales improductivas cierren u obligarlas a hacerlo, y transferir cuidadosamente muchas de las viables al sector privado, además de dar mayor autonomía y flexibilidad comercial a las que hayan de seguir siendo públicas.

En la práctica, las empresas estatales rara vez sacan provecho del ambiente, pues están abrumadas con objetivos no comerciales; funcionan en mercados no competitivos; sus gerentes tienen un espíritu burocrático más que comercial, pues están limitados por la intervención del gobierno en los detalles administrativos, carecen de incentivos para desempeñarse mejor y no son responsables de los resultados; además, pocas veces se permite que las empresas estatales quiebren. La solución óptima quizás estribe en la privatización unida a la reforma de las políticas. El criterio para decidir si una empresa debe situarse en el sector público o en el sector privado es determinar en cuál de ellos, dados los actuales recursos gubernamentales y sociales, se maximizará el beneficio neto que reciba la economía.

Elementos de la Reforma Macroeconómica

Las políticas macroeconómicas que rigen el comercio, las finanzas, los precios y la mano de obra son las que más afectan a las empresas estatales. Los gobiernos quizás no estén en condiciones de modificar esas políticas de la mañana a la noche, pero como mínimo deben reconocer las reformas fundamentales necesarias y adoptar un calendario para efectuarlas. Las medidas destinadas a introducir modificaciones institucionales sin un marco adecuado para la reforma de la política macroeconómica corren el

riesgo de ser contraproducentes, de menoscabar los mejoramientos que se intentaba efectuar con ellas o, lo que es aún peor, de fortalecer una política indeseable. Por ejemplo, un obstáculo fundamental con que han tropezado los contratos de desempeño en algunos países de Africa Occidental ha sido el hecho de que no se han establecido primero las políticas básicas de precios y de finanzas que determinarán el marco de los contratos. Los puntos fundamentales de la reforma de las políticas económicas han sido debidamente documentados en otros trabajos.¹ A continuación se resumen los aspectos de estas políticas que más se aplican a la reforma del sector estatal en los países en desarrollo.

Estímulo a la Eficiencia a través de la Competencia

Toda empresa, pública o privada, se desempeña con mayor eficiencia cuando funciona en un mercado competitivo. El estímulo de la competencia empuja a las empresas a perfeccionar sus técnicas de comercialización, prestar una atención cuidadosa al servicio, mantenerse al día tecnológicamente y controlar los costos. Pero las empresas estatales deben estar en condiciones de reaccionar de manera apropiada si han de tornarse más eficientes por medio de las presiones de la competencia. Si, en cambio, los gerentes de las empresas son burócratas más que hombres de negocios y no han tenido ninguna formación en materia de comercialización o administración de finanzas, si no se les permite reducir los costos mediante despidos y cierres y si la base de capital de sus empresas ha sido erosionada por las políticas de precios del gobierno y las empresas no pueden cobrar sus cuentas, la situación de las firmas empeorará con la competencia. Las pérdidas aumentarán, con lo cual se intensificará la sangría presupuestaria y podrá producirse una reacción contra la ejecución de nuevas reformas.

En algunos casos, la privatización de una empresa puede constituir una manera rápida de aumentar su capacidad para competir, porque con la privatización se abordan muchos puntos relacionados con la vulnerabilidad competitiva simultáneamente. En otros casos, un gobierno puede aumentar la capacidad de una empresa estatal para reaccionar ante la competencia

1. En el caso de los publicados para el Banco Mundial véanse, por ejemplo, Dornbusch y Helmers 1986; Munasinghe y Warford 1982; Tolley, Thomas y Wong 1982; Cody, Hughes y Wall 1980, y varias ediciones del Informe sobre el Desarrollo Mundial que se publica anualmente. Véase también Nellis en Thomas y otros 1991.

mediante el mejoramiento del ambiente institucional y su administración (véanse los Capítulos 3 y 4). En todo caso, con los programas de reforma se debe tratar de coordinar tanto el fomento de la competencia como la reacción ante ésta: el mejoramiento de las empresas estatales, o su cierre o traspaso.

La competencia se puede introducir en el mercado nacional por dos conductos: el comercio internacional (mediante la reducción de los obstáculos a la importación y el estímulo a la exportación) y la reestructuración del mercado nacional. La eficiencia general se puede fomentar intensamente exponiendo los productos nacionales a la competencia de las importaciones mediante la liberalización del comercio y promoviendo las exportaciones por medio de políticas orientadas hacia el exterior como los tipos de cambio razonables, el reintegro de los derechos de importación y un sistema más sencillo de otorgamiento de licencias de exportación. Por ejemplo, un estudio del Banco Mundial sobre Hindustan Machine Tools, una empresa estatal de la India, reveló que el dinamismo y profesionalismo de ésta aumentó en forma pronunciada cuando una proporción muy pequeña de su producción (8% de las ventas) fue expuesta a la competencia en los mercados de exportación.

Las empresas estatales de los países en desarrollo suelen ser grandes en comparación con el mercado nacional, y su magnitud y predominancia atenúan la competencia. Sin embargo, el alcance de la competencia interna se puede aumentar incluso en los mercados relativamente pequeños mediante la eliminación del poder monopolista o monopsonico del Estado y poniendo a las empresas estatales y las del sector privado en un pie de mayor igualdad. Cuando pierden poder en el mercado, las empresas estatales a veces pierden terreno; en Somalia, por ejemplo, después que la Corporación de Desarrollo Agrícola perdió su derecho exclusivo a comprar y comercializar maíz y sorgo su proporción de compras de estos productos se redujo al 1,6%. En otros casos las empresas estatales reaccionan favorablemente ante la competencia; en Níger, cuando se permitió que los comerciantes privados compitieran con la empresa pública importadora de alimentos, no sólo bajaron los precios y aumentó la oferta sino que la empresa pública mejoró y por primera vez obtuvo utilidades.

Es sorprendente constatar que pocos gobiernos atacan los problemas de las empresas estatales mediante la colocación de los competidores públicos y privados en igualdad de condiciones. Aunque las empresas de propiedad

estatal funcionan con varias desventajas, principalmente las de la autonomía limitada en materia de finanzas y operaciones, típicamente gozan también de diversas ventajas con respecto a sus competidores internos: garantía gubernamental implícita o explícita de su deuda, acceso a los subsidios o préstamos de interés bajo del gobierno y tolerancia en cuanto a pagos en mora por concepto de impuestos u otras sumas adeudadas. Las empresas públicas también gozan de exenciones tributarias y una situación privilegiada en las decisiones sobre adquisiciones públicas, aunque a menudo las empresas privadas pueden evadir los impuestos o soslayar las leyes laborales y de otro tipo con mayor facilidad. Además, en algunos países las empresas estatales no pueden ser declaradas en quiebra y los acreedores no pueden exigir su liquidación. Como resultado, ayudar a las empresas estatales a responder mejor ante la competencia frecuentemente significará ayudarlas a superar los efectos de años de control de precios, capital insuficiente y deuda excesiva; por estas mismas razones los gobiernos quizás tengan que modificar también las leyes y reglamentos que discriminan a favor de las empresas estatales.

Financiamiento Orientado hacia el Mercado

Las reformas de la política financiera—aumento de la competencia en el sector bancario, avance hacia las tasas de interés determinadas por el mercado, otorgamiento de mayor independencia a los bancos respecto a las políticas crediticias—crean oportunidades y problemas especiales para las empresas estatales. Típicamente, éstas han sido creadas con capital escaso o nulo y luego, debido a la insuficiencia de los ingresos causada por los bajos precios impuestos por los gobiernos, se han visto obligadas a endeudarse para cubrir sus gastos de operación o financiar sus inversiones. Las empresas estatales han encontrado pocos problemas para obtener estos préstamos. Generalmente han tenido acceso privilegiado al crédito y a las garantías públicas, sobregiros ilimitados, tasas de interés bajas controladas sobre los préstamos internos y financiamiento externo de bajo costo en virtud de una moneda sobrevalorada. Además, muchas veces las empresas del sector público han hecho caso omiso de las deudas de unas con otras, lo cual ha creado pagos en mora entrecruzados dentro del sector y entre las empresas. Este acceso fácil al capital y la disposición del gobierno a asumir la deuda de las empresas estatales o a financiar sus déficit se suman a lo que el economista húngaro Janos Kornai llama el débil constreñimiento

presupuestal, debido al cual los gerentes de las empresas estatales sienten escasa presión para controlar los costos o conservar fondos (Kornai 1983). Las consecuencias globales son una asignación deficiente de los recursos, la selección de proyectos de una intensidad de capital excesiva, un creciente endeudamiento de las empresas estatales, el desplazamiento de los prestatarios privados en los mercados de capital nacionales y una tendencia general a ampliar el alcance de las operaciones públicas.

Estas circunstancias militan contra una transición repentina a las políticas financieras: si se cobrara a las empresas estatales el precio correcto por su capital, su situación financiera empeoraría al comienzo. Primero hay que preparar el terreno para la reforma, lo que significa encontrar los medios de reducir la extraordinaria carga de la deuda del sector estatal: cancelar las deudas que se contrarrestan entre sí, reestructurar la base de capital de algunas empresas mediante la conversión de la deuda pública a capital, inyectar nuevo capital para reducir la deuda pendiente, cancelar los pagos en mora ante el sistema bancario y los proveedores y renegociar las condiciones de la deuda. El intercambio de deuda por capital puede constituir otro medio de resolver el problema, en el caso de los pagos en mora correspondientes a deuda tanto externa como interna; en Portugal, por ejemplo, las empresas municipales de distribución de electricidad traspasaron parte de sus activos a la empresa estatal de generación de electricidad para pagar deudas.

El Estado debe asumir la deuda de una empresa estatal o proporcionarle nuevo capital solamente una vez haya establecido criterios estrictos para restringir esa ayuda financiera a las empresas que sean económicamente viables y potencialmente rentables, y estén sometidas a una disciplina financiera. Como se ha indicado en un informe sobre este tema:

En el caso de las compañías que se cotizan en bolsa las acciones imponen su propia disciplina: su precio bajará si los dividendos dejan que desear. Las acciones pueden usarse correctamente para mantener una cierta flexibilidad en la estructura del capital básico de una empresa de la cual se espera que sea lucrativa a largo plazo. . . Usarlas para suministrar capital a una empresa respecto de la cual no se prevé que vaya a ser suficientemente lucrativa como para remunerar el capital es crear una ilusión. Esas acciones constituyen esencialmente la capitalización de un subsidio recurrente pero tienen la gran desventaja, en comparación con ese tipo de subsidio, de que no son sometidas a una reconsideración periódica. Una vez emitidas quedan ahí para siempre, en tanto que los subsidios ordinarios evidentes son reexaminados rutinariamente una vez al año y en cada examen se decide si continuarán o no.

En teoría, la evaluación de los beneficios económicos y la rentabilidad potencial deben ser un requisito previo para la reestructuración financiera, que entonces estaría respaldada por la aplicación de una política razonable respecto a los dividendos. No obstante, en la práctica pocos países han seguido este procedimiento; Chile, que exige a sus empresas dividendos del 5% al 10%, es una de las excepciones. Como mínimo la reestructuración financiera de una empresa mal administrada debe aplazarse hasta que una nueva administración haya comenzado a ejecutar un programa convenido para aumentar los ingresos de operación.

Para eliminar los efectos palpables del débil constreñimiento presupuestal los gobiernos deben dejar de subvencionar a sus empresas cuandoquiera que sea posible, y lo ideal sería exigirles que obtuvieran sus préstamos principalmente de bancos comerciales privados y pagaran el costo de oportunidad del capital. Cuando los bancos de un país son competitivos, tienen libertad para administrar sus carteras y aplican a las empresas estatales los mismos criterios financieros que a las compañías privadas, pueden asumir gran parte de la carga de vigilar y supervisar a las empresas estatales competitivas. Por lo tanto, el establecimiento de una relación de independencia entre el gobierno y las instituciones financieras —en particular las estatales— es un elemento crítico de la reestructuración. Este requisito complica el proceso de la reforma, pues en la mayoría de los países en desarrollo los bancos carecen de esta autonomía y muchos de ellos están al borde de la quiebra. Por otra parte, estas reformas son inevitables porque en muchos casos los bancos han pasado a ser el principal puntal de las empresas públicas (y privadas) ineficientes.

Los Precios de Eficiencia

Un elemento fundamental de toda reforma del sector de las empresas estatales es el establecimiento de precios de mercado cuando la competencia es posible y, cuando no lo es, la adopción de ciertos criterios para fijar las tarifas de los monopolios. Abundan trabajos teóricos en los cuales se ha intentado crear normas para fijar las tarifas de los monopolios de modo que equivalgan a los precios de eficiencia (costo económico de la última unidad vendida más un margen de utilidad que produzca un precio al cual la oferta y la demanda del mercado se equilibren por completo). Sin embargo, estas normas se aplican rara vez en la práctica; un estudio de las tarifas de los países de África Occidental parece indicar que el mejoramiento de las

cobranzas y un método más sencillo de fijar los precios son preferibles a los largos y costosos estudios de los costos marginales a largo plazo, especialmente en los países de esa región en los cuales los datos son escasos. Esos estudios no se han traducido en un aumento de los ingresos precisamente debido a las deficiencias de las cobranzas y la producción. (Julius y Becker 1986, Julius y Alicbusan 1986.)

Los aumentos de precios a menudo se necesitan para impedir que continúe la descapitalización de las empresas estatales y evitar la sangría, desperdicio y distorsión del presupuesto resultante de los precios artificialmente bajos. Aun así, los gobiernos deben evitar el sistema automático de determinar los precios en función del costo más suplemento y tratar, en vez de eso, de ofrecer incentivos a los gerentes para que traten de reducir los costos con la misma diligencia con que tratan de aumentar los precios. En Turquía, por ejemplo, las empresas públicas monopolistas mejoraron su situación financiera y redujeron la carga presupuestaria que representaban mediante el procedimiento de elevar los precios, pero los observadores ponen en duda que esas empresas se hayan tornado más eficientes. Como lo señalara un observador:

Quando los gobiernos permiten que las empresas públicas funcionen como centros de utilidades, harían bien en asegurarse de que los precios con que deben trabajar los gerentes al preparar y ejecutar sus estrategias comerciales reflejen lo más fielmente posible el verdadero costo de oportunidad de la sociedad . . . Cuando las empresas públicas no funcionan en mercados competitivos o cuando los precios administrados por el gobierno que se les fijan no se aproximan al costo de oportunidad social real, en muchos casos sería preferible tratarlas como centros de costos (Mallon 1982, pág. 26).

El gobierno y la empresa pueden, por ejemplo, fijar metas para los costos unitarios tomando como referencia indicadores de otros países y la trayectoria pasada de la empresa. Una vez que se fija un precio de referencia, como sería el precio en la frontera, se debe dejar que la empresa retenga una parte de cualquier superávit que pueda generar, por lo menos por unos pocos años, a fin de dar a los gerentes un incentivo para reducir los costos.

Los gobiernos también podrían hacer mayor hincapié en la reforma de la estructura institucional dentro de la cual se fijan las tarifas. Lo ideal es otorgar la facultad de aprobar las tarifas a un organismo que esté libre de influencias políticas arbitrarias, sea competente para examinar decisiones sobre tarifas y verificar externamente la eficiencia de la empresa, y tenga la

obligación de actuar con prontitud y ecuanimidad ante las solicitudes de aumentos de precios. Recientemente varios países de Africa Occidental han comenzado a establecer fórmulas de fijación de precios y metas de eficiencia por medio de un sistema de contratos de desempeño basado en los contratos-plan franceses. Esto no ha sido un éxito indiscutible pero parece constituir un avance en la dirección acertada (véase el Capítulo 2).

Fomento de la Eficiencia por medio de las Políticas Laborales

Muchos países en desarrollo promulgan leyes relativas a las políticas de personal de las empresas tanto públicas como privadas, pero típicamente aplican estas leyes de manera más estricta en las primeras, lo cual constituye para éstas una desventaja desde el punto de vista de la competencia. En otros casos las empresas estatales están sometidas a las reglas generalmente rígidas y burocráticas de la administración pública u otro sistema semejante. Las reglas burocráticas, junto con la visibilidad de las empresas públicas y el fácil acceso de éstas a los subsidios y créditos del gobierno agravan los problemas laborales que caracterizan a muchas empresas estatales: trabajadores superfluos, fuertes presiones para aumentar los salarios a los niveles más bajos y compresión de la remuneración situada en las categorías más altas.

Las empresas estatales típicamente comprimen los salarios por medio del sistema de elevar el pago en las categorías bajas y congelar los sueldos a los niveles más altos. Por ejemplo, la razón entre la remuneración del personal administrativo superior y la de los trabajadores no especializados del nivel más bajo se redujo en las empresas estatales de Ghana de 4,0 en 1982 a sólo 2,2 en 1985, excluidas las prestaciones. Otro resultado de la compresión es que los profesionales y ejecutivos de las empresas estatales normalmente ganan menos, a menudo considerablemente menos, que sus contrapartes del sector privado, en tanto que los trabajadores no especializados y semiespecializados de las empresas estatales ganan lo mismo, o mucho más, que los del sector privado y gozan de un alto grado de protección contra el despido. A continuación se ilustra la magnitud de estas diferencias de remuneración con algunos ejemplos: en 1982, los trabajadores no especializados de las empresas estatales de Nigeria ganaban un salario igual al 95% del de sus contrapartes del sector privado, mientras que los funcionarios administrativos de nivel superior ganaban el 49% de

lo que ganaban los del sector privado; en 1983 los obreros de las empresas estatales de Zambia percibían una remuneración superior en el 144% a la de los obreros del sector privado, en tanto que los profesionales ganaban sólo un 91% del sueldo de los profesionales del sector privado; en 1983 un trabajador manual con un nivel de educación inferior al décimo grado ganaba en una empresa estatal de Tailandia un 33% más que un trabajador de calificaciones semejantes en una empresa privada, en tanto que un ejecutivo ganaba un 6% menos que uno del sector privado.

Las empresas estatales típicamente son de mayor intensidad de capital que las empresas privadas y no constituyen una fuente de empleo importante en la mayoría de los países, ni siquiera en el sector moderno. Sin embargo, tienden a predominar en el mercado laboral no agrícola y a ejercer una fuerte influencia sobre las políticas laborales de las firmas privadas.² Las empresas estatales atraen a trabajadores de categoría más baja, elevan las expectativas de éstos en cuanto a salarios tanto en las empresas públicas como en las privadas, ponen en peligro la competitividad externa y desaceleran la creación de empleos. Además, debido a la remuneración relativamente baja de los profesionales y ejecutivos del sector público es difícil llenar esos cargos y se menoscaba la moral, la disciplina y la productividad. Los funcionarios administrativos de nivel superior que ganan mucho menos que los del sector privado no sentirán mayor entusiasmo—lo cual es comprensible—por las medidas tendientes a aumentar su responsabilidad, aunque los sueldos más altos del sector privado generalmente van unidos a una menor seguridad en el trabajo. La introducción de políticas laborales más disciplinadas en las empresas estatales por medio del establecimiento—para todos los grupos de empleados—de un nivel de remuneración que esté en mayor consonancia con el del sector privado y con la necesidad de que las empresas sean competitivas puede beneficiar a los sectores público y privado al aumentar la eficiencia y las oportunidades de obtener empleo productivo.

Un número cada vez mayor de países en desarrollo, aunque naturalmente reacios a afrontar el enorme precio—social, financiero y político—a corto plazo de la reestructuración de las remuneraciones y el

2. La proporción de trabajadores no agrícolas empleados por las empresas estatales no financieras es de aproximadamente el 6% en América Latina, el 16% en Asia y el 19% en África (Heller y Tait 1984).

despido de trabajadores, han comenzado a dar a los gerentes de sus empresas estatales mayor libertad para fijar los niveles de remuneración y empleo. Por ejemplo, la Cocoa Marketing Board (Junta de Comercialización del Cacao) de Ghana despidió 29.000 trabajadores en los últimos años de la década de 1980. No obstante, una reestructuración de ese tipo puede ser costosa si la empresa ha convenido previamente en pagar indemnizaciones generosas.

Estructuras Legales

Se ha observado que a medida que un gobierno pasa de la política macroeconómica a los detalles de la reestructuración del sector de las empresas estatales, a menudo tiende a olvidarse de la necesidad de efectuar modificaciones legales o subestima el tiempo que éstas toman. No obstante, el éxito o el fracaso de un programa para impulsar toda la economía hacia una mayor eficiencia puede depender de algunos cambios sumamente visibles del ambiente legal para promover una mayor competencia económica y responsabilidad en los sectores público y privado.

El importante y complejo tema de la reforma legal está fuera del alcance de este estudio. Para los fines presentes, basta con subrayar que las leyes por las cuales se rigen las firmas que inevitablemente seguirán en manos del gobierno deben promover la competitividad y la responsabilidad administrativa. Para lograr esto los países pueden seguir el ejemplo de Turquía y concentrarse en legislar la reforma de sus empresas estatales, o el del Perú y aplicar el código comercial del sector privado a las empresas estatales—a fin de que éstas operen con un conjunto de normas más eficientes—e insistir en que las empresas estatales funcionen como si fueran privadas. En la medida en que la herencia legal del país lo permita, al aplicar al mayor número posible de empresas estatales el código comercial que se aplica a las empresas privadas—y garantizar que el propio código comercial promueva las estructuras basadas en el mercado de la mejor manera posible—generalmente se promoverá la competencia y el tratamiento igual para todos con mayor eficacia que si se otorga un estado legal especial a las empresas estatales.

Referencias

- Cody, John, Helen Hughes y David Wall, encargados de la edición. 1980. *Policies for Industrial Progress in Developing Countries*. Nueva York: Oxford University Press.
- Dornbusch, Rudiger, y F. Leslie C. H. Helmers. 1986. *The Open Economy*. Nueva York: Oxford University Press.
- Heller, Peter, y Alan Tait. 1985. "Empleo y Remuneración en el Sector Público: Comparaciones Internacionales". Colección informes. Serie empleo. Madrid: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- Julius, De Anne, y Adelaida Alicibusan. Abril de 1986. "Public Sector Pricing Policies: A Review of Bank Policy and Practice". Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Julius, De Anne, y Sarah Becker. Febrero de 1986. "Public Enterprise Price Formation in West Africa". Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Kornai, Janos. 1983. "Comments on Papers prepared in the World Bank about Socialist Countries". Documento de Política del Departamento de Políticas Nacionales de Desarrollo 1985-10. Washington, D.C.: Banco Mundial, 1983:13.
- Mallon, Richard. Febrero de 1982. "Public Enterprise Pricing Policy". Documento para Discusión 129. Boston, Massachusetts: Harvard Institute of International Development.
- Munasinghe, Mohan, y Jeremy Warford. 1982. *Electricity Pricing*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Nellis, John. 1991. "Reform of Public Enterprises". Capítulo 6 de *Restructuring Economies in Distress: Policy Lending and the World Bank*, preparado por V. Thomas y otros. Nueva York: Oxford University Press.
- Tolley, George, Vinod Thomas y Chung Ming Wong. 1982. *Agricultural Price Policies in Developing Countries*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Informe sobre el Desarrollo Mundial*. Varias ediciones. Washington, D.C.: Banco Mundial.

2

DETERMINACION DE LA FUNCION, ALCANCE Y OBJETIVOS DEL SECTOR DE PROPIEDAD ESTATAL

El impulso para pasar de la reforma de las políticas económicas nacionales a la reforma del sector de propiedad estatal típicamente surge cuando con las nuevas políticas—que promueven la orientación del comercio, el financiamiento, los precios y la mano de obra hacia el mercado en toda la economía—empiezan a cambiar las reglas del juego, lo que deja a muchas empresas estatales en graves dificultades. La administración de estas empresas en el nuevo ambiente requiere decisiones del gobierno respecto a la función, alcance y objetivos del sector de las empresas estatales, prefiguradas en las propias medidas de política macroeconómica que han puesto a estas empresas en la mira.

Diversos factores institucionales y políticos tienden a inhibir a los gobiernos en lo que respecta a expresar claramente lo que esperaban del sector de las empresas estatales en conjunto, pero esas empresas a menudo se han deteriorado hasta el punto en que muchos gobiernos se deciden a dar este paso difícil, que causa controversias. Para el gobierno esta aclaración significa más o menos (a) encontrar un nuevo sistema para desempeñar muchas de las funciones sociales y políticas no comerciales tradicionalmente asignadas a las empresas estatales; (b) hacer un diagnóstico inicial de las empresas, sobre la base de su mandato modificado, para determinar cuáles deben ser ayudadas, cuáles deben ser liquidadas y cuáles deben ser traspasadas o vendidas, y (c) empezar a modificar su relación con el resto de las empresas estatales, encontrar los medios de fijar objetivos de acuerdo con ellas de una manera que esté más en consonancia con el funcionamiento de empresas competitivas, orientadas hacia el mercado.

Objetivos no Comerciales

Algunas de las razones que citan los gobiernos para poseer empresas—promover sectores “estratégicos”, generar ingresos para el tesoro, contrarrestar el predominio económico de ciertos intereses extranjeros o nacionales y regular el poder monopolista—son compatibles, en principio, con el funcionamiento eficiente de una entidad comercial. (Choksi 1979; Nellis 1986). Pero otras razones, llamadas aquí objetivos no comerciales, crean problemas que hay que tener en cuenta.

Los objetivos no comerciales comprenden el uso de las empresas públicas para promover el desarrollo regional, la creación de empleos y la redistribución del ingreso; frecuentemente también entrañan la contratación o mantenimiento de trabajadores superfluos, la fijación de los precios de los bienes y servicios a un nivel inferior al del mercado (a veces inferior incluso al de los costos), ubicar las plantas en zonas antieconómicas o mantener abiertos establecimientos que son antieconómicos. La prosecución de un objetivo no comercial a través de las empresas estatales puede tener efectos perjudiciales imprevistos:

- Cuando se obliga a las empresas estatales a mantener precios artificialmente bajos no sólo aumentan los déficit presupuestarios y la deuda y se agrava la escasez, sino que también se distorsionan las decisiones públicas y privadas respecto a inversiones y se desperdician los recursos con un precio demasiado bajo.
- Cuando las empresas estatales deben contratar trabajadores superfluos para promover el empleo, baja la productividad y los trabajadores no especializados pueden terminar ganando más que en el sector privado, a expensas del contribuyente.
- Cuando las empresas estatales reciben subsidios para objetivos no comerciales la administración tiende a tornarse negligente y la ineficiencia resultante crea escaseces y estrangulamientos en toda la economía.

La forma más eficaz de promover la eficiencia de una empresa es exigirle que maximice sus utilidades en un ambiente competitivo. En teoría, la meta de la maximización de las utilidades no tiene por qué excluir el uso de esas empresas para perseguir también objetivos no comerciales, como sucede cuando se sitúa una empresa en una zona remota para promover el desarrollo regional y luego se le dice que maximice las utilidades. Pero

incluso si funciona al máximo de eficiencia interna, con toda probabilidad la empresa producirá menos utilidades que si estuviera ubicada en un lugar más próximo a sus mercados o proveedores. Su ubicación obstaculizará sus esfuerzos por competir. Para resolver este problema el gobierno quizás haga una transferencia a la empresa para cubrir el costo adicional o, en el peor de los casos, la proteja contra la competencia. Pero esas transferencias son muy difíciles de calcular, y ha quedado ampliamente demostrado que los subsidios llevan a una disminución de la productividad, pues la empresa puede atribuir su mal funcionamiento al costo del cumplimiento de las metas sociales. Además, debido a que los clientes de las empresas estatales a menudo son grandes usuarios industriales, comerciantes mayoristas o las clases mediana y alta, es posible que la mayoría de los subsidios beneficien a estos grupos y no a los pobres. En último término, el que paga el subsidio es el contribuyente o, si el déficit se financia mediante la expansión monetaria inflacionaria, el público en general. En vista de la índole regresiva de los impuestos en muchos países en desarrollo y a la forma en que la inflación afecta a los pobres, el resultado neto puede ser un aumento de las desigualdades del ingreso.

Si, por otra parte, los gobiernos imponen un objetivo social sin una transferencia compensatoria, las empresas se ven obligadas a cubrir el costo mediante el endeudamiento o el aplazamiento de inversiones en mantenimiento y reposición. Debido a que cuando no hay una transferencia el costo del objetivo de bienestar social no se refleja por un tiempo en el presupuesto es posible que esto induzca a los gobiernos a continuar programas que mal pudieran.

Es probable que las peores distorsiones causadas por la imposición de objetivos no comerciales a las empresas estatales sean las que se producen cuando las juntas de productos primarios agrícolas compran productos a precios inferiores a los del mercado e incluso inferiores al costo, en un esfuerzo por mantener los precios bajos para el consumidor urbano y proveer empleo a niveles frecuentemente inflados. Ese sistema empobrece aún más a los pobres de las zonas rurales—la clase más pobre de la mayoría de los países en desarrollo—y desalienta a los agricultores en cuanto a producir productos básicos respecto de los cuales el país tiene una ventaja relativa.

La mayoría de los gobiernos que emprenden una reforma de sus empresas estatales han reconocido, en primer lugar, que algunos objetivos

sociales están fuera de sus posibilidades y, en segundo lugar, que en muchos casos las empresas estatales no constituyen el mejor conducto para perseguirlos. Pero la eliminación de esos programas dentro de un plazo corto puede ser difícil desde el punto de vista político y encontrar otros medios, menos costosos, de cumplir los objetivos de bienestar social toma tiempo. Entretanto, mediante la reforma se debe tratar de señalar los objetivos sociales explícitamente, calcular los costos con cuidado, y financiar el costo adicional con fondos del presupuesto en vez de descapitalizar a las empresas estatales. Los gobiernos deben vigilar muy de cerca los indicadores de desempeño convenidos a fin de minimizar el menoscabo de la eficiencia causado por los subsidios. Una forma de estimular la productividad a pesar del control de los precios sería evaluar la rentabilidad sobre la base de las tendencias a precios constantes o precios sombra, como se indica en el Capítulo 4.

Diagnóstico General

Una vez que el gobierno haya evaluado los objetivos fundamentales para los cuales se crearon las empresas e identificado los que siguen siendo válidos, si los hay, debe diagnosticar la situación de cada empresa y determinar cuáles necesitan reestructuración y cuáles han de ser privatizadas o liquidadas. El gobierno debe adoptar entonces un calendario de acción. Aunque los problemas del sector ya sean muy conocidos, exponer todos los problemas y recomendaciones juntos, en un solo documento, parece ser indispensable. El diagnóstico no necesita ser complicado, especialmente si los problemas ya han sido estudiados uno por uno; en ese caso, un análisis de los estudios anteriores y de las razones por las cuales el gobierno no actuó o sus intentos de reforma fracasaron puede ayudar a evitar los errores pasados. En el Apéndice A se presenta una lista de los puntos que se han de verificar para el diagnóstico.

En la mayoría de los países en desarrollo el Estado es propietario de un grupo básico de empresas cuyo funcionamiento eficiente es fundamental para la economía. Este grupo generalmente comprende las compañías de electricidad, ferroviarias, portuarias, de telecomunicaciones y empresas extractivas de gran envergadura. Debido a que esas empresas son muy grandes y constituyen un monopolio los gobiernos normalmente se resisten a venderlas a corto plazo, pero el mejoramiento de su desempeño es de la más alta prioridad. Las empresas que no caen dentro de esta categoría y no

son viables evidentemente deben ser liquidadas; en general éstas comprenden pequeños establecimientos de ventas al por menor, fincas estatales y juntas de comercialización, y en algunos países pueden ser numerosas. Normalmente muchas empresas caen entre estos dos extremos y podrían ser privatizadas o permanecer en el sector estatal sometidas a las nuevas normas económicas, quizás con alguna asistencia.

Los gobiernos suelen clasificar las empresas como “estratégicas” o “esenciales” y “no estratégicas” o “no esenciales”. Por otra parte, mediante el análisis económico generalmente se trata de dividir las en “viables”, “potencialmente viables” o “no viables”. Usando ambos conjuntos de términos, el Gobierno de Somalia adoptó las siguientes clasificaciones y medidas a tomar:

<i>Categoría</i>	<i>Medida</i>
Esencial/estratégica, viable	Retenerla
Esencial/estratégica, no viable	Retenerla, disposiciones específicas para mejorarla
No esencial/no estratégica, viable	Traspasarla total o parcialmente al sector privado
No esencial/no estratégica, no viable	Liquidarla

El Ministerio de Producción Agrícola y Reforma Agrícola de Madagascar usó una clasificación semejante para sus operaciones agrícolas estatales: “estratégica” significaba que la empresa desarrollaba actividades esenciales que “por el momento, y con las políticas actuales, no pueden ser realizadas por ningún otro mecanismo”. “Viable” significaba que la empresa funcionaba o podría funcionar (con las políticas en vigor y sin efectuar modificaciones macroeconómicas fundamentales) de manera comercial y dejar utilidades.

Evidentemente, estas definiciones dejan muchos aspectos abiertos a la interpretación. “Estratégica” podría significar que se considera que la empresa desempeña una función militar o económica crucial, o simplemente que el costo político de la desinversión pesa más que los beneficios potenciales. La “viabilidad” también es un concepto vago. Normalmente una empresa privada se liquida cuando es insolvente. La insolvencia puede ser directa, como sucede cuando una empresa se

encuentra en la imposibilidad de pagar sus obligaciones que vencen, o puede ser una cuestión de opinión, como ocurre cuando los pasivos son superiores al valor justo de mercado de los activos. Pero una empresa estatal puede ser insolvente porque el gobierno no la capitalizó debidamente o puede ser solvente porque tiene acceso a fondos subvencionados o goza de privilegios monopolistas. Conforme a la definición de Madagascar, por ejemplo, una empresa que obtuviera utilidades financieras a un gran costo económico debido a las distorsiones creadas por las “políticas en vigor” podría considerarse viable. Por consiguiente, la viabilidad potencial tendría que basarse en una evaluación de la viabilidad económica y financiera futura, después de la reforma de las políticas, y sopesar los beneficios de conservar la empresa en operación frente al costo de la reestructuración financiera o física que se requiera.

No es necesario clasificar todas las empresas al comienzo: a veces es más importante tomar medidas rápidas para liquidar, vender o reestructurar algunas empresas que se encuentran en un caso extremo y con esto se reduce el riesgo de que la reforma se torne un simple ejercicio académico.

Fijación de Objetivos para cada Empresa

Habiendo decidido inicialmente la función y el alcance del sector estatal, el gobierno debè tomar las cuatro medidas que se indican más adelante para modificar sus relaciones con las empresas estatales. (Para ser eficaces estas medidas deben ir unidas a mejoramientos internos de la administración de las finanzas, producción, inversión y personal, que no difieren mayormente cuando se trata de empresas públicas o privadas.)

- Establecer objetivos claros y alcanzables, compatibles con la operación comercial de la empresa.
- Dar mayor autonomía a la gerencia respecto a la forma de dirigir la empresa y seleccionar gerentes capaces de trabajar independientemente.
- Establecer normas, procedimientos y límites claros respecto a la intervención del gobierno en la adopción de decisiones.
- Responsabilizar a los gerentes mediante el sistema de negociar los objetivos, supervisar y evaluar los resultados, y recompensar tanto a los gerentes como al resto del personal sobre la base de los resultados.

Los planes de acción y los contratos de desempeño constituyen otros dos medios parcialmente complementarios para abordar estos cuatro aspectos.

Planes de Acción

Algunos gobiernos, entre ellos los de la India, Pakistán y Tailandia, exigen a sus empresas que establezcan objetivos y adopten una estrategia a mediano plazo por medio de la preparación de planes de acción. Lo ideal sería que en el plan de acción se analizara el ambiente comercial de la empresa, se examinara la forma en que la empresa probablemente cambiaría y se enunciaran metas y estrategias para el futuro. El plan ha de incluir metas, puntos de referencia para determinar su cumplimiento, y un programa de inversiones. El plan, aunque puede constituir un medio de negociar objetivos con el gobierno, tiene el fin primordial de exponer la visión de la gerencia respecto al futuro de la empresa. Para lograr esta meta el plan debe pasar a formar parte de la filosofía de la empresa y reflejarse en sus presupuestos anuales y proyectos de inversión.

En el sector público los planes de acción a menudo han resultado estériles, pues requieren una gerencia con independencia, continuidad y dedicación. Los gerentes de las empresas estatales se enfrentan a varios desincentivos y obstáculos para adaptarse a las modificaciones a mediano plazo a través de los planes de acción o por cualquier otro medio. Su mercado está protegido y sus precios están controlados, los subsidios o préstamos para pagar por los errores del pasado son fáciles de obtener y el castigo por el fracaso es remoto; con la frecuente rotación de los gerentes, directores y supervisores se reduce la dedicación del personal a las necesidades a largo plazo, y es posible que las metas del gobierno en materia de bienestar tengan precedencia respecto a la solidez de las empresas a largo plazo. Estos obstáculos han llevado a numerosos observadores a recomendar que el Estado especialmente evite tener empresas con “espíritu empresarial” en las cuales la adaptación a las cambiantes preferencias de los consumidores es importantísima, como en el caso de los productos electrónicos, o que se deshaga de ellas si las tiene.

Contratos de Desempeño

Los contratos de desempeño tienen una ventaja respecto a los planes de acción, pues establecen un diálogo entre la empresa y el gobierno y

también obligaciones recíprocas. En virtud de los contratos-plan los gobiernos se comprometen a satisfacer sus obligaciones financieras y de otra índole ante la empresa y a renunciar a la interferencia ad hoc; a cambio de esto la empresa acepta ciertas metas negociadas respecto a los resultados.

Los contratos entre la empresa y el gobierno se han usado en Francia desde los últimos años de la década de 1960. Los contratos franceses han cambiado con el tiempo pero siguen originando un diálogo entre las empresas y el gobierno y aclarando los objetivos y el marco de operación de las empresas. En 1980 su uso se difundió a Senegal y después a la mayoría de los demás países africanos de habla francesa. En los últimos años se han introducido o propuesto variaciones de este concepto en algunos países de habla inglesa y también en Argentina, Brasil, México, India y Bangladesh.

La experiencia de Francia y Senegal demuestra que las metas cuantificadas son menos importantes que el proceso de prepararlas y negociarlas. Este proceso puede ayudar a ambas partes a convertir intenciones vagas en metas específicas, hacer que el costo del logro de los objetivos sea más aparente y, de esa manera, permitir una consideración más racional de los costos y beneficios. Además, debido a que las negociaciones son recíprocas cada parte entiende mejor las operaciones y limitaciones de la otra. En Senegal, la mayoría de los gerentes de empresas con contratos opinan que el contrato les da mayor autonomía para operar comercialmente. También hay indicios de que los costos de operación de las empresas senegalesas que funcionan con contratos son más bajos que los de las empresas que no los tienen (Nellis 1989).

Los contratos de desempeño tienen varias desventajas. Los gobiernos pueden, y con frecuencia lo hacen, violarlos con impunidad y por esta razón el término "acuerdo" que se usa para describir el documento en algunos países de habla inglesa y latinoamericanos es más apropiado que el de "contrato". Son complejos, su negociación puede tomar mucho tiempo (hasta dos o tres años en Francia y Senegal) e imponen una pesada carga a los países en desarrollo que están limitados en materia de especialistas e información. Además, debido a la complejidad del proceso la negociación del contrato debe limitarse a sólo una pequeña parte del sector estatal a la vez

La experiencia que se ha tenido hasta la fecha con los contratos de desempeño enseña varias lecciones. En primer lugar, el sistema de los contratos debe constituir una parte, en vez de la base, de toda reforma. Antes de negociar los contratos, el gobierno y la empresa deben ponerse de acuerdo sobre los principios generales de operación y la empresa debe formarse una visión de su futuro y adoptar una estrategia compatible con la estrategia macroeconómica del gobierno. Cuando se introduce el proceso hay que reconocer que es experimental y el uso de consultores externos debe reducirse al mínimo porque el valor de este mecanismo está en que promueve un diálogo entre el gobierno, en calidad de propietario, y la gerencia.

En segundo lugar, al comienzo los gobiernos deben escoger una empresa que no esté funcionando en un medio competitivo y que no se encuentre en una situación financiera desesperada. Las empresas que funcionan en un mercado competitivo y no tienen una carga pesada de servicios sociales generalmente no necesitan contratos; deben ser privatizadas o, si eso no resulta aceptable, ser reguladas por el mercado con una supervisión mínima del gobierno en cuanto a inversiones y deuda. Y aunque los gobiernos típicamente desean aplicar el sistema del contrato a sus empresas peores, la experiencia de Francia, que se ha visto confirmada en el Africa, es que cuanto más débil sea la empresa mayores son las dificultades de la negociación de un contrato.

En tercer lugar, las estipulaciones de los contratos con respecto a los pagos del gobierno a la empresa frecuentemente no son realistas, dadas las limitaciones financieras del gobierno, y éste a menudo no negocia ese punto de buena fe. El ulterior incumplimiento del gobierno respecto de sus obligaciones financieras pone en duda todo el contrato. La falta de realismo y de buena fe es difícil de superar, pero en algunos contratos (como los de Senegal) se puede atenuar mediante la identificación de los servicios que se suspenderán en caso de incumplimiento de pagos. En algunos contratos se estipula también que el gobierno debe incluir en el presupuesto un rubro específico para cubrir pagos anticipados a la empresa en cuestión. Otro requisito del éxito es el de un órgano supervisor que por una parte sea suficientemente firme y competente para empujar a las autoridades financieras a que cumplan sus obligaciones y por la otra no se convierta en otra capa de control de las empresas.

En cuarto lugar, la negociación del contrato debe formar parte del proceso presupuestario del gobierno, pues cuando no se hace esto el contrato corre el riesgo de ser pasado por alto en las decisiones presupuestarias y la negociación fuera del proceso presupuestario impone una pesada carga a la gerencia. Además, para garantizar que los acuerdos a que se haya llegado en el contrato sean respetados en otras secciones del gobierno, otros funcionarios que adoptan decisiones, especialmente el ministro de Hacienda, deben tomar parte en las negociaciones o estar obligados a cumplir el contrato.

Finalmente, los contratos, especialmente los iniciales, deben ser de alcance limitado y provisorio. Los franceses han simplificado sus contratos con el tiempo—han adoptado declaraciones de intenciones más cortas, más generales y declaraciones de política más amplias, y abandonado las especificaciones cuantitativas detalladas—para dar más importancia al proceso que al producto. En los países africanos, en los cuales la situación financiera y económica es mucho más débil e incierta que en Francia, los contratos se han mantenido necesariamente más detallados y complejos. Senegal ha tratado de resolver el problema de la incertidumbre en el proceso del contrato en parte reduciendo los intervalos entre los períodos de revisión y modificación. Aunque, como en el caso del Africa, el proceso del contrato puede atascarse debido a los problemas del ambiente económico, la idea básica es muy sencilla y potencialmente beneficiosa: ponerse de acuerdo sobre lo que la empresa debe hacer y lo que necesita para lograrlo. El cumplimiento del contrato depende del compromiso de ambas partes, pero especialmente del gobierno, para cumplir con sus obligaciones. Cuando no existe esa resolución un contrato más complejo no correrá mejor suerte que uno sencillo.

Referencias

- Choksi, Armeane M. 1979. *State Intervention in the Industrialization of Developing Countries: Selected Issue*. Documento de Trabajo 341. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Nellis, John. 1986. *Public Enterprises in Sub-Saharan Africa*. Documento de Trabajo 1. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Nellis, John. 1989. *Contract Plans and Public Enterprise Performance*. Documento de Trabajo 48. Washington, D.C.: Banco Mundial.

3

LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA: UN EQUILIBRIO DELICADO

Prescindiendo de que un gobierno use o no el sistema del contrato de desempeño para sus empresas, la adopción de estructuras orientadas hacia el mercado exige cambios que liberen a la gerencia de esas empresas para actuar lo más eficazmente posible ante la competencia. Los países que mejores resultados han obtenido en cuanto a promover la eficiencia en las empresas estatales (Chile y Corea, por ejemplo) han fortalecido la disciplina presupuestaria; promovido la competencia dondequiera que se haya podido; aplicado políticas de precios apropiadas y empleado controles independientes para evaluar el desempeño de las empresas en función de la eficiencia de sus operaciones. Estos países también han contado con el amplio número de administradores y gerentes competentes que se necesita para llevar estas políticas a la práctica. En la mayoría de los países en desarrollo las circunstancias dificultan la adopción de las mismas soluciones. Por ejemplo, muchos gobiernos de los países de África al Sur del Sahara poseen un gran número de empresas que generalmente predominan en el pequeño mercado nacional y están protegidas contra la competencia de las importaciones. Los gobiernos han intentado controlar este poder monopolista y cumplir objetivos sociales mediante la reglamentación de las empresas a través de una complicada estructura institucional. Hay escasez de personal calificado para trabajar en los organismos regulatorios y administrar las empresas, y típicamente los controles apagan la iniciativa de los gerentes, son causa de que éstos no asuman mayor responsabilidad por los resultados de las empresas, y en general no logran su propósito. Incluso en los países en los cuales no hay escasez de funcionarios administrativos competentes, la reglamentación de las empresas estatales se ha orientado hacia el control detallado más bien

que hacia el desempeño eficiente. Los organismos supervisores comúnmente dedican demasiado tiempo a la aprobación de decisiones triviales que sería mejor dejar en manos de los gerentes, como el uso de fondos previstos en las partidas presupuestarias, el mantenimiento de rutina, las compras relativamente pequeñas y el ascenso o despido de empleados. Por ejemplo, en Malawi el Department of Statutory Bodies (Departamento de Organismos Estatutarios) aprueba cada nombramiento o ascenso y ha impartido directrices sobre las sumas que sus empresas pueden gastar en uniformes; en la India el Bureau of Public Enterprises (Oficina de Empresas Estatales) en un momento dado estableció las especificaciones para cercar los perímetros de las fábricas.

La intensa concentración en las decisiones pequeñas impide controlar las decisiones importantes; en el caso de las empresas estatales, debido a la preocupación por el detalle a veces las empresas grandes y poderosas quedan en libertad para gastar millones mientras las autoridades encadenan a las más pequeñas. Los gerentes de las empresas poderosas a menudo soslayan los organismos supervisores y se dirigen directamente a las autoridades máximas del gobierno (que normalmente son las que los nombran). En algunos países en desarrollo la autonomía excesiva se ha convertido en una causa más importante del desempeño deficiente que el control dirigido erróneamente. En Brasil, Argentina y Filipinas, por ejemplo, muchas empresas estatales han gozado de poderes monopolistas, acceso privilegiado al crédito e ingresos tributarios asignados especialmente a ellas; hasta hace poco podían evadir la supervisión del gobierno respecto a contraer deudas, crear sucursales, hacer inversiones, etc. Por ejemplo, hasta la creación de una Secretaría de Estado especial en 1980, las autoridades brasileñas no tenían información adecuada sobre el número de empresas estatales del país y mucho menos sobre sus planes o desempeño.

En todos los casos el problema consiste en establecer un equilibrio delicado entre la autonomía y la responsabilidad. Esta última no tiene sentido sin la primera, pues ¿cómo pueden los dueños de una empresa responsabilizar a los gerentes por los resultados a menos que éstos tengan libertad para tomar decisiones? Pero la autonomía sin responsabilidad lleva al abuso de libertad. Lamentablemente los gobiernos han tendido a controlar y responsabilizar y a hacer caso omiso de su promesa de aumentar la autonomía de los gerentes. Además, las medidas destinadas a

aumentar la autonomía pueden verse obstaculizadas por el hecho de que las reformas generalmente se efectúan en épocas de austeridad, cuando las decisiones suelen tornarse más centralizadas. Las estructuras legales existentes frecuentemente le permiten al gobierno intervenir a voluntad e incluso prescriben intervenciones innecesarias. Por consiguiente, es importante establecer salvaguardias legales y de procedimiento contra la intervención excesiva, y adoptar un programa para dar mayor independencia a las empresas estatales a medida que aumentan la competencia y los funcionarios especializados.

El Papel del Gobierno

El primer paso para lograr el equilibrio entre la autonomía y la responsabilidad consiste en identificar los aspectos de los cuales es apropiado que el gobierno se ocupe. La experiencia de los conglomerados del sector privado con sus subsidiarias ha llevado a Leroy Jones, de la Universidad de Boston, a sugerir que las siguientes funciones son legítimas en el caso de un gobierno que trata de establecer un control más productivo del sector de las empresas estatales (Jones 1987):

- Establecer los objetivos básicos (éstos deben ser fundamentales, como obtener utilidades, diversificar la producción para entrar en nuevos campos de exportación o privatizar parte de las actividades).
- Nombrar al director gerente y los miembros del directorio.
- Evaluar el desempeño de la empresa en comparación con los objetivos básicos y recompensar o penalizar al director gerente según los resultados.
- Examinar las decisiones financieras que afectan a los fondos públicos (por ejemplo, las solicitudes de capital del gobierno, de deuda con garantía pública o de reinversión de utilidades en vez de pago de dividendos).
- Vigilar los precios si la empresa es un monopolio.
- Preparar planes a largo plazo teniendo en cuenta la interdependencia de las empresas (por ejemplo, determinar las políticas industriales, energéticas o agrícolas; preparar planes sectoriales o eliminar gradualmente las actividades que sería mejor dejar en manos del sector privado).
- No hacer nada más.

Algunos puntos de esta lista están abiertos a discusión: quizás el directorio debiera nombrar al director gerente o el gobierno debiera examinar incluso los programas de inversión autofinanciados cuando éstos tienen importantes repercusiones macroeconómicas. Pero en la mayoría de los países en desarrollo el sector estatal está tan lejos de la independencia implícita en estas medidas que esos refinamientos tienen escasa pertinencia inmediata. El problema más común y básico es el de identificar las capas de control excesivo que hay que eliminar y establecer un calendario para las medidas que se vayan a tomar.

La autonomía que se puede otorgar a una empresa competitiva, financieramente independiente, es mayor que la que sería apropiada en el caso de una empresa insolvente o un monopolio; por lo tanto, un aumento de la competencia alivia la carga del gobierno en materia de supervisión e intensifica la presión respecto a la eficiencia. De esta manera, a medida que las soluciones basadas en el mercado empiezan a surtir efecto, el gobierno tendrá que reducir el control directo y dejar que la gerencia reaccione ante la competencia. Portugal, Tailandia y Zambia han coordinado la introducción de políticas orientadas hacia el mercado con la reducción del control mediante el procedimiento de clasificar a cada empresa estatal de acuerdo con su grado de independencia respecto al apoyo del gobierno y su grado de competitividad en el mercado. La clasificación es dinámica, pues a medida que una empresa empieza a depender menos del gobierno en cuanto a operaciones ordinarias o de capital y puede endeudarse sin garantía del gobierno, y su mercado se torna más competitivo, se le da mayor autonomía.

En el caso ideal, el gobierno establecería para una empresa estatal competitiva, financieramente independiente, una meta de utilidades al comienzo del año, junto con indicadores suplementarios para planificación, mantenimiento, etc. La firma podría entonces fijar los precios y determinar los gastos a su discreción y el gobierno examinaría solamente las inversiones cuyo costo excediera un límite determinado previamente, así como los informes trimestrales, la evaluación de los resultados y las cuentas anuales.

En el caso de los monopolios el gobierno establecería al comienzo del año una fórmula o tope para los precios. A las empresas dependientes financieramente también se les exigiría que presentaran un presupuesto y un plan de inversiones para su aprobación. Para cobrar precios más altos

que los que la fórmula o el tope permitieran el monopolio tendría que presentar documentación que respaldara su posición ante las autoridades encargadas de aprobar los precios, las cuales tendrían un plazo fijo, de quizás un mes, para formular sus objeciones antes de que el aumento entrara en vigor.

Típicamente varias empresas estatales monopolistas permanecerán como tales, algunas porque son monopolios naturales, otras porque dominan un mercado pequeño con grandes barreras a la importación que el gobierno no está dispuesto a reducir, o porque son las únicas que producen ciertos bienes no importables o exportables en cuyo campo hay grandes obstáculos que se oponen al ingreso de otras empresas, etc. En las economías pequeñas, como las de Africa al Sur del Sahara, es probable que los monopolios estatales predominen en el sector estatal en el corto plazo, incluso si se efectúan reformas del comercio; esto no excluye la posibilidad de introducir un sistema más independiente, orientado hacia los resultados, que se traduzca en un aumento de su autonomía unido a la protección del consumidor. En realidad, el control más selectivo es particularmente importante en los países en los cuales la capacidad del gobierno está siendo forzada al máximo.

Las Empresas Estatales y el Presupuesto del Gobierno

En general, los países en desarrollo deben modificar la forma en que manejan el presupuesto de las empresas estatales. En primer lugar, los gobiernos deben abstenerse de revisar las partidas presupuestarias detalladas. Si la empresa es competitiva y no requiere ayuda financiera, su presupuesto ha de contener simplemente información sobre la forma en que la empresa se propone cumplir sus objetivos, y no debe necesitar más aprobación que la del directorio. Si la empresa requiere apoyo del gobierno o es un monopolio, el ministro de hacienda aprobará el presupuesto, pero el gobierno tampoco debe intervenir en los detalles de los gastos ordinarios.

En segundo lugar, el presupuesto de la empresa no debe consolidarse con el presupuesto del gobierno, pues eso invitaría a la intervención en los detalles de la planificación de la empresa, obligaría al gerente a obtener permiso del ministerio correspondiente para efectuar hasta los más pequeños cambios en las partidas de gasto y llevaría a la rigidez y costosas demoras en la adopción de decisiones de la empresa. No obstante, el

gobierno debe presupuestar correctamente los subsidios, las transferencias, los pagos por bienes y servicios y otros fondos destinados a las empresas. De hecho, uno de los obstáculos de la reforma ha sido el hecho de que los gobiernos no asignan recursos suficientes para cubrir costos de ajuste tales como la cancelación de pagos en mora, los pagos por despidos y los gastos de reorganización, así como los subsidios explícitos para objetivos de bienestar social.

Finalmente, la evaluación del desempeño no debe concentrarse en una comparación de los gastos efectivos con los presupuestados (¿por qué compraron ocho camiones en vez de siete?) sino en una comparación entre las metas efectivas y las fijadas en materia de eficiencia y rentabilidad (¿por qué bajó la rentabilidad del capital? ¿Por qué tiene un 20% más de tiempo de inactividad que sus competidores?).

El principio en que se basan estas normas es que los gastos autofinanciados se deben controlar relativamente menos, en tanto que los gastos financiados por el gobierno—inclusive los financiados con deuda con garantía pública o mediante impuestos cedidos por el gobierno—y las inversiones deben ser controlados de manera más estricta. Al tomar decisiones sobre inversiones los gobiernos deben considerar no sólo la factibilidad y conveniencia del proyecto sino también la viabilidad de la empresa. Pakistán, por ejemplo, redujo drásticamente las inversiones de sus empresas estatales industriales debido a que éstas no administraban su capital eficientemente.

Mejoramiento del Marco Institucional

La estructura de la supervisión de las empresas estatales varía considerablemente de un país a otro. En la Figura 1 se presenta un panorama resumido de algunas de las responsabilidades asignadas a los cinco niveles de organización que intervienen más comúnmente en la administración de las empresas: los ministerios, los directorios de las propias empresas y, situado entre los unos y los otros, el organismo central de supervisión. Las “funciones básicas” son críticas en la mayoría de las circunstancias y, por consiguiente, comunes a la mayoría de los países. Las “funciones secundarias” que se indican en la figura también se encuentran con frecuencia, pero algunas de éstas pueden ser contraproducentes. Hay muchos otros organismos, aparte de los cinco que aparecen en la figura, que pueden encargarse de diversos aspectos de las

operaciones de las empresas estatales: el ministerio del trabajo o una comisión de la administración pública pueden supervisar las políticas de personal; el banco central quizás tenga que aprobar los empréstitos y las asignaciones de divisas; el ministerio de comercio quizás otorgue licencias de exportación e importación; los auditores públicos supervisarán las auditorías de las empresas o las harán ellos mismos y es posible que comités parlamentarios o tribunales especiales evalúen el desempeño e investiguen problemas.

Prácticamente todos los países han puesto sus empresas estatales bajo la jurisdicción de un ministerio sectorial que aprueba las decisiones importantes, a veces después de consultar al ministerio de hacienda; en los países de habla francesa y española, el ministerio sectorial normalmente cede la supervisión de las decisiones financieras al ministerio de hacienda. En algunos casos un ministro de cartera complica aún más las relaciones respecto a las líneas de autoridad. Dos metas importantes de la reforma del marco institucional son: 1) el mejoramiento de la calidad de la supervisión, para lo cual el control debe orientarse hacia la evaluación *ex post* en vez de la intervención previa cuando se trata de decisiones que los gerentes o el directorio pueden tomar más eficientemente y 2) crear en los ministerios sectoriales y de hacienda grupos de funcionarios adiestrados en el análisis de empresas estatales. A menudo el cumplimiento de estos objetivos se facilita cuando el organismo central de las empresas estatales se interpone con mayor eficacia entre los ministerios y las empresas. Las compañías de cartera también pueden incrementar la autonomía de las empresas estatales si se puede evitar su tendencia a controlar demasiado. Finalmente, los directorios de las empresas deben ser estructurados de manera de maximizar la supervisión inteligente y la continuidad.

Ministerios de Hacienda y de Planificación

El ministerio de hacienda desempeña un papel fundamental en cuanto a determinar el curso de las empresas estatales, especialmente en épocas de austeridad. Cuando ese ministerio es débil, esto se puede compensar a corto plazo mediante un organismo central capaz de efectuar los análisis necesarios para tomar decisiones bien informadas; cuando hay escasez de personal especializado, tiene sentido establecer un organismo de ese tipo en el ministerio de hacienda. Pero a más largo plazo, debido a su importancia el ministerio de hacienda tendrá que tener una capacidad de análisis

Figure 1. El Marco Institucional: Responsabilidades de los Organismos Supervisores Claves y de los Directorios

<i>Ministerio de Hacienda</i>	<i>Ministerio sectorial</i>	<i>Organismo central de las empresas estatales</i>	<i>Compañía de cartera</i>	<i>Directorio</i>
<p>Revisar y aprobar Subvenciones que afectan a las finanzas del gobierno</p> <p>Pago de dividendos</p> <p><i>Otras funciones</i></p> <p>Servir a los directorios</p> <p>Aprobar los precios de los monopolios</p> <p>Aprobar presupuestos</p> <p>Aprobar empréstitos</p> <p>Aprobar la venta, liquidación o creación de empresas estatales</p>	<p>Determinar la política del sector</p> <p><i>Otras funciones</i></p> <p>Servir en los directorios</p> <p>Proponer o nombrar el equipo de gerencia y la mayoría de los miembros del directorio</p> <p>Aprobar presupuestos</p> <p>Aprobar empréstitos</p> <p>Aprobar adquisiciones grandes</p> <p>Recomendar la creación, venta y disolución</p> <p>Evaluar y supervisar el desempeño</p>	<p>Evaluar y observar el desempeño</p> <p>Sugerir el seguimiento de la evaluación</p> <p>Analizar las tendencias sectoriales y el impacto macroeconómico</p> <p>Mejorar la coordinación y supervisión del gobierno</p> <p>Preservar la autonomía de la gerencia</p> <p>Uniformar informes y mantener un banco central de datos</p> <p>Mantener archivos de candidatos para puestos de gerencia</p> <p><i>Otras funciones</i></p> <p>Aprobar presupuestos</p> <p>Aprobar inversiones</p> <p>Aprobar medidas de personal</p> <p>Establecer normas sectoriales para la política laboral y procedimientos de las empresas</p>	<p>Nombrar al directorio y al director gerente de las subsidiarias</p> <p>Aprobar el presupuesto, inversiones, cuentas y empréstitos de las subsidiarias</p> <p>Aprobar la creación o disolución de subsidiarias</p> <p>Preparar el plan de acción de la empresa y aprobar los de las subsidiarias</p> <p><i>Otras funciones</i></p> <p>Traspasar fondos, existencias, otros activos entre subsidiarias</p> <p>Contratar empréstitos y distribuir fondos</p> <p>Proveer servicios centralizados (adistrar en SIA computarizado)</p> <p>Nombrar o adscribir funcionarios clave (gerentes de finanzas en el caso de las subsidiarias)</p>	<p>Aprobar presupuestos y planes de acción</p> <p>Aprobar las cuentas anuales</p> <p>Observar el desempeño trimestralmente y asesorar a la gerencia</p> <p>Aprobar inversiones</p> <p>Aprobar o nombrar personal de gerencia</p> <p>Aprobar cambios importantes de la política de las empresas en cuanto a contratación de personal, comercialización, controles internos</p> <p>Aprobar ventas de activos</p>

excelente para que las perspectivas de las empresas estatales puedan mejorar.

El mejoramiento de la supervisión que ejercen los ministerios sectoriales es más problemático, pues generalmente estos ministerios son los principales culpables en los países en que la intervención excesiva abunda; con razón frecuentemente han sido las víctimas principales de las reformas, es decir, han perdido sus poderes. También suelen promover las inversiones de las empresas estatales para fines de expansión, efectúan evaluaciones ineficaces del desempeño de las empresas y se oponen efectivamente a la venta. Reorientar y mejorar estos ministerios es una tarea difícil, especialmente cuando el personal calificado es escaso. Algunos países, como Brasil y Zambia, prácticamente han soslayado los ministerios sectoriales, con mayor o menor éxito. En la mayoría de los países hay que reducir las actividades secundarias de estos ministerios (Figura 1) y definir los campos en que pueden intervenir. Tal como sucede cuando el ministerio de hacienda es deficiente, un organismo central encargado de las empresas estatales puede intervenir rápidamente para mejorar la supervisión, lo cual deja tiempo libre a quienes están a cargo de la reforma para concentrarse en sectores, como el de la energía, en los cuales el ministerio sectorial constituye un vínculo muy estrecho entre la política del gobierno y las empresas estatales pertinentes.

Los ministerios de cartera, llamados también ministerios de empresas públicas, han resultado ser igualmente ineficaces, salvo una o dos excepciones. Adolecen de las mismas fallas que los ministerios sectoriales y no tienen una comprensión detallada del sector. En el peor de los casos no ofrecen nada sino una capa más de control, debido a que a pesar de la existencia de ese ministerio la empresa estatal sigue dependiendo también del ministerio sectorial. Tal como las compañías de cartera multisectoriales, los ministerios de cartera se inclinan por un enfoque burocrático del control administrativo.

Organismos de Supervisión o Coordinación de las Empresas Estatales

Muchos países (entre ellos Ghana, Malí, Senegal y Pakistán) han creado un organismo central de supervisión o coordinación a fin de impedir que los ministerios intervengan en las empresas estatales y romper la relación bilateral exclusiva entre el ministro del sector y el director gerente.

Estos organismos centrales frecuentemente dependen de la oficina del presidente o del primer ministro, del gabinete o de un grupo interministerial especial; su función consiste en coordinar a los múltiples agentes que intervienen en las decisiones de las empresas estatales y pueden censurar a un ministerio intervencionista por no observar las reglas del juego y por hacer caso omiso de los intereses más amplios de la economía.

La trayectoria de los organismos centrales de supervisión en cuanto al cumplimiento de su objetivo es mixta. El más antiguo—el India Bureau of Public Enterprises (organismo de la India encargado de las empresas estatales)—ha sido descrito en distintas épocas como un respaldo y un estímulo a la eficiencia, como un organismo intervencionista y burocrático o como un organismo ineficaz del cual generalmente se hace caso omiso, según quién estuviera a cargo de éste y quién encabezara el ministerio de hacienda, del cual depende. La mera existencia de un organismo de ese tipo no basta para garantizar el equilibrio entre la autonomía de la empresa y su responsabilización por los resultados, pero en las siguientes circunstancias pueden ayudar a reducir y coordinar la intervención.

En primer lugar, el organismo central encargado de las empresas estatales debe ser pequeño y contar con personal muy competente. El número de empleados como proporción del número de empresas influye considerablemente en el grado en que el organismo pueda sentir la tentación de intervenir en decisiones que deben ser una prerrogativa de la gerencia. Además, un personal poco numeroso es importante cuando hay escasez de funcionarios bien preparados. En cuanto a la importancia del personal calificado, el organismo no tiene razón de ser a menos que se garantice la calidad de su trabajo. El Bureau of Public Enterprises (BEP) (Oficina de Empresas Públicas de Malí) cuenta con unos 7 profesionales para supervisar 58 empresas estatales. La Secretaría de Empresas Estatales del Ministerio de Planificación del Brasil, que ha logrado reducir hasta cierto punto los excesos de un sector demasiado autónomo, tiene unos 60 profesionales para 250 empresas. La National Investment Board (NIB) (junta nacional de inversiones) de Gambia está dotada de 5 profesionales que supervisan a 17 empresas. El número apropiado de funcionarios depende de la decisión sobre las funciones del organismo; hay que tratar de crear una pequeña *élite* no burocrática.

En segundo lugar, el organismo central debe tener acceso al nivel de autoridad más alto; necesitará apoyo al nivel máximo para tratar

verosímilmente con los ministros de industria y hacienda y con los directores de los monopolios petroleros y mineros. En Gambia, la NIB tiene acceso al presidente a través del secretario del gabinete. En Malí, el BEP es responsable ante un comité interministerial. En Ghana, el jefe de la State Enterprise Commission (Comisión de Empresas Estatales) es miembro del gabinete. El jefe del organismo central o la persona ante quien el organismo es responsable debe procurar que sus opiniones sean consideradas antes de que el gobierno tome ninguna decisión importante respecto a las empresas estatales; para esto se requiere acceso al gabinete económico y, en el caso de los países más pequeños y con una jerarquía más estricta, en último término al jefe de Estado. La decisión respecto a dónde se ubicará el organismo dependerá de esta necesidad de acceso y de la autoridad que se le desee dar. En Brasil y Mauritania el organismo está situado en el ministerio de planificación; en el Congo, en el ministerio de hacienda; en Kenya y Burundi, en la oficina del presidente.

Finalmente, su mandato debe ser claro, y tanto el alcance de su facultad para tomar decisiones como su relación con los ministerios pertinentes deben definirse claramente. Sus funciones no deben superponerse a las de otras dependencias del gobierno. Las tareas que se asignen a un organismo de ese tipo, además de las responsabilidades básicas indicadas en la Figura 1, variarán de un caso a otro. En Gambia, por ejemplo, el organismo central tiene un carácter puramente asesor. En Brasil, la Secretaria de Controle de Empresas Estatais (SEST) (Secretaría de Control de Empresas Estatales) aprueba y supervisa el presupuesto de las empresas, todas las operaciones crediticias internacionales y nacionales, así como las propuestas relativas a la creación, expansión o liquidación de las empresas estatales. La SEST establece topes estrictos para las principales categorías de gastos, que se resumen en un presupuesto anual de esa secretaría autorizado por el presidente.

Se aduce que un organismo central apropiado debe estar facultado para tomar decisiones porque sus funcionarios se contarían entre las personas más calificadas para ello; estaría menos expuesto a las presiones políticas que los organismos tradicionales y sería pequeño, se concentraría en los resultados y, por consiguiente, sería menos propenso a intervenir que los ministerios. Además, en el caso de los países pequeños y los que tienen pocas empresas, la centralización de las decisiones sobre éstas fuera de los ministerios es muy lógica debido a la escasez de personal especializado y

competente. Los principales argumentos contra un organismo central efectivo, y por lo tanto poderoso, es que éste constituirá simplemente otra capa porque los ministerios no renunciarán nunca a sus facultades; el sistema de controles y verificaciones funciona mejor con un órgano asesor que con un órgano decisorio, y el abuso de poder continuará pues el organismo en cuestión simplemente intervendrá en vez del ministerio. Además, en los países que tienen empresas estatales grandes y poderosas, a un organismo central le resultará muy difícil siquiera supervisar el sector como es debido; las decisiones normalmente deben incumbir a los ministerios sectoriales, que se ocupan de una parte gobernable de las empresas estatales.

Por consiguiente, la decisión respecto al poder que se ha de dar a un organismo central que supervise a las empresas estatales dependerá de la magnitud y alcance del sector; de la calidad de la supervisión de los ministerios sectoriales; del apoyo que las autoridades superiores vayan a prestar al organismo central a largo plazo, es decir, si el organismo central va a asesorar a un funcionario u órgano poderoso no necesita ser poderoso a su vez; de la escasez de personal calificado que haya en el país, y de si es realista o no pensar que el poder se puede transferir.

Por ejemplo, el sector de las empresas públicas de Tailandia, que es relativamente pequeño y se está reduciendo, está supervisado por un gran número de órganos gubernamentales y sería conveniente consolidar la supervisión en uno o dos comités que incluyeran a los principales participantes. El número de empresas estatales de Tailandia disminuyó en un 13% entre 1984 y 1988, de 69 a 60. Dieciséis de las empresas restantes suministran prácticamente la totalidad de la energía eléctrica y a petróleo, del transporte público y del transporte por aire, ferrocarril y barco, y de las comunicaciones telefónicas y el agua; estas 16 empresas predominan también en el sector de las empresas públicas no financieras, pues representan el 85% o más de sus activos, empleo e inversiones y el 60% de los subsidios y transferencias que ese sector recibe del gobierno.

La supervisión de éstas y otras empresas estatales de Tailandia está dispersa entre la dirección de desarrollo nacional, la dirección del presupuesto, la contraloría general, la auditoría general y la oficina de política fiscal; también participan un ministerio supervisor, comités sectoriales y otras oficinas sectoriales. Un ejemplo de esto es la Bangkok Mass Transit Authority (Autoridad de Transporte Público de Bangkok),

una de las dos empresas estatales más grandes que dejan pérdidas: adolece de coordinación inadecuada y de una duplicación de esfuerzos resultante del hecho de que no sólo todos los organismos del gobierno central antes mencionados sino también más de otros 40 organismos y comités estatutarios y ad hoc se ocupan de algún aspecto del transporte en la capital. Si la supervisión estuviera centralizada todos estos grupos podrían trabajar a través del Ministerio de Transporte, que podría presentar su insumo ante una entidad (como el contralor general, que ya tiene funciones supervisoras, o un comité integrado por funcionarios de las principales oficinas del gobierno central). Al nivel máximo de este sistema podría haber un comité integrado por representantes de alto nivel del primer ministro y de las demás oficinas principales para dar aprobaciones finales.

Compañías de Cartera

Las compañías de cartera frecuentemente se sugieren como conducto para promover las metas de la reforma de las empresas estatales. Al crear conglomerados e incrementar así el tamaño y el poder del sector de las empresas estatales en comparación con los ministerios, las compañías de cartera pueden ser beneficiosas desde el punto de vista de la autonomía de las empresas. Además, las subsidiarias de las compañías de cartera estatales a menudo están exentas explícitamente de algunos de los controles que se ejercen sobre las empresas que pertenecen directamente al Estado. En consecuencia, la mayoría de las empresas estatales de México, que no forman parte de conglomerados, están sujetas a un control estatal más directo que las del Brasil, país en el cual las compañías de cartera son comunes. Asimismo, la remuneración de los directores gerentes de las subsidiarias de la Malawi Development Corporation (Corporación de Fomento de Malawi) no está sujeta al sistema de remuneración uniforme que se aplica a los gerentes de las empresas estatales y, por consiguiente, esos gerentes ganan más que los que trabajan en la oficina principal. Entre otros factores que militan a favor de las compañías de cartera se cuentan el hecho de que éstas pueden explotar las economías de escala (mediante las adquisiciones en gran escala y la capacitación centralizada, por ejemplo) y funcionar más eficazmente que las compañías más pequeñas en los mercados internacionales de exportación y de capital. Además, la liquidación de una subsidiaria puede resultar más fácil que la de una

empresa estatal independiente debido a que, en general, las compañías de cartera constituyen una protección eficaz contra la interferencia política.

Ahora bien, las compañías de cartera del sector público, especialmente los grandes conglomerados que agrupan a subsidiarias desvinculadas entre sí, tienden a tornarse políticas y burocráticas y a inclinarse por el control. A veces promueven el poder monopolista u oligopólico y frecuentemente practican el “subsidio cruzado”, es decir, destinan fondos, existencias y personal especializado de las compañías lucrativas a firmas que no son viables, con el objeto de mantenerlas en operación, y con esto hacen desmerecer los resultados de todas las subsidiarias. La rendición de cuentas puede convertirse en un problema grave; en algunos países los fondos son desviados dentro de la compañía de cartera para subsidios cruzados entre las empresas en formas difíciles de descubrir. Finalmente, las compañías de cartera agregan la complicación de constituir otra capa administrativa y requerir funcionarios administrativos competentes, a veces cuando hay escasez de éstos.

Una forma de aprovechar las ventajas de los conglomerados y minimizar los problemas es evitar las compañías de cartera multisectoriales demasiado grandes, como el Istituto per la Ricostruzione Industriale, de Italia, que tiene 400.000 empleados; las compañías de cartera sectoriales más pequeñas podrían ser más útiles si se establecieran salvaguardias para evitar el poder monopolista. Otra manera de protegerse contra las tendencias negativas de las compañías de cartera consiste en limitar el tamaño y las facultades de la oficina central. Por ejemplo, la Zambia Industrial and Mining Corporation (Corporación Industrial y Minera de Zambia), que funciona como un organismo supervisor más bien que como una compañía de cartera, tiene sólo 20 empleados en su oficina principal para supervisar 72 empresas y le está prohibido traspasar recursos de una subsidiaria a otra.

Evidentemente las compañías de cartera no son una panacea: algunos países (Pakistán y Egipto, por ejemplo) las han introducido en una reforma, suprimido en otra, reintroducido, y así sucesivamente. Al decidir si se va a establecer o no una compañía de cartera para las empresas estatales hay que considerar los siguientes factores:

1. Su efecto en la competencia. En la mayoría de los casos hay que evitar que la competencia disminuya, aunque es posible que una

- compañía de cartera reduzca la competencia interna pero permita que el conglomerado compita en los mercados de exportación.
2. El tamaño y madurez de las empresas estatales. Es muy fácil que una compañía de cartera de empresas poderosas adquiera demasiado poder; es más probable que el conglomerado beneficie a las empresas pequeñas, nuevas y vulnerables.
 3. El tamaño y diversidad de la compañía de cartera. Los grupos grandes, difíciles de manejar en general, se tornan ineficientes y burocráticos tanto en el sector privado como en el sector público, problema que explica parcialmente la tendencia hacia los grupos más pequeños que se observa en los Estados Unidos.
 4. El tipo de administración del país. Si el gobierno es intervencionista, tiene personal escaso e incompetente y está paralizado por el papeleo, ¿cómo evitar que la compañía de cartera tenga las mismas fallas?

Directorios

Un número pequeño de directores nombrados en su mayor parte en función de sus calificaciones técnicas y experiencia en vez de ser simples representantes de los ministerios, que estén debidamente remunerados y que tomen su trabajo en serio puede ser muy valioso para una compañía. En principio, entonces se puede incitar al gobierno a que descentralice las facultades del directorio, como medio de despolitizar las decisiones y promover los intereses de la compañía.

Pocos gobiernos han seguido totalmente el ejemplo de Nueva Zelanda y renunciado a la representación de los ministerios en el directorio, permitido que éste contrate y despida al funcionario ejecutivo principal y dejado que el directorio ejerza todas las responsabilidades indicadas en la Figura 1 sin necesidad de mayor aprobación; las excepciones son las subsidiarias de las compañías de cartera. Pakistán ilustra el método habitual. En ese país los directorios de las empresas estatales industriales son legalmente la autoridad final respecto de muchas decisiones importantes, pero en la práctica normalmente obtienen aprobación previa, en forma extraoficial, del ministerio pertinente.

Además, la cantidad de poder que cabe esperar que un gobierno delegue a un directorio es limitada. Los directorios de las compañías del sector

privado de los países en desarrollo a veces actúan en contra de los intereses de los accionistas, aun cuando se los vaya a responsabilizar por haberlo hecho. Evidentemente, el directorio no puede constituir el único medio de responsabilizar a la gerencia, sobre todo cuando hay dinero público en juego. Otro problema que se presenta en los países más pequeños es la dificultad de encontrar directores del sector privado suficientemente calificados cuyos intereses no estén en pugna con los de la empresa de que se trate. No obstante, los directorios de las empresas estatales pueden desempeñar un papel constructivo, en particular si se observan las siguientes normas:

- El directorio debe ser pequeño (el ideal sería de siete a nueve directores) a fin de poder conservar personas calificadas—que son escasas—, garantizar que todos los directores asistan y reducir al mínimo la carga financiera que el directorio impone a la empresa.
- Los requisitos que deban reunir los directores deben ser indicados claramente y exigidos; cuando sea necesario, los directores han de recibir adiestramiento. Hay que estimular a los directores para que propongan nuevos miembros y los directores incompetentes deben ser despedidos.
- Los directores deben tener períodos fijos de tres a cinco años y la rotación se ha de escalonar para asegurar la continuidad.
- Los directorios deben tener reuniones regulares trimestralmente o, a lo sumo, seis veces al año, y presentar un informe sobre cada una.
- La remuneración de los directores debe ser suficiente pero no extravagante. Sus sueldos han de tratarse como remuneración por trabajo ejecutado.
- Hay que exigir que la gerencia presente un informe y proporcione cualquier otra información apropiada a los directores bastante antes de las reuniones regulares.
- El organismo supervisor o el ministerio sectorial deben evaluar al directorio regularmente y si lo encuentran incompetente, despedirlo.
- La representación del gobierno en el directorio ha de limitarse a uno o dos miembros y suplentes, a los cuales se les han de exigir los mismos requisitos en materia de preparación y desempeño de su cargo que a los demás miembros. Los directorios no han de

considerarse como una prebenda para funcionarios de nivel superior o para políticos. En ningún caso debe el gobierno estar en mayoría, y un ministro no puede presidir nunca el directorio, pues en ese caso éste perdería su índole colegiada y se convertiría en una rama del ministerio (Ayub y Hegsted 1986).

En el caso de Corea, país que en 1983 cambió drásticamente la forma en que administra el grupo más grande y más importante de empresas públicas—las 26 empresas con inversión estatal—se observan algunos elementos de un sistema que funciona bien respecto a los directorios. Las reformas incluyeron la reestructuración de los directorios de esas empresas. El gobierno suprimió su papel de órganos de ejecución permanentes y puso la responsabilidad por el desempeño en manos de la gerencia, además de subrayar las funciones de los directorios en materia de determinación y evaluación de políticas. Ahora los directorios se reúnen con menos frecuencia, una vez por trimestre. Los cargos de presidente y de director en cada directorio, que antes eran permanentes y pagados, algunas veces desempeñados por personas que tenían por lo menos igual interés en la remuneración que en el buen funcionamiento de la empresa, están ahora limitados a tres años y no son remunerados, reembolsándoseles solamente los gastos. La representación del gobierno en los directorios se redujo a dos miembros; los demás directores son hombres de negocios, contadores, profesores y otras personas que pueden ser útiles a la gerencia en la conducción de la empresa.

Mejoramiento de la Gerencia de las Empresas

Las reformas de organización darán buen resultado solamente si la gerencia es competente para administrar una empresa estatal comercial. En los programas de reforma, algunos países han quitado a las autoridades políticas la facultad de elegir gerentes y se la han otorgado a un organismo supervisor técnico o al directorio. Pero son pocos los gobiernos que han estado dispuestos a renunciar a este poder político, excepto en el caso de las compañías de cartera estatales, que frecuentemente han adquirido el derecho a proponer, o incluso a nombrar, los gerentes de sus subsidiarias, en tanto que los gobiernos nombran al ejecutivo principal (EP) de cada compañía de cartera.

Aun cuando la persona que tome las decisiones sea política, no es necesario que su nombramiento también sea político. Los organismos de supervisión deben estar facultados para especificar los requisitos que tienen que reunir los gerentes de las empresas estatales, dirigir la búsqueda de gerentes y hacer observaciones sobre las calificaciones de los candidatos o proponer una lista final de selección. De ser posible, un proceso de nombramiento más público, por medio del cual se dé amplia difusión a las calificaciones y competencia que deben tener los candidatos, también puede ayudar a impedir que se nombren gerentes ineptos. Un buen sistema de evaluación también puede contribuir a mejorar la calidad de la gerencia, si los gerentes incompetentes son despedidos, si se les niegan bonificaciones, o por lo menos no se los asciende.

Hay que evitar la adscripción de funcionarios públicos a las empresas estatales. Las calificaciones de un burócrata no son necesariamente las de una persona de negocios y debe hacerse todo lo posible por distinguir entre estas dos carreras. Los gerentes de empresas afrontan mayores responsabilidades y riesgos que los funcionarios públicos y deben ser pagados en consecuencia; los funcionarios públicos adscritos que tienen la opción de volver a sus ministerios contravienen este principio.

Hay que dejar que el ejecutivo principal nombre, o por lo menos proponga, a su personal de nivel máximo, pues es difícil, si acaso no imposible, dirigir un equipo seleccionado y nombrado por un ministerio.

También hay que evitar cambiar de gerente por razones ajenas a la forma en que éste desempeña su cargo. Las empresas, especialmente las que no han llegado a su madurez o funcionan en condiciones muy inciertas, necesitan continuidad en el plano administrativo máximo. A pesar de esto, algunos países permiten que cada nuevo gobierno, o incluso cada nuevo ministro sectorial, nombre nuevos ejecutivos principales. Cuando el promedio de duración de los ministros en sus cargos (y en algunos países, la duración de los gobiernos) es de menos de dos años, las repercusiones en el funcionamiento de las empresas son graves. El sistema de dar a los gerentes un contrato renovable después de un mínimo de tres años es una manera de reducir la rotación, pero ese tipo de contrato no se ha usado mayormente en el sector público. Una importante característica de la reforma de las empresas estatales en Corea ha sido el cambio respecto a los nombramientos de gerentes; anteriormente casi la mitad de las vacantes de personal superior se llenaban con personas ajenas a la empresa, a menudo

sin las calificaciones necesarias, pero ahora se da preferencia a los candidatos internos y los nombramientos a menudo se efectúan con una cierta evaluación de los méritos del candidato. Los funcionarios de nivel superior de las empresas estatales de Corea trabajan con un contrato de tres años y pueden ser despedidos sólo por incompetencia.

En muchos países en desarrollo, especialmente de África al Sur del Sahara, hay poco personal administrativo calificado debido a que el número de empresarios es pequeño. Esta situación puede remediarse hasta cierto punto reduciendo el número de empresas estatales mediante fusiones, liquidaciones y ventas, y aprovechando el personal administrativo calificado mediante arrendamientos y contratos de administración.

Remuneración

La experiencia ha demostrado que para atraer y retener profesionales competentes no es necesario que la remuneración de los gerentes de las empresas estatales sea semejante a la de los gerentes del sector privado nacional. Los gerentes y otros empleados en países tan diversos como India, Pakistán y México, por ejemplo, permanecen en las empresas estatales porque éstas les ofrecen mayores oportunidades y más prestigio que los negocios privados en que predomina la familia. (Los gerentes con especialidades que se comercian internacionalmente, como los ingenieros del petróleo, constituyen una excepción.) En Pakistán y México, para continuar con el ejemplo, la remuneración que ofrecen las empresas estatales es superior al mínimo necesario para financiar el nivel de vida que los funcionarios de las empresas estatales consideran que se les debe. Cuando la remuneración queda por debajo de ese mínimo, como sucedió hace algunos años en Pakistán, la rotación aumenta mucho.

Desafortunadamente, la mayoría de los gobiernos no proveen el sueldo mínimo necesario para este nivel de vida y ni siquiera tratan de entender el mercado de los profesionales. En cambio, muchos países en desarrollo sitúan a los gerentes y personal no sindicalizado de las empresas estatales en la escala de sueldos de la administración pública o en un sistema paralelo. También en este caso, frecuentemente se hacen excepciones para las compañías de cartera o las empresas estatales muy grandes. Este sistema de remuneración tiene varios inconvenientes, como se observó en el Capítulo 1: recompensa a los gerentes de acuerdo con el tamaño o la

importancia económica de la empresa estatal en vez de la forma en que desempeñan su cargo; el sistema de remuneración de la administración pública es típicamente rígido y, por consiguiente, no se puede adaptar a las enormes diferencias que existen entre las empresas estatales o dentro del mercado de especialistas; la diferencia de sueldo que existe entre los funcionarios administrativos máximos y los trabajadores a menudo es insuficiente para motivar al gerente, y el vínculo con la administración pública se traduce en una remuneración demasiado baja para atraer, retener y motivar a gerentes y otros profesionales competentes.

Además, un régimen salarial burocrático, unido a aumentos de sueldo en los cuales se hace escasa diferencia entre los trabajadores y la gerencia invita al abuso a través del sobretiempo, las bonificaciones y las prestaciones excesivas y, lo que es aún peor, a través de la corrupción, respecto de la cual a los gerentes de las empresas estatales se les presentan amplias oportunidades. En Tailandia, una empresa estatal lucrativa destinó el 100% de sus utilidades antes de deducir los impuestos y los dividendos al pago de bonificaciones en 1987; si se toman en cuenta los subsidios del gobierno, incluso algunas empresas estatales que han arrojado pérdidas han pagado bonificaciones; el gobierno ha informado que en algunas empresas estatales el sobretiempo constituye casi el 80% del costo salarial y algunas empresas han informado que sus prestaciones representan hasta el 25% de la remuneración total. La reacción típica de los gobiernos ante esos abusos es tratar de regular las prestaciones mediante el procedimiento de establecer controles para las decisiones financieras, lo que a su vez aumenta la rigidez del sistema y perjudica al funcionamiento de la empresa.

La mejor manera de hacer frente al abuso es introducir un sistema de la evaluación del desempeño de los empleados. Si se puede responsabilizar estrictamente a los gerentes por los resultados, se reducirá su tendencia a malgastar el dinero en forma mucho más eficaz que imponiendo controles.

El paso más importante en lo que respecta a establecer un buen sistema de remuneración es abandonar el vínculo rígido con la administración pública. La mayoría de los gobiernos insisten en un tope de los sueldos que es un múltiplo de la categoría máxima de la administración pública pero quizás admitan mayor flexibilidad dentro de ese límite. Lo mejor es un sistema en el cual la remuneración, prestaciones y aumentos se deciden para cada empresa de acuerdo con la situación y los resultados de ésta. Al dar a los gerentes un incentivo para contener el costo de la mano de obra y

al mismo tiempo presionar a favor de los salarios competitivos para las especialidades escasas se puede contrarrestar la presión gradual al alza de la mano de obra; cuando es posible, se debe estimular a las empresas estatales a que moneticen las prestaciones o las eliminen y a que compensen esto con sueldos más altos.

Capacitación

Las empresas privadas de los países en desarrollo invierten una gran cantidad de dinero y tiempo en preparar a sus gerentes; las empresas estatales lo hacen rara vez, pues dan más importancia a las calificaciones técnicas que a la habilidad administrativa. Pero cuando se efectúa una reforma la capacitación adquiere especial importancia para ayudar a los gerentes de las empresas estatales a adaptarse a las nuevas reglas del juego. No se puede esperar que gerentes que durante años han trabajado en mercados protegidos, con autonomía limitada, automáticamente empiecen a restringir gastos, buscar nuevos mercados, reducir personal, cerrar líneas de producción, etc., para hacer frente a la competencia. Si bien la asistencia operacional puede ayudar en primer término, se necesita capacitación para crear la actitud dinámica y la adaptabilidad que se requieren para un mejoramiento sostenido. Esa capacitación debe constituir un elemento explícito y permanente de la formación de personal, y no un elemento temporal a cargo de consultores cuyas principales responsabilidades son operacionales (Departamento de Evaluación de Operaciones, Banco Mundial 1985; Lethem y Cooper 1983).

Además de los cursos y seminarios formales, la capacitación que ofrecen los proveedores, contratistas y compradores puede servir. La colaboración entre una empresa estatal y otra empresa aún más desarrollada ha demostrado ser útil a los gerentes y otros funcionarios de empresas estatales en Tanzania y Ecuador, por ejemplo. Las empresas conjuntas también pueden ayudar considerablemente a capacitar al personal local si en el convenio inicial se incluye la transferencia de conocimientos. Persuadir al gobierno de que permita mayor acceso a los proveedores extranjeros puede constituir un primer paso necesario respecto a aumentar la transferencia de tecnología.

Entre los problemas comunes de la capacitación se cuentan los programas demasiado amplios; la falta de correspondencia entre las necesidades prácticas del personal y el tipo de capacitación que se le da,

especialmente cuando la capacitación es en el extranjero; los participantes poco motivados y la consiguiente alta tasa de ausentismo; la falta de un curso de seguimiento o programa permanente de capacitación; la asignación de los instructores a otros trabajos, a expensas de los participantes, y la preparación insuficiente de estos últimos: por ejemplo, los expertos asignados a la capacitación de funcionarios del Commissariat National aux Comptes (Comisariato Nacional de Cuentas) del Congo en la supervisión de las cuentas de las empresas estatales encontraron que éstos carecían de conocimientos de contabilidad básica.

Estos problemas no son nuevos. Una estrategia básica para abordarlos comprendería un programa de capacitación aparte, basado en expectativas realistas (en particular, con instructores experimentados que no estén recargados de trabajo de otro tipo); un grupo de participantes locales que ocupen cargos de responsabilidad apropiados y tengan incentivos específicos para tomar la capacitación en serio, y mecanismos para suprimir la capacitación gradualmente o continuarla.

Cómo Efectuar los Cambios de Organización

En algunos proyectos de reforma se ha hecho un gran esfuerzo respecto a los cambios de organización antes descritos pero se han descuidado ciertos aspectos de la adopción de decisiones, como el proceso presupuestario, que son fundamentales para la autonomía de las empresas. Los nuevos sistemas de organización pueden contribuir a la autonomía y la responsabilización, pero por sí solos nunca constituyen una condición suficiente para aumentar la eficiencia; muchos países tienen una larga trayectoria de introducción, eliminación y modificación de organizaciones, pero sus esfuerzos en ese sentido han producido un escaso efecto positivo en el desempeño de las empresas. Como aducimos a través de todo este libro, para que la reforma de las empresas estatales sea eficaz hay que efectuar modificaciones correspondientes en las políticas y en el alcance y estrictez de la supervisión.

Aunque sería temerario generalizar acerca de la compleja cuestión de los cambios institucionales, las normas establecidas para el fortalecimiento institucional ofrecen una orientación útil que se puede seguir en la mayoría de las circunstancias (Israel 1983-84). En primer lugar, trabajar con instituciones y procesos existentes en la mayor medida posible para evitar la proliferación burocrática. Por ejemplo, los órganos de ejecución

temporales que se prevé eliminar después de la reforma tienden a convertirse en entidades permanentes.

En segundo lugar, prepararse para la solución que no sea la mejor de todas sino la segunda (o la tercera) en orden de preferencia. ¿Puede el nuevo organismo, aun en este caso, hacer una contribución, a pesar de que sus funciones relativas a personal o presupuesto no sean ideales, o se convertirá en un estrangulamiento por derecho propio?

En tercer lugar, considerar debidamente la historia de la institución. Por ejemplo ¿se han creado y eliminado ya compañías de cartera en el sector? De ser así, ¿puede la que se cree ahora dar buen resultado cuando las otras han fracasado?

Por último, evitar que los cambios institucionales representen simplemente una reorganización de los casilleros del organigrama y, en cambio, hacerlos parte de un proceso de ajuste más amplio que comprenda una modificación de las políticas, de los procedimientos de adopción de decisiones y de la ubicación de las responsabilidades.

Referencias

- Ayub, Mahmood, y Sven Hegsted. 1986. *Public Industrial Enterprises: Determinants of Performance*. No. 17, Serie de Industria y Finanzas. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Israel, Arturo. 1983-84. Notas Técnicas, Nos. 1-6. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Jones, Leroy. 1981. Towards a Performance Evaluation Methodology for Public Enterprise with Special Reference to Pakistan. Trabajo presentado en una reunión del Departamento de Cooperación Técnica de las Naciones Unidas para el Desarrollo en noviembre de 1981, en Pakistán.
- _____. 1987. Discurso preparado para un seminario del Banco Mundial sobre la reforma de las empresas estatales, 25 a 27 de febrero de 1987, Anápolis, Maryland.
- Lethem, Francis, y Lauren Cooper. 1983. *Managing Project-Related Technical Assistance*. Documento de Trabajo 586. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Departamento de Evaluación de Operaciones. 1985. *Handbook on Consulting Services*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

4

RESPONSABILIZACION DE LOS GERENTES

La calificación del gerente de una empresa estatal, que típicamente debe afrontar precios administrados, objetivos de bienestar social e intervenciones del gobierno y no puede despedir trabajadores ni cerrar líneas de producción es un asunto delicado. Se ha intentado resolver este problema por medio de sistemas ingeniosos y complicados, pero los resultados han sido mixtos. No obstante, la calificación es una parte esencial de la reforma del sector de propiedad estatal. Si se prescinde de que el desempeño sea satisfactorio o insatisfactorio, a nadie debe sorprender que la productividad se estanque o baje. Además, si no hay un buen sistema de supervisión y evaluación el gobierno queda en la ignorancia respecto al efecto de sus políticas en las empresas estatales.¹

Todo sistema completo de calificación debe comprender una corriente apropiada de información fidedigna y oportuna en formato uniformado; objetivos, metas y criterios específicos de calificación; un órgano supervisor objetivo para que observe y evalúe el desempeño; un órgano con facultades decisorias para que actúe respecto a los resultados, y un programa de incentivos para los funcionarios de la gerencia.

Los programas de reforma han variado de una región a otra e incluso de un país a otro. Las medidas tendientes a mejorar el sistema de calificación en la región de Africa al Sur del Sahara, por ejemplo, se han concentrado en mejorar la información y la contabilidad al nivel de las empresas y proporcionar unos pocos indicadores básicos a las autoridades públicas en forma constante y oportuna. En otras regiones algunos países están tratando

1. El marco conceptual de la evaluación del desempeño de las empresas públicas en los países en desarrollo ha sido establecido principalmente por Leroy Jones, de la Universidad de Boston. Para mayores detalles sobre este concepto véase Jones 1981.

de mejorar la información sobre la influencia macroeconómica y el desempeño del sector de las empresas estatales en su totalidad. Dos países que cuentan con funcionarios administrativos calificados—Pakistán y Corea—han puesto en práctica sistemas más complejos para fijar metas, supervisar y mejorar la forma en que funcionan las empresas.

La primera experiencia de Pakistán y Corea en materia de calificación demuestra que incluso los indicadores con fallas técnicas contribuyen a aumentar la eficiencia, y es evidente que influyen en que tanto la gerencia como el gobierno se preocupen más por el buen funcionamiento.² A los tres años de haber empezado a emplear el sistema de la calificación, Pakistán comprobó que las 33 empresas estatales industriales a las cuales se les aplicaba casi duplicaron sus utilidades privadas nominales totales y 7 de una muestra de 12 empresas examinadas en detalle habían aumentado sus utilidades públicas a precios constantes en los primeros dos años. Los gerentes de las empresas que habían recibido bonificaciones por haber cumplido sus metas dijeron que su personal estaba muy consciente de las metas y sabía qué había que hacer para alcanzarlas. Bajo la influencia del sistema de calificación en función de metas, Petro Carbon, empresa pequeña de Pakistán que produce negro de carbón y era ineficiente, pasó de R9 millones de pérdidas en 1984-85 a R7,5 millones de utilidades en 1985-86; además, redujo su costo medio de producción en más del 40% por tonelada.

Las 26 empresas de Corea con inversiones del Estado—que constituyen la base del sector de las empresas estatales de ese país—han mejorado considerablemente desde que se introdujo el sistema de la calificación, en 1983, junto con reformas que dan mayor autonomía a la gerencia y simplifican la supervisión. La rentabilidad pública a precios constantes, que constituye el criterio financiero global más significativo de las empresas estatales y se usa para fijar las metas de las cinco empresas más grandes con inversiones del Estado, aumentó de alrededor del 13% en 1982 a más del

2. Aparte de la calificación oficial, los intermediarios financieros pueden desempeñar un papel importante en cuanto a verificar la eficiencia con que funcionan las empresas estatales. En este estudio no se trata ese tema. En líneas generales, un sistema bancario independiente que puede calificar libremente la administración y la solvencia da indicaciones claras sobre la eficiencia de éstas cuando decide otorgarles o negarles préstamos. Por consiguiente, los gobiernos que intervienen en las decisiones crediticias privan a las empresas estatales de un incentivo para mejorar su administración y distorsionan la asignación de los recursos.

18% en 1987, principalmente gracias a los excelentes resultados sostenidos de las dos más grandes de ellas: la Korea Power Corporation (Empresa de Electricidad de Corea) y la Korea Telecommunication Authority (Empresa de Telecomunicaciones de Corea). A todas las empresas con inversiones del Estado se les fijan metas de reducción de costos y aumento de los ingresos; un estudio de los tres años siguientes a la introducción de las reformas reveló que todos los sectores de esas empresas—financiero, promocional y comercial/industrial—habían mejorado en comparación con las tendencias anteriores en lo que respecta al costo como proporción del ingreso. Tomando estas empresas colectivamente, la proporción fue alrededor del 68% en 1986 frente a una proyección de un 73% basada en resultados pasados (Song 1988).

De manera más general, en virtud del programa de reforma de Corea la intervención del gobierno se ha reducido acentuadamente y se ha intensificado la preocupación por la forma en que funcionan las empresas con inversiones del Estado. La mayoría de éstas han creado oficinas para establecer objetivos, negociar metas, supervisar los logros y escribir informes sobre los resultados; el hecho de que varios funcionarios de esas oficinas han sido ascendidos a directores ejecutivos da una idea de la importancia de éstas. Muchas empresas con inversiones estatales han establecido metas detalladas para los departamentos y al otorgar los ascensos se tienen en cuenta los resultados, lo cual demuestra que las empresas públicas pueden mejorar.

Recolección de Información Adecuada

Para establecer una corriente simplificada de datos oportunos y exactos presentados en una forma que sea útil a los organismos supervisores públicos es necesario introducir la contabilidad de costos y capacitar contadores y auditores. Sin embargo, a pesar de algunos mejoramientos considerables, en algunos países—en particular de África—la información sobre las empresas estatales no es suficientemente oportuna o exacta para administrar una empresa, ni mucho menos un grupo de empresas, como es debido.

Habría que exigir que las empresas estatales comerciales cumplieran por lo menos con las normas de contabilidad básicas que comúnmente se aplican a las empresas privadas, y es posible que el gobierno necesite información adicional para fines de supervisión. Muchos gobiernos han

designado a una oficina pública de contabilidad o al contralor general como auditor de las empresas estatales, lo cual se debe evitar en la mayoría de los casos, por diversas razones. En primer lugar, la decisión acerca de las empresas que se encarguen de la auditoría debe corresponder a la gerencia. Lo correcto sería que el contralor general certificara a las empresas que las empresas estatales pudieran usar como auditores y examinara las auditorías de las empresas. Si el directorio, cualquiera de los organismos que lo supervisan o el contralor general están descontentos con la calidad de la auditoría pueden nombrar a sus propios auditores o la oficina del contralor general puede efectuar su propia investigación.

En segundo lugar, el gobierno no debe imponer un monopolio cuando con la competencia se garantizaría la calidad. El gobierno puede promover la competencia en el campo de la auditoría ofreciendo a las empresas ventajas tributarias o de otro tipo para que usen empresas nacionales, estimulando a las oficinas nacionales o empresas extranjeras para que capaciten personal nacional en contabilidad y ayudándolas a encontrar fondos para ese fin.

En tercer lugar, los servicios proporcionados por la oficina del contralor general muchas veces son inadecuados porque ésta carece del personal especializado necesario y sólo tiene experiencia en auditorías del gobierno. Incluso en los países en los cuales la oficina del contralor general puede proporcionar un servicio adecuado, ésta debe competir con el sector privado por el mercado de las empresas estatales en vez de recibir un monopolio.

Las medidas destinadas a mejorar la calidad y aumentar la cantidad de información han sido el elemento más común de las reformas respaldadas por el Banco Mundial, y son las que han producido los resultados más concretos a corto plazo. Por ejemplo, un programa para mejorar la auditoría de las empresas estatales en Senegal ayudó no sólo a establecer un flujo de datos confiables—las empresas empezaron a producir estados financieros trimestrales y mensuales—sino también a fortalecer a las firmas nacionales de contadores. El programa, al crear una demanda, indujo a varios contadores senegaleses a regresar del extranjero; además, permitió establecer nuevas normas de contabilidad y promovió las empresas conjuntas entre firmas nacionales e internacionales.

En el Anexo B se presenta un ejemplo de la información más básica que las empresas estatales deben proporcionar al organismo supervisor del gobierno. Si la empresa no está en condiciones de proveer estos datos no

puede ser administrada eficientemente y el mejoramiento de la información y el control deben pasar a constituir la prioridad máxima.

Otro problema de las empresas, tanto públicas como privadas, es el hecho de que no se tiene plenamente en cuenta la inflación. Algunos países en desarrollo, sobre todo de América Latina, ajustan sus cuentas parcialmente para tener en cuenta la inflación, en general con el objeto de revalorar los activos fijos. Pero la inflación también afecta mucho a otras partidas de las cuentas, inclusive al estado de ganancias y pérdidas, que también deben ser ajustadas (Veneroso y de Melo 1986; Tybout 1984.)

Fijación de Metas e Indicadores de Desempeño

Los indicadores de desempeño, para dar señales claras a los gerentes, deben ser pocos, no duplicativos, susceptibles de medición fácil y estar ponderados según su prioridad. La larga historia de la Unión Soviética y Europa Oriental en materia de calificación de resultados ilustra los problemas que causan los indicadores parciales; las metas de producción no indican a los gerentes que contengan los costos o controlen la calidad; las metas de costo llevan a descuidar aspectos tales como el mantenimiento o la capacitación; al combinar las metas de producción, calidad y costo resulta prácticamente imposible obtener un panorama global del desempeño de las empresas. Otra cosa que se deduce de esta historia es que, como indicador ponderado de los ingresos menos costos las utilidades constituyen una excelente indicación del desempeño. Por consiguiente, en el caso de las empresas estatales potencialmente competitivas el gobierno debe aumentar la competencia y eliminar el control de precios de modo de poder juzgar el desempeño de éstas en función de las utilidades financieras. Pero las utilidades constituyen un mal indicador cuando las empresas enfrentan una competencia imperfecta o nula; cuando los precios de sus insumos y productos están administrados por el gobierno y distan mucho de los precios de eficiencia; cuando no hacen ajustes por concepto de diferencia entre las medidas relativas a la rentabilidad en el sector privado y en el sector público, y tienen objetivos diferentes de la maximización de las utilidades que a veces están en pugna con ésta. La evaluación del desempeño de esas empresas requiere técnicas especiales y es sumamente importante debido a que algunas de las empresas estatales más grandes, de mayor influencia económica y fuertemente subvencionadas caen dentro de esta categoría.

Falta de Competencia y Precios Administrados

Los sistemas que permiten a los gobiernos evaluar empresas no competitivas a pesar de las distorsiones de los precios—como los basados en la productividad total de los factores o el cálculo de las utilidades a precios constantes o a precios sombra—requieren una gran cantidad de datos y personal muy competente para interpretarlos. También pueden ser difíciles de explicar. Pakistán calcula la rentabilidad a precios constantes desde hace varios años, pero a los funcionarios públicos y gerentes de las empresas les resulta difícil aceptarlos como criterio para otorgar recompensas, de modo que las metas se fijan a precios corrientes y las bonificaciones se conceden principalmente sobre la base de las utilidades a esos precios, a pesar de que muchas de las empresas evaluadas son monopolios que fijan sus precios en el costo más honorarios.

Los monopolios se pueden evaluar con técnicas más sencillas que los precios sombra o los precios constantes. La medida más sencilla, las utilidades financieras, se podría usar si fuera posible fijar los precios aproximadamente a su costo para la sociedad, pero esto se logra rara vez. El uso de un indicador de costos o de cantidad constituiría una solución intermedia. Los planes de acción de los ferrocarriles, por ejemplo, generalmente incluyen indicadores físicos (disponibilidad de locomotoras, proporción de personal) y metas de minimización de costos. Frecuentemente se usan indicadores de referencia para la comparación de costos. El problema consiste en que en esos métodos se usan indicadores múltiples, que dan indicaciones confusas y son difíciles de evaluar, o indicadores parciales que distorsionan el desempeño. Por ejemplo, las metas de minimización de costos pueden ser causa de que los gerentes no efectúen gastos que tienen una alta tasa de rentabilidad.³ Sin embargo, una evaluación imperfecta es mejor que nada. Se pueden introducir gradualmente indicadores que causen menos distorsiones, más refinados, después de persuadir a la gerencia y al gobierno de su validez.

3. El conteo asimétrico es un problema conexas. Por ejemplo, si a una empresa se le fijan las tres metas simultáneas de minimizar salarios, reducir empleados por tonelada y reducir los cargos financieros, ésta contará el costo de la mano de obra dos veces y el costo del capital una vez. El resultado será un sesgo a favor de la producción con alto coeficiente de capital.

Ajuste de las Utilidades

Aun en condiciones de competencia perfecta, la forma en que el sector privado mide las utilidades debe ser modificada para medir la eficiencia del sector público. En el sistema coreano y el método original de Pakistán se usa el concepto de utilidades públicas definido como sigue:

Utilidades privadas después de deducidos los impuestos

- +impuestos
- +depreciación
- +intereses
- ingresos no provenientes de operaciones
- costo de oportunidad del capital de trabajo.

Los impuestos se reincorporan porque constituyen una utilidad desde el punto de vista del gobierno, y al incluirlos se evita dar a los gerentes un incentivo para reducirlos.

Al reincorporar la depreciación se evita favorecer a las plantas antiguas en comparación con las nuevas, se impide que las utilidades y la rentabilidad aumenten (suponiendo que no se efectúen nuevas inversiones) a menos que aumente la eficiencia, y se elimina el incentivo a los gerentes para subdepreciar o para modificar sus métodos contables.

Los intereses se reincorporan porque los cambios en los pagos de intereses no reflejan cambios de eficiencia sino una simple transferencia de una parte de la sociedad a otra. La reincorporación de los intereses refleja también el hecho de que el gobierno central, y no el gerente de la empresa, controla la estructura de capital de ésta. Para garantizar la asignación más eficiente del capital las decisiones sobre inversión y deuda deben ser tomadas mediante sistemas de control separados y no a través de la evaluación del desempeño de la empresa.

El ingreso no proveniente de operaciones se excluye porque no refleja la eficiencia de las operaciones. Se agrega un cargo por el costo de oportunidad del capital de trabajo (que en Pakistán se ha calculado como alrededor de 10,5 veces la suma de las existencias, efectivo, depósitos a la vista, cuentas por cobrar y otras cosas semejantes), sobre la base de que los gerentes pueden controlar su capital de trabajo. La tasa de utilidades comprende un cargo por capital de trabajo mediante la inclusión de los activos de operación fijos en el denominador.

Un importante argumento *en contra* de la rentabilidad pública es que al prescindir de los impuestos, intereses, depreciación e ingresos no provenientes de operaciones se desalienta a los gerentes en lo que respecta a minimizar costos y maximizar ingresos. Pero en la práctica la mayoría de los gerentes de empresas públicas no pueden controlar algunas de estas partidas, como la deuda y los intereses, que a menudo están determinados por el gobierno, y también pueden manipular fácilmente otros—como la depreciación y los ingresos no provenientes de operaciones—para ocultar deficiencias. Corea usa el criterio de la rentabilidad pública a precios constantes para evaluar el desempeño de la gerencia y medidas de la liquidez—como la razón entre la deuda y el capital—y otros indicadores para asegurarse de que la solvencia esté mejorando.

El Gobierno de Pakistán decidió no usar la rentabilidad pública como meta para sus empresas y basarse principalmente en las utilidades privadas después de deducidos los impuestos, sin ajustar. Como resultado, varias empresas han logrado situarse en el grado más alto gracias a ingresos no provenientes de operaciones, como los intereses aplazados por concepto de créditos extranjeros o la disminución de los intereses después del alivio de la deuda del gobierno, circunstancias que guardan poca o ninguna relación con la eficiencia. Por otra parte, las utilidades de la mayoría de las 12 empresas estudiadas en detalle eran superiores a las utilidades privadas principalmente a causa de los cargos correspondientes a intereses y depreciación, los cuales en gran parte son ajenos a su control. Mientras los elevados cargos por concepto de intereses resultantes de decisiones iniciales del gobierno respecto a inversiones y a la estructura de capital impidan que los gerentes cumplan sus metas de rentabilidad privada, éstos no tendrán ningún incentivo para mejorar los factores que sí pueden controlar. Además, algunos factores que están bajo el control de la gerencia, entre ellos el capital de trabajo, no se miden según el criterio de la rentabilidad privada. Los administradores del sistema de evaluación de Pakistán han tratado de corregir estas anomalías, pero necesariamente, a posteriori y han tenido un éxito limitado.⁴

4. Por ejemplo, los encargados de hacer las evaluaciones pueden ajustar el desempeño de las empresas si ha influido en éste un aumento de los precios administrados o a un aumento imprevisto de los ingresos no provenientes de operaciones. Los gerentes han tildado estos ajustes realistas de “arbitrarios” y generalmente han obligado a los evaluadores a retirarlos.

Al decidir si aplicar o no el concepto de la rentabilidad pública, el Gobierno de Pakistán se preocupaba, lo cual es muy comprensible, por la posibilidad de que su aplicación permitiera que las compañías no rentables cumplieran sus metas y forzaran al tesoro a subvencionar el costo de las bonificaciones. En realidad, esta misma preocupación indujo al gobierno a basar todas las metas de sus empresas estatales en el concepto del equilibrio o una rentabilidad más alta. Sin embargo, hay muy buenas razones para recompensar a los gerentes que incrementan la eficiencia de empresas no rentables; una disminución de las pérdidas es por lo menos tan beneficiosa para el tesoro como un aumento de las utilidades de la misma magnitud y, desde el punto de vista de los gerentes, típicamente más difícil de lograr; además, ya cuesta conseguir buenos gerentes para empresas que arrojan pérdidas sin obligarlos a renunciar a las bonificaciones hasta que las empresas lleguen al punto de equilibrio.

Otros Objetivos

Las empresas estatales a veces tienen numerosos objetivos diferentes de la maximización de las utilidades, algunos quizás en conflicto con ésta. Los objetivos no comerciales—como el control nacional o estatal de un sector o el desarrollo de una industria por la cual el sector privado no se interesa—no afectan necesariamente a las utilidades, y el ajuste antes descrito de las utilidades puede evitar una forma de captación de rentas que no se desee, como la evasión de impuestos o el arbitraje de intereses. Pero los gobiernos que asignan a sus empresas objetivos que reducen las utilidades deben subvencionar el costo de éstos con un pago directo o rebajar sus metas en la misma proporción (véase el Capítulo 2). En algunos casos, mediante indicadores suplementarios se puede tener en cuenta la calidad del servicio o establecer un horizonte más amplio. En el sistema de evaluación de Corea, por ejemplo, el 30% de la meta se compone de indicadores cualitativos en los siguientes campos: planificación, investigación y desarrollo, sistemas de información para la gerencia, sistemas de control interno y calidad del servicio.

Evaluación del Desempeño

A juzgar por la experiencia de Pakistán y Corea, el organismo encargado del sistema de evaluación debe ser experto, independiente, objetivo y creíble, además de ser escuchado por funcionarios poderosos.

Pakistán, que creó su actual sistema de evaluación en 1983, lo aplica solamente a las empresas industriales dependientes del Ministerio de Producción. Como se señaló anteriormente, las evaluaciones son efectuadas por el Grupo de Asesores Expertos (GAE), organismo semiautónomo adjunto al ministerio. Este grupo tiene buena reputación por su objetividad y porque es respetado por el ministro; en consecuencia, los gerentes de las empresas dan importancia a sus evaluaciones. El GAE ha logrado atraer profesionales competentes porque sus sueldos pueden exceder los límites de los de la administración pública. El hecho de que el GAE se financia con un impuesto sobre las empresas le da mayor independencia y contribuye a que se lo considere con seriedad.

En Corea, la Oficina de Evaluación de Empresas Públicas trabaja en estrecha colaboración con un instituto de investigaciones para crear indicadores de desempeño. Al final de cada período de revisión anual las empresas estatales que forman parte del sistema presentan sus propias evaluaciones de su desempeño. Grupos de trabajo separados—creados para cada empresa con representantes de la empresa privada, las empresas estatales y los institutos de investigaciones—examinan los documentos y celebran consultas con las empresas respectivas antes de proceder a hacer su evaluación, que someten a la consideración de un consejo de ministros y comisionados del sector privado. El alto nivel de apoyo político del sistema coreano, la participación de un instituto de investigaciones ajeno a las empresas y la oportunidad de la gerencia de hacer su propia evaluación son factores que han contribuido a la amplia aceptación de este sistema entre las empresas coreanas. También cabe señalar que Corea y Pakistán se han preocupado de adiestrar a funcionarios públicos y gerentes de empresa para que comprendan el fundamento del sistema y la forma en que funciona (Park 1986; Jones 1989; Shirley 1989).

En la evaluación final hay que tener en cuenta la diferencia entre los resultados de la empresa y el desempeño del gerente. Si, por ejemplo, el gobierno no permitió que la empresa despidiera trabajadores superfluos o subiera los precios, no se puede responsabilizar al gerente por no haber cumplido una meta de rentabilidad. En Pakistán estos factores se examinan durante una reunión entre representantes del gobierno y de la gerencia para discutir el borrador de la evaluación; en Corea se ponen de relieve debido a que cada empresa hace su propia evaluación. De manera más general, el organismo evaluador podría preparar un informe global sobre el conjunto

del sector, en el cual indicara las deficiencias del desempeño causadas por factores comunes y sugiriera soluciones. Los sistemas de Pakistán y Corea no se han usado mayormente para este propósito, pero eso puede cambiar a medida que los sistemas se afirmen. También se podrían usar para este fin sistemas mucho más sencillos, como el informe anual de la Tanzania Audit Corporation (Corporación de Auditoría de Tanzania) sobre las empresas, que sostenidamente ha sido un documento severo, crítico pero constructivo.

Para que la evaluación no sea un simple ejercicio académico es muy importante que haya un seguimiento. En Pakistán, la calificación de las empresas determina las bonificaciones de sus gerentes; en Corea, la calificación determina las bonificaciones de los trabajadores y de los gerentes. Cada indicador se pondera para obtener un indicador compuesto del desempeño de una empresa. Luego se clasifican todas las empresas por categorías de acuerdo con su indicador compuesto, y, se adjudica a cada categoría una bonificación equivalente a un cierto número de meses de sueldo. Como factor motivador, las bonificaciones han sido más importantes en Pakistán que en Corea, país en el cual el reconocimiento y el honor que van unidos a un buen desempeño tienen tanta o más importancia que la bonificación.

Referencias

- Jones, Leroy. 1989. "Towards a Performance Evaluation Methodology for Public Enterprise with Special Reference to Pakistan". Documento de Trabajo 160 de la Serie de Políticas sobre Proyectos. Washington, D.C.: Banco Mundial, Departamento de Economías Nacionales, División de Gestión del Sector Público y Promoción del Sector Privado.
- Park, Young. 1986. *A System for Evaluating the Performance of Government Invested Enterprises in the Republic of Korea*. Documento para Discusión 3. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Shirley, Mary. Marzo de 1989. "Pakistan: Assessment of the Industrial Public Enterprise Performance Evaluation System". Documento de Trabajo 160 de la Serie de Políticas sobre Proyectos. Washington, D.C.: Banco Mundial, Departamento de Economías Nacionales, División de Gestión del Sector Público y Promoción del Sector Privado.

- Song, Dae Hee. Noviembre de 1988. "Korea Public Enterprise Performance Evaluation System". Seúl: Korea Development Institute.
- Tybout, James. Julio de 1984. *The Algebra of Inflation Accounting*. Documento para Discusión No. 84. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Veneroso, Frank, y Martha de Melo. Junio de 1986. *Inflation Accounting and its Policy Implications for Portugal's Public Enterprises*. Washington, D.C.: Banco Mundial.

5

VENTA DE EMPRESAS PUBLICAS

Muchos países en desarrollo, a medida que se dieron cuenta de que su sector estatal era demasiado grande y costoso y de que las tareas secundarias absorbían dinero público y gerentes que deberían destinarse a actividades prioritarias del gobierno, empezaron a estudiar la posibilidad de vender o liquidar sus empresas para reducir las presiones fiscales y crediticias y la carga administrativa. Los gobiernos también consideran el desposeimiento como un medio de aumentar la competencia en la economía y crear así un sector comercial privado más flexible, más adaptable a los consumidores y más eficiente que la alternativa pública. Lo que se espera a este último respecto es que con el desposeimiento las empresas se liberen de las deficiencias administrativas que caracterizan a las empresas estatales y se cree una administración con espíritu comercial, que aproveche las mayores oportunidades en vez de limitarse a obedecer reglamentos. Además, se espera que las transacciones entre el gobierno y las empresas privadas sean más explícitas, más públicas o “transparentes” y, por consiguiente, se consideren con mayor cuidado.

El desposeimiento no resolverá todos los problemas, pero hay suficientes antecedentes para concluir que a menudo valen la pena y que hay medios de hacer que den los mejores resultados.

Examen General de la Experiencia

Pese al gran interés en el desposeimiento, sólo unos pocos países en desarrollo han vendido cantidades considerables de activos y capital de las empresas estatales. Entre ellos se cuentan Chile, que ha vendido o transferido unas 470 empresas desde 1973; México, que ha vendido, liquidado, fusionado o transferido unas 700 empresas, que equivalen a

aproximadamente el 20% de los activos estatales; Jamaica, que ha vendido o arrendado 40; Togo y Guinea, que han vendido 15 cada uno y han cerrado varias más; Túnez, que ha vendido 40, y Filipinas, que ha vendido 29. Varios otros países se están uniendo a éstos. Sin embargo, con la excepción de las chilenas, la mayoría de las empresas vendidas hasta la fecha han sido pequeñas y de escaso valor, y gran parte de las que han sido liquidadas estaban cerradas. Las empresas privatizadas han sido más frecuentemente compañías manufactureras o de servicios que al comienzo eran privadas y después fueron nacionalizadas.

Las liquidaciones oficiales han sido pocas; es más común conservar una empresa inactiva, generalmente de manera extraoficial: en vez de cerrarla, vender sus activos y poner fin a su existencia legalmente, los gobiernos tienden a cerrarla, eliminar la mayor parte o la totalidad de los subsidios y el crédito nuevo, y poco a poco reducir el personal mediante el sistema de no reemplazar a los empleados que se van o se jubilan. A veces se permite que la empresa pague los sueldos y salarios con fondos provenientes de la venta de existencias o de actividades secundarias; por ejemplo, en Panamá los trabajadores de un ingenio cerrado usaban los camiones de la empresa para proveer servicios de transporte que vendían (Berg y Shirley 1987; Nellis y Kikeri 1989; Galal 1989).

El criterio general para juzgar el éxito fundamental de la privatización, como se indicó en los capítulos 1 y 2, no es la venta o la transacción en sí misma, ni el precio pagado al gobierno, y ni siquiera la supervivencia o expansión de la empresa. El criterio es más bien si la transacción produjo o no un beneficio neto para la economía en conjunto. Estos beneficios no están garantizados en modo alguno, pues la privatización es algo relativamente nuevo y experimental en la mayoría de los países en desarrollo y es posible que éstos no reúnan todos los requisitos necesarios para triunfar a este respecto.

Debido a que la privatización es un fenómeno relativamente reciente sólo ahora se está empezando a acumular información sobre los resultados y hasta la fecha éstos no han sido estudiados rigurosamente (Galal 1989). Muchas anécdotas son alentadoras. Por ejemplo, en Jamaica después de la privatización de la compañía de cartera del servicio telefónico las llamadas internacionales originadas en el país aumentaron en un 55%; en México, después de la privatización de una industria estatal de piezas para

automóviles aumentó el uso de la capacidad tecnológica de ésta, se redujeron los costos globales y mejoró la administración.

Otras anécdotas son desalentadoras. Las empresas han sido cerradas sin autorización legal y sus activos han sido vendidos sin licitación. Los compradores han carecido de capacidad, experiencia o calificaciones técnicas en materia de administración y, lo que es peor aún, han adquirido privilegios especiales: en un país, por ejemplo, un fabricante de cigarrillos recibió una fuerte protección, que incluía impuestos confiscatorios sobre los productos de la competencia y el monopolio de la producción y la importación. Otros aspectos decepcionantes han sido las exenciones tributarias, los préstamos subvencionados y la falta de estrictez para exigir el cumplimiento de las condiciones establecidas. En esos casos el aumento de la eficiencia resultante de la transacción probablemente sea mucho menor que cuando se obliga a la empresa privatizada a competir y pagar el costo de oportunidad del capital.

Como cuestión de procedimiento, el desprendimiento de determinadas empresas se puede efectuar por diversos medios distintos de la venta de un interés mayoritario, como la liquidación; la inactivación oficial o extraoficial, en virtud de la cual la empresa suspende sus operaciones pero retiene su existencia legal y económica; la venta parcial y la privatización de la gestión por medio del arrendamiento y los contratos de administración. Aparte del desprendimiento de una firma, la privatización en un sentido más amplio puede comprender el traspaso general de los derechos de propiedad del Estado al individuo (como en el caso de la agricultura en la China); la entrega a contrato de servicios públicos al sector privado (la recolección de basuras y la limpieza de los edificios públicos son ejemplos comunes), y la reducción de las actividades estatales para dar cabida a las iniciativas privadas.

Lecciones que Enseña la Experiencia

En primer lugar, el desposeimiento debe considerarse no como un fin en sí mismo sino como parte de un programa más amplio de reformas destinadas a fomentar una mejor asignación de los recursos, estimular la competencia, promover un clima propicio al desarrollo de las empresas y fortalecer el mercado de capital. El desposeimiento precedido de reformas macroeconómicas e institucionales, o paralelo a éstas, ha dado resultados mucho mejores que las operaciones efectuadas independientemente de esas

reformas. Aunque eso puede parecer obvio, la privatización no siempre ha estado bien coordinada con la eliminación de las distorsiones y la creación de una estructura de apoyo institucional, administrativa y financiera. Al Gobierno de Togo, por ejemplo, que hasta hace poco estaba a la vanguardia de los privatizadores, el ritmo y las condiciones de la privatización le preocupó hasta el punto de suspender temporalmente el desposeimiento para estudiar el problema. Asimismo, en el caso de Chile el énfasis en la privatización rápida de los años 1974 a 1982 llevó al Gobierno a vender 232 empresas estatales—además de las 240 que fueron restituidas a sus dueños anteriores—por poco capital, a grupos que ya controlaban gran parte del sistema financiero. Con la privatización de esas empresas aumentó la concentración del poder económico, pues los bancos adquirieron mayor control de las empresas industriales y éstas, a su vez, distorsionaron las decisiones de los bancos respecto a préstamos. En vista de estas consecuencias el Gobierno recuperó muchas de las empresas y las revendió posteriormente, cuando la economía—sobre todo el mercado de capital—estaba en mejores condiciones para absorber las transacciones.

En segundo lugar, a menos que considere las ventajas relativas de los objetivos antes de actuar, el gobierno puede cometer errores costosos. Muchos programas de ventas se han concentrado en los efectos a corto plazo en materia de ingresos, pero sin que los beneficios fiscales netos a largo plazo estén garantizados en modo alguno; si, por ejemplo, el precio de venta de una empresa rentable más el valor actual de los ingresos tributarios futuros es inferior al valor actual de la corriente neta de ingresos futuros de la empresa mientras ésta pertenece al Estado, la venta repercute desfavorablemente en la situación financiera del gobierno. El que la economía mejore o empeore dependerá de la forma en que el gobierno gaste su dinero. Pero la venta o el arrendamiento de una empresa improductiva, si bien elimina un lastre fiscal del gobierno, puede dejar a la economía en una situación peor si se otorgan amplias concesiones al comprador. Por ejemplo, el aumento de los ingresos a corto plazo se puede maximizar vendiendo monopolios, pero si no se explotan las oportunidades de fomentar la competencia—como la reforma comercial, la disolución de monopolios y la eliminación de los privilegios especiales—es posible que se imponga a la economía un considerable costo a largo plazo, pues las firmas de elaboración secundaria y los consumidores deben pagar precios más altos si se conserva un monopolio; por otra parte, la falta de

presión competitiva permite que se descuiden las nuevas tecnologías y mercados. Esto sugiere que la selección del método de desposeimiento—liquidación, entrega a contrato de actividades desarrolladas previamente por empresas estatales, arrendamiento y contratos de administración, venta mediante colocación privada, licitación y emisión de acciones—debe estar supeditado a los objetivos del gobierno, la situación de las empresas y las circunstancias del país (Vuylsteke 1988).

En tercer lugar, cuando los mercados de capital son débiles es indispensable estudiar cuidadosamente los requisitos financieros del desposeimiento al preparar la venta, pues de otra manera se pueden producir anomalías. El Gobierno de Filipinas, por ejemplo, en un momento dado compitió con sus propias ventas al ofrecer bonos del tesoro con un interés real del 25%. Muchos gobiernos han reducido el mercado de los activos al limitar o excluir la participación de extranjeros y de minorías nacionales.

La venta de acciones de las empresas estatales puede constituir un medio de promover el mercado de valores y atraer nuevos ahorradores, pero a menos que el refinamiento de la información, análisis y reglamentación del mercado aumenten al mismo ritmo, los inversionistas—y a su vez la viabilidad del mercado—se expondrán a un gran riesgo. Además, al dispersar las acciones de capital entre un gran número de pequeños inversionistas no se garantizará la firme dirección que se necesita para hacer que una empresa cambie de rumbo. Es probable que los compradores de acciones de una empresa estatal supongan que el gobierno provee una garantía implícita del valor de éstas, y de hecho es posible que el gobierno se sienta obligado a intervenir si el precio baja. El Gobierno de Columbia Británica transfirió un grupo de empresas al público en esa provincia, para lo cual fijó un valor a las acciones y dio a todos los ciudadanos un número igual de ellas; también vendió acciones para obtener capital adicional. Aunque las transferencias de acciones fueron muy populares, la empresa invirtió mal el capital obtenido mediante las ventas y con esto muchos se desilusionaron. Una forma posible pero arriesgada de usar las acciones a fin de aumentar el incentivo para que las empresas cambien de rumbo consiste en reservar un número considerable de acciones que inicialmente podrían ser las únicas con derecho a voto; este método es semejante al que adoptó Francia cuando emitió “acciones

básicas” de las empresas de las cuales se desprendió y las asignó a grupos seleccionados por su capacidad técnica en las industrias pertinentes.

Por otra parte, las colocaciones privadas pueden crear diversos problemas: ser políticamente más visibles, ser más difíciles de financiar y susceptibles de intensificar en gran medida la concentración del poder económico, como sucedió con la primera serie de ventas en Chile. Algunos gobiernos han financiado totalmente estas colocaciones mediante el sistema de recibir pagarés por el monto de la compra. Los compradores, al carecer de una participación en la empresa, tienen escaso incentivo para esforzarse y hacer que la firma sea rentable, y ese tipo de operación ha dejado al gobierno con enormes incumplimientos de pagos por parte de los compradores.

En cuarto lugar, la formulación de una estrategia de desposeimiento y la clasificación de las empresas estatales de acuerdo con el tipo de medida que haya de tomarse respecto a cada una—liquidación, venta, arrendamiento, etc.—han sido útiles para aclarar los objetivos y enfoque del gobierno. Estos preparativos tienen su inconveniente, pues requieren una gran cantidad de asesoramiento caro y retardan el proceso al dificultar el acuerdo entre las numerosas personas que participan. Los gobiernos deben tener conciencia de que sus intentos por racionalizar y regular la privatización pueden, y a menudo así sucede, paralizar el proceso.

La experiencia demuestra que la mejor forma de usar a los expertos externos es contratarlos para trabajos técnicos específicos legales, financieros y de contabilidad. Los asesores con mandatos más amplios y cuyos honorarios se pagan en parte con el producto de las ventas han tendido a prescindir de las cuestiones de política pública y presionar para una venta rápida; esto es lo que sucedió en Canadá, por ejemplo, cuando expertos externos ansiosos de vender las empresas hicieron proyecciones de precios excesivamente optimistas. Dichos asesores quizás sean esenciales para la venta de empresas grandes y complejas, pero algunos países en desarrollo han recurrido demasiado a ellos para la venta de empresas más pequeñas.

En algunos países las empresas estatales vendibles pueden identificarse con relativa rapidez, sin clasificaciones largas y oficiales. En otros casos los estudios y planes simplemente ofrecen una excusa conveniente para aplazar la acción. Otro riesgo que presentan los planes oficiales es el de

alentar a las autoridades a que reactiven empresas que no son viables, en un esfuerzo inútil por venderlas.

En quinto lugar, la privatización requiere administradores especiales. Dirigir un programa de privatización es asunto complejo y los funcionarios públicos rara vez reúnen las calificaciones necesarias para ello. Además, es posible que el gobierno se encuentre en una posición débil para negociar: empeñado públicamente en la privatización, agobiado por empresas poco atractivas y sin la información y experiencia necesarias para hacer negocios ventajosos. En esas circunstancias es común que se ofrezcan activos subvalorados en condiciones financieras excesivamente favorables. Las alternativas de la venta—el arrendamiento y el contrato de administración—son más aceptables desde el punto de vista político pero pueden resultar difíciles de manejar: los costos no son fáciles de descubrir y prever y, también en estos casos, la dedicación de la nueva gerencia privada disminuye debido a la falta de participación en el capital. Para superar estas deficiencias una unidad administrativa central de algún tipo debe supervisar el proceso de privatización y mantener informados a quienes toman las decisiones.

Los ministerios técnicos típicamente se resisten a despojarse de “sus” empresas subordinadas. Cuando hay una unidad central la responsabilidad de la privatización se puede asignar a un grupo que tenga interés en el éxito de ésta. Un órgano de ese tipo puede hacer el trabajo analítico necesario para decidir entre la liquidación y el desposeimiento, elegir condiciones de venta económicamente racionales, negociar privilegios ulteriores para los compradores, etc. Como ejemplo de órganos especiales de ese tipo se pueden citar la Bangladesh Divestment Board (Junta de Desposeimiento de Bangladesh), creada para decidir sobre las ventas, y el grupo de trabajo vinculado con ella, que valora los activos y recomienda precios a la junta; y la Joint National Investment Commission (Comisión Nacional Conjunta de Inversiones) de Jamaica, asistida por la Divestment Secretariat (Secretaría de Desposeimiento). Un grupo de ese tipo no necesita—en realidad no debe—ser grande. En México sólo un puñado de personas se han encargado de la venta de 250 empresas; la Comisión Técnica de Reestructuración de las Empresas Públicas de Túnez está integrada por 10 profesionales.

En sexto lugar, es posible que el costo social de la privatización visible de inmediato sea alto a corto plazo, en tanto que el aumento de las

utilidades y del empleo y la inversión quizás no se manifieste sino más tarde. Para demostrar que hay conciencia de este costo, que a menudo no se puede cubrir con el producto de la venta, y ofrecer la esperanza de una transición ordenada, los programas de desposeimiento deben comprender una evaluación realista de los trastornos temporales y un plan financiero viable para los despidos, la liquidación de pagos en mora, la rehabilitación de las empresas antes de la venta y otras cosas de ese tipo. Túnez y Filipinas, por ejemplo, han logrado atenuar la posible oposición de los trabajadores mediante un sistema de indemnizaciones generosas y una cuidadosa comunicación con ellos. Los pasivos contingentes también pueden resultar costosos; en el caso de Ghana las indemnizaciones por despido han sido tan generosas que el gobierno ha tenido grandes dificultades para financiarlas.

La privatización suele relacionarse con los despidos. En Tailandia los sindicatos de las empresas estatales, que son mucho más poderosos que los del sector privado, han adoptado como grito de batalla la oposición a las ventas, e incluso a los contratos de administración y los arrendamientos, los cuales no entrañan despidos. El pago de indemnización a los empleados ha sido importante por dos razones: pocos países tienen una red de seguridad social para los trabajadores despedidos (el Programa de Empleo Mínimo de Chile fue una excepción) y los sistemas de readiestramiento y reubicación de los trabajadores han sido insatisfactorios, en parte debido a que el desposeimiento suele ocurrir en épocas de contracción económica. Pero es probable que los despidos formen parte de toda medida destinada a mejorar las empresas públicas, se privaticen éstas o no. La experiencia que se ha tenido con los despidos es instructiva: Gran Bretaña despidió a los trabajadores superfluos antes de vender las empresas, pero el empleo medio ha aumentado en éstas después de la privatización; en un conjunto de empresas mexicanas privatizadas el número de obreros disminuyó en un 5%, en tanto que el de funcionarios administrativos se redujo en un 24%. Argentina ha programado dejar los despidos a los nuevos propietarios de las empresas privatizadas, esperando que éstos logren reubicar a los trabajadores despedidos.

Un último punto, conexo, es el de la franqueza y la confianza pública. La experiencia ha demostrado que las ventajas del desposeimiento se discutirán prescindiendo de que la información se oculte o se publique. El problema consiste en lograr que el debate esté bien fundado. El público

debe saber más, por ejemplo, sobre el monto de los subsidios implícitos y explícitos que reciben las empresas estatales y sobre los costos, incluso el de actividades a las cuales se renuncia, del hecho de que esas empresas sean de propiedad estatal. En Nueva Zelanda, la presentación al público del costo del funcionamiento deficiente de las empresas estatales persuadió al electorado de que la privatización era necesaria. Hay que aclarar que de todas maneras habrá que pagar el costo de la transición, prescindiendo de que las empresas sigan siendo de propiedad estatal o se privaticen; y si hay que despedir trabajadores superfluos también hay que decirlo. Pero en general, en la mayoría de los países el debate sobre el desposeimiento gira demasiado en torno a los costos—desempleo, aumento de las importaciones, liquidación de algunas empresas aparentemente modernas—y muy poco en torno a los beneficios, los cuales deberán ser incorporados en el diálogo para que la aceptación del desposeimiento se difunda.

Referencias

- Berg, Elliot, y Mary Shirley. 1987. *Divestiture in Developing Countries*. Documento para Discusión 11. Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Galal, Ahmed. Mayo de 1989. Ex-post Performance of Divested State-Owned Enterprises. Propuesta para investigación del Banco Mundial.
- Nellis, John, Sunita Kikeri. 1989. "Public Enterprise Reform: Privatization and the World Bank". *World Development* 17(5):659-72.
- Vuylsteke, Charles. Julio de 1988. *Techniques of Privatization of State-Owned Enterprise*. Documento de Trabajo 88, Vol. 1. Washington, D.C.: Banco Mundial.

6

SECUENCIA DE LAS REFORMAS

La reforma del sector de las empresas estatales debe hacerse por etapas, para que no se autodestruya. Lo sucedido durante los últimos diez años enseña ciertas lecciones sobre el escalonamiento, o la secuencia. Una de ellas es que el proceso legislativo debe tener alta prioridad, pues a menudo los gobiernos acuerdan efectuar reformas económicas en principio y vacilan en tomar la medida más visible de proponer y promulgar las leyes necesarias para ello. Esa renuencia, sobre todo en las primeras etapas, puede ser causa de que un programa de reforma cuidadosamente estructurado caiga en el olvido por largo tiempo. El grado en que los cambios legales constituyen una piedra de tope en potencia varía de un país a otro. Los países africanos de habla francesa, en particular, suelen tener tradiciones legales arraigadas que se resisten a modificar. Con esta advertencia acerca del punto fundamental de las leyes, la secuencia de las reformas sectoriales sería la siguiente.

El Corto Plazo

En general, en el país en desarrollo promedio el sector estatal suele ser grande, diverso y crecientemente ilíquido, y estar al borde del colapso. Aunque los métodos deben adaptarse a las circunstancias de cada país, la experiencia ha demostrado que los mejores resultados se han obtenido cuando se ha comenzado por eliminar las grandes distorsiones de los precios, las tasas de interés y los tipos de cambio; por suspender las nuevas inversiones en su mayor parte, y por eliminar la mayoría de los subsidios. Estas medidas permiten ver claramente la situación verdadera de las empresas, y por consiguiente facilitan la adopción de decisiones. Por ejemplo, algunos estudios sobre las empresas estatales industriales de

Tanzanía y Egipto revelaron que había un número sorprendente de empresas que tenían un valor agregado negativo cuando se usaban los precios internacionales. En esas circunstancias es casi imposible tomar decisiones sensatas acerca de la rehabilitación o las nuevas inversiones. La viabilidad dudosa de varias empresas de Tanzanía, por ejemplo, quedó mucho más en evidencia cuando se tomaron medidas tendientes a establecer precios de mercado y liberalizar el comercio.

Un segundo paso eficaz ha sido la identificación de las empresas clave que necesitan rehabilitación y que probablemente van a permanecer en el sector estatal por algún tiempo. La mayoría de los países no tienen más de 10 ó 15 empresas que caen en esta categoría; en general éstas son las que proveen servicios de electricidad, agua, y correos y telecomunicaciones; las empresas de ferrocarriles; las instituciones financieras estatales y algunas compañías mineras o petroleras que no pueden ser privatizadas fácilmente. La rehabilitación debe concentrarse en la satisfacción de las necesidades de emergencia de empresas críticas como éstas, que proveen servicios esenciales al resto de la economía.

Las empresas restantes deben entonces empezar a valerse por sí mismas a medida que el gobierno suprime los privilegios especiales, pone fin a los monopolios estatales, fomenta la competencia con compañías nacionales y extranjeras, permite que los precios se fijen en función de los del mercado y da a los gerentes la flexibilidad necesaria para tomar medidas de acuerdo con la evolución del mercado. Las empresas que no pueden sobrevivir en ese régimen deben ser liquidadas, o por lo menos se debe dejar que languidezcan hasta desaparecer. Se puede empezar a privatizar las que sobrevivan, en particular las industrias estatales más pequeñas. En esa etapa la privatización puede ayudar a intensificar la presión de la competencia, dar mayor cabida a la iniciativa privada, eliminar una carga fiscal y administrativa del Estado y dar mayor plausibilidad a las reformas.

El Mediano Plazo

El proceso antes descrito no es nítido y se producen interrupciones en el camino, especialmente cuando entra en las etapas siguientes. Una vez que el gobierno haya clasificado las empresas, tendrá que ocuparse de las reformas a mediano plazo más urgentes.

El marco institucional tendrá que cambiar según se describe en el Capítulo 4, y esta etapa debe comenzar con la creación o el fortalecimiento

de algún grupo supervisor central que observe el proceso y proporcione asesoramiento respecto a las reglas del juego. Al comienzo la supervisión debe concentrarse en asegurar que los recursos se destinen solamente a las empresas prioritarias y que la administración de éstas empiece a mejorar.

Las reformas del sistema financiero también se tornarán urgentes: poner a las empresas estatales y privadas en un pie de igualdad y competitivo, establecer una relación de independencia entre los bancos y el Estado, y crear un mecanismo que permita asignar los recursos eficientemente.

A medida que aumentan las presiones del mercado algunas decisiones previamente implícitas deben tornarse explícitas y transparentes. Es decir, el gobierno tendrá que decidir si hay otras empresas que no forman parte del núcleo básico que deben ser vendidas, liquidadas o rehabilitadas. Al disminuir las distorsiones de los precios es más fácil determinar los costos y beneficios de la rehabilitación y de la continuación de las operaciones de las empresas públicas. Algunas empresas viables que no pueden competir porque el hecho de funcionar como empresas del sector público las ha dejado descapitalizadas o sin la debida administración quizás necesiten asistencia financiera y técnica, que pueden recibir del sector público o privado.

En este caso la secuencia tampoco forma parte de un plan de acción rígido. En algunos países el proceso comienza con la venta de empresas porque el gobierno está preparado y se le presenta una buena oportunidad. En cambio, es posible que las reformas institucionales tengan prioridad en los países en que el marco de políticas es sólido y el sector de las empresas estatales es pequeño. En todo caso, los planes de acción simplistas han sido contraproducentes y los esfuerzos por remediar las fallas administrativas del gobierno con grandes cantidades de asistencia técnica pocas veces han dado buen resultado.

Impulso

Una combinación de circunstancias ha creado un clima favorable para la reforma del sector de las empresas estatales: la lección que enseñan las reformas de ese tipo efectuadas por los países desarrollados y el éxito de las estrategias orientadas hacia el mercado entre los países en desarrollo; la aguda crisis financiera, como consecuencia de la cual ha aumentado el costo económico y político de no hacer nada, y la subida al poder de varios gobiernos nuevos, dispuestos a efectuar reformas. Sin embargo, el impulso

de la reforma es inherentemente temporal, y hay que sostenerlo mediante medidas como las siguientes (Heaver e Israel 1986):

- Preparar una reforma que dé la impresión de ser equitativa. Por ejemplo, los despidos que afectan a todos los sectores generalmente encuentran menos oposición que los que se concentran sólo en algunos. Obtener la colaboración de los afectados por las primeras reformas para que promuevan la continuación de éstas.
- Tratar de compensar pérdidas con ganancias. Por ejemplo, los agricultores se resistirán menos a pagar por el transporte por ferrocarril precios que permitan recuperar los costos si con la reforma comercial se ha reducido el costo de los insumos importados.
- Fomentar el apoyo a la reforma mediante talleres de trabajo y seminarios; mantener informados a los grupos afectados y consultarlos con frecuencia, pero sin dar trato especial a ninguno. Demostrar el costo de no hacer nada; en el caso de los líderes, hacer que sea difícil defender el *statu quo* y ventajoso repudiarlo.
- Equilibrar la reforma institucional a largo plazo con el programa a corto plazo de los políticos mediante el sistema de incorporar recompensas rápidas y concentrarse en las medidas con grandes perspectivas de éxito. Por ejemplo, un programa podría comenzar con la rehabilitación de emergencia de unas pocas empresas estatales viables, y después vendría la reestructuración a más largo plazo. En el Congo, donde la reforma se ha concentrado en poner fin a los monopolios de las empresas estatales, la rápida reacción de los productores privados de productos farmacéuticos, por ejemplo, ha ayudado a obtener apoyo para el programa.
- Evitar el perfeccionismo y la amplitud excesiva; esto se traduce en un comienzo prolongado y una ejecución lenta que suscita controversias.

Referencias

Heaver, Richard, y Arturo Israel. Noviembre de 1986. *Country Commitment to Development Projects*. Documento para Discusión 4. Washington, D.C.: Banco Mundial.

7

RESUMEN

El mundo está presenciando una transición histórica: el abandono de los métodos de organización económica rígidos, basados en fórmulas. En los países en desarrollo está llegando a su fin la era del uso del sector de las empresas públicas para impulsar la economía hacia la prosperidad, pues esas empresas frecuentemente han resultado ser un lastre financiero en vez de una fuente de riqueza. Hemos examinado las deficiencias del sector público en los países en desarrollo y descrito diversas estrategias que se pueden aplicar para mejorarlo. El método comprende la liquidación y privatización de las empresas estatales, pero aunque la antigua preferencia por el sector público en vez del sector privado pueda estar llegando a su fin en la mayoría de los países en desarrollo, las empresas públicas seguirán desempeñando una función fundamental en éstos, aunque el sector en sí se transforme. En los países en que ya son de propiedad estatal, es probable que las empresas básicas—como las portuarias—de servicios públicos y de extracción de recursos permanezcan en el sector público en el futuro previsible. Su destino y el de la economía nacional dentro de la cual funcionan están vinculados y los principios de competencia y eficiencia en que se basan las recomendaciones contenidas en este libro son fundamentales para su prosperidad.

Políticas

- Ninguna cantidad de reformas de los procedimientos administrativos o sistemas institucionales puede reemplazar a la liberalización de la política comercial y la eliminación del control de los tipos de cambio, tasas de interés y otros precios básicos. Es indispensable “enderezar los precios”.

- El propietario es importante. En teoría, el tipo de propietario quizás no influya en la eficiencia, pero en la práctica casi siempre la afecta porque los gobiernos tienden a inclinar el ambiente económico/financiero hacia “sus” empresas en formas difíciles de percibir y aun más difíciles de corregir. El argumento eficaz a favor de la privatización es que ésta fomenta la competencia. También permite preservar el progreso logrado con gran esfuerzo bajo el régimen de propiedad pública y amenazado continuamente por éste. La experiencia enseña que los gobiernos no pueden resistir la tentación de interferir en las empresas públicas, sean cuales fueren las barreras que se puedan erigir para impedirlo.
- El sector financiero ha asumido un papel fundamental en los asuntos de las empresas públicas, las cuales se encuentran con que ya no pueden recurrir al gobierno para que subvencione sus operaciones. Un sistema bancario independiente y competitivo puede aplicar criterios estrictos a las empresas y ayudar a imponer disciplina financiera a sus gerentes.
- El sistema de fijar los precios de los bienes y servicios de las empresas públicas al costo más suplemento constituye un subsidio que reduce la eficiencia. Aun en los casos en que la fijación de los precios en función del costo marginal no sea posible, hay que crear metas de eficiencia en las cuales se haga una diferencia entre un aumento de precios razonable y el traspaso del costo de la ineficiencia al consumidor.
- Muchas empresas públicas pagan sueldos excesivamente bajos a los gerentes y demasiado altos a sus subordinados. Entre los remedios deben contarse los incentivos a los gerentes para controlar los costos, incluido el costo de los salarios. La reducción es una cuestión delicada, potencialmente explosiva; todos los gobiernos que han logrado reducir su fuerza de trabajo han preparado el terreno para ello y destinado recursos al establecimiento de una red de seguridad social consistente en pagos de indemnización, capacitación, sistemas de crédito y programas de reubicación.

Función, Alcance y Objetivos

- Los esfuerzos por aclarar y simplificar los objetivos de la empresa estatal merecen la inversión (que puede ser considerable) que se haga en ellos. Esos esfuerzos no son académicos; pocos países en desarrollo se pueden permitir apuntalar por tiempo indefinido una empresa que sistemáticamente no logra sus objetivos o que ha dejado de ser útil.
- La fijación de objetivos no comerciales para las empresas estatales surte un efecto tan perjudicial para éstas que el peso de su justificación debe recaer sobre quienes abogan por ella.
- En los países en desarrollo el uso de los contratos de desempeño—para negociar objetivos y especificar las normas por las cuales se han de regir las relaciones entre el gobierno y la empresa—todavía no ha producido mejoramientos espectaculares. Pero la idea básica es simple, interesante y esencial: ponerse de acuerdo sobre lo que debe hacer la empresa y sobre lo que ésta necesita para ello.

Administración Descentralizada

- Los países que han elevado la eficiencia de sus empresas estatales —entre ellos Chile y Corea—lo han logrado aumentando las responsabilidades de los gerentes y modificando la supervisión del gobierno de modo que ésta no se concentre en el control de las transacciones financieras sino en la evaluación y estimulación de los resultados.
- La evaluación del desempeño, componente fundamental del éxito, debe ir unida a la autonomía de la gerencia, la cual a su vez requiere personal administrativo competente disponible.
- La importancia de la estructura institucional dentro de la cual funcionan las empresas estatales—que comprende compañías de cartera, directorios y organismos que coordinen la supervisión de las empresas por parte del gobierno—no es insignificante pero se ha exagerado. Si no se efectúan cambios fundamentales respecto a la ubicación de la facultad de tomar decisiones, los cambios de organización no ayudarán mucho a aumentar la autonomía de la

empresa y pueden convertirse en otro obstáculo burocrático que la gerencia ha de superar.

- Un elemento importantísimo de la reforma es el aumento de los incentivos a los gerentes. Las bonificaciones y una mayor autoridad para tomar decisiones, vinculada claramente con los resultados, han sido útiles en ese sentido. El corolario, como es natural, es que los gobiernos deben estar en condiciones de evaluar el desempeño de las empresas y dispuestos a despedir a los gerentes ineptos.

Responsabilización de los Gerentes

- Un sistema deficiente o parcial de fijar metas para las empresas y evaluar los resultados es mejor que un sistema inexistente. Las catástrofes financieras se producen cuando los gobiernos se desprecupan de sus empresas.
- Un método demostrado de responsabilizar a los gerentes de las empresas estatales es el de aislar los factores que están bajo su control y luego comunicarles que serán juzgados de acuerdo con los cambios que se produzcan en esas variables. Los sistemas de evaluación del desempeño dan buen resultado porque proporcionan a la gerencia una definición clara de los objetivos del propietario y al gobierno un panorama claro de los resultados. Sin esa claridad, los gerentes no pueden determinar si una inversión propuesta constituye o no el mejor uso de los recursos.
- La evaluación del desempeño no es un sustituto de la evaluación de la viabilidad económica y financiera de la empresa o del análisis de costos-beneficios de las nuevas inversiones en ésta.

Venta de Empresas Estatales al Sector Privado

- Cuando está bien concebido y ejecutado, el desposeimiento aumenta la eficiencia de la empresa; libera al Estado de una carga administrativa y financiera; intensifica la competencia en el mercado del producto de que se trate, y amplía y activa los mercados financieros.
- Es más probable que se pueda explotar plenamente el potencial de la venta de empresas al sector privado, cuando ésta forma parte de un programa más amplio de reformas macroeconómicas destinadas a

eliminar las distorsiones de los precios, intensificar la competencia y desarrollar el sector privado.

- La venta puede salir mal; especialmente en los países en desarrollo, los factores que causan la ineficiencia del sector público también influyen, aunque en menor grado, en el sector privado.
- La venta al sector privado no es un fin en sí mismo. Es más bien un instrumento de que disponen los rectores de las políticas para aumentar la eficiencia y la productividad.
- Debido a que los numerosos objetivos que normalmente se fijan para el traspaso están en pugna unos con otros, hay que reconocer las ventajas relativas y clasificar los objetivos de acuerdo con ellas.
- El requiere personal competente y especializado que el gobierno no tiene. La experiencia ha demostrado que los expertos externos son indispensables, y dolorosamente onerosos.
- La asistencia externa puede constituir un respaldo para las decisiones difíciles, pero el proceso de desposeimiento es ineludiblemente político. Las autoridades políticas, y no los consultores o técnicos, son las que deben decidir en último término sobre los compradores, precios y estructura de las transacciones.
- En muchos países las organizaciones especiales—secretarías técnicas de desposeimiento—han sido útiles. Estas formulan estrategias, identifican candidatos, facilitan las innumerables partes de un proceso inevitablemente engorroso y evalúan los resultados, lo cual les permite a las autoridades políticas concentrar sus energías en las cuestiones importantes y en infundir confianza al público mediante un proceso abierto y transparente.
- La cuestión del costo social visible de la privatización se debe abordar directamente mediante el pago de indemnizaciones y la creación de una red de seguridad social.

Secuencia

- La reforma del sector de las empresas estatales es atemorizante debido a que afecta simultáneamente a tantos aspectos de la economía y la sociedad. Sin embargo, no es preciso ocuparse de todas las empresas estatales al mismo tiempo, pues hay algunas de

las cuales no es necesario ocuparse en absoluto y se puede dejar que otras se valgan por sí mismas, sin subsidios ni apoyo. Se debe permitir que las que no pueden sobrevivir quiebren, resultado doloroso que se tolera cada vez más.

- El gobierno debe concentrarse en las empresas más grandes, de mayor importancia financiera, respecto de las cuales el costo de las medidas tendientes a mejorar su funcionamiento—incluso la privatización—se justifica.

8

LA REFORMA DE LAS EMPRESAS PUBLICAS EN LA EUROPA SOCIALISTA

Este estudio sobre la reforma de las empresas en los países en desarrollo fue escrito mientras los países de Europa Oriental comenzaban su histórico abandono del socialismo. Por lo tanto, la siguiente cuestión se plantea ahora con más fuerza que la que podría haber tenido anteriormente: ¿hasta qué punto se aplica el análisis anterior a los países socialistas? A primera vista, el problema general es el mismo; es decir, tanto en los países en desarrollo como en los países socialistas lo que pertenece al Estado, a la sociedad en general, demasiado a menudo se trata como si no perteneciera a nadie y por lo tanto se descuida, se usa mal y se desperdicia. El problema ha sido tan grave en el Perú como en Polonia.

La diferencia importante es que en los países en desarrollo el sector estatal abarca sólo una parte de la economía, aunque considerable, que representa en promedio entre el 15% y el 20% del PIB. Con pocas excepciones, las economías de los países en desarrollo contienen un sector no estatal que normalmente representa mucho más de la mitad del producto interno y funciona con mucho menos supervisión y control que el sector estatal. En cambio, el sector estatal de las economías socialistas de Europa constituye la totalidad de la economía, pues representa la mayor parte de la actividad económica global—entre el 65% y el 90%—y una proporción abrumadora del empleo no agrícola. Debido a su papel preponderante en la distribución de la vivienda y los servicios de salud y de esparcimiento, también desempeña una función no económica sumamente importante. En estas circunstancias, la reforma de las empresas estatales no es una cuestión de ajustes incrementales para obtener niveles más altos de eficiencia sino una transformación fundamental de toda la sociedad.

Esta gran diferencia produce por lo menos dos resultados. En primer lugar, y esto es evidente, hace que el proceso de reforma de las empresas sea exponencialmente de mayor envergadura, más complejo y más importante en las economías socialistas que en otros países. En segundo lugar, anula por lo menos una de las lecciones que enseña la experiencia de las economías capitalistas y mixtas—que la privatización es un medio pero no un fin—o hace dudar de su validez. Para ilustrar el primer efecto se puede comparar el promedio de 75 empresas públicas de los países de Africa al Sur del Sahara (región en la cual hay una gran intervención estatal) con las 8.700 empresas públicas con que Polonia comienza su proceso de transición. O se puede observar que mientras muchos países en desarrollo administran algunos precios clave la mayoría de los países socialistas los administran todos.

En lo que respecta al segundo resultado, el hecho es que los líderes y asesores de muchos países socialistas de Europa no consideran la privatización y la creación de la propiedad privada como un medio de lograr mayor eficiencia; la juzgan equivalente a la destrucción del sistema de gobierno y, por consiguiente, para ellos es un fin en sí misma. En esos países muchos opinan que si se fuera a esperar hasta que se dieran condiciones propicias para que cada privatización se tradujera en mayor eficiencia transcurrirían años antes de que una parte considerable de los activos pasara a manos privadas. El argumento económico es que se debe aceptar el costo quizás elevado de la privatización subóptima como una alternativa mejor que el costo decididamente elevado de las operaciones actuales de las empresas estatales. Además, en el plano político, la mayoría de los reformadores opinan que—al igual que sus electorados que sufren y exigen—no pueden tolerar una larga demora. Si el sector estatal sigue predominando, constituirá una base de operaciones para quienes deseen restablecer el sistema de la seguridad administrada. Esto es lo que afirman los funcionarios a cargo del programa de privatización de Checoslovaquia.

Es axiomático que cuando no hay propiedad privada no puede haber mercado y, por consiguiente, la privatización se considera como un objetivo apreciable en sí misma y por sí misma. Aun en el caso sumamente improbable de que la privatización engendrara—a corto plazo—una desaceleración del crecimiento y de la eficiencia, el gobierno perseveraría en esa política (Triska y Jelinek-Francis 1990; Lipton y Sachs 1990).

En la conferencia sobre la privatización en Europa Oriental que se celebró en Ljubljana, Yugoslavia, en 1990, David Lipton y Jeffrey Sachs manifestaron que “Aunque estamos a favor de la privatización rápida dudamos que ésta vaya a traducirse de inmediato en grandes aumentos de la eficiencia administrativa o de la productividad de las empresas . . . Sin embargo, creemos que . . . es necesario proceder de manera rápida y global en lo que respecta a crear una economía privada, basada en sociedades anónimas, en Europa Oriental . . . el verdadero peligro en Europa Oriental no es que la privatización vaya a ser menos que óptima sino que se vaya a paralizar por completo. Creemos que a menos que cientos de empresas grandes sean privatizadas rápidamente en cada país, la batalla política respecto a la privatización pronto llevará todo el proceso al estancamiento, con el devastador resultado a largo plazo de que la privatización será muy escasa”.

Sin embargo, tal como en los países en desarrollo, en los países de la Europa socialista la privatización está tomando mucho más tiempo que el previsto. A juzgar por la experiencia internacional y los obstáculos que se oponen a la privatización rápida en este conjunto de países, deducimos que a los países socialistas les será muy difícil vender rápidamente el grueso de sus empresas estatales; de hecho, es probable que les sea difícil incluso regalarlas.

La experiencia preliminar corrobora esto: hasta la fecha se han privatizado pocas empresas grandes, incluso en Yugoslavia, Polonia, Checoslovaquia y Hungría, que son los países socialistas más activos en materia de reforma. Sólo en Hungría se han producido más de unas pocas “privatizaciones espontáneas” (es decir, compras de las empresas por sus gerentes) de empresas grandes. En Hungría se han vendido entre 65 y 70 empresas, con una estricta supervisión de las transacciones, y las autoridades esperan aumentar el alcance y la rapidez del método de la compra supervisada; veinte de las empresas más grandes se pondrán a la venta en el mercado abierto y se está seleccionando otro grupo de empresas grandes para su venta a los gremios. Todo esto es muy alentador, pero incluso en Hungría el número de empresas del sector—2.200—no se ha reducido mayormente todavía.

En otros países las dificultades parecen ser más graves. Las autoridades de Polonia están batallando para establecer un sistema de privatización que sea aceptable para los intereses contendientes del país. En Checoslovaquia,

la decisión de restituir a los propietarios anteriores o a sus descendientes propiedades que fueron confiscadas como parte de las nacionalizaciones comunistas está complicando la situación. Y en Yugoslavia los problemas de la conciliación de los derechos de propiedad imputados de los trabajadores con los derechos del proveedor de capital—el Estado—están resultando muy difíciles. En toda la región hay intensos debates sobre la conveniencia de la propiedad extranjera y este fermento demora la concepción y la ejecución de los planes de privatización. Además, aun cuando se llegue al consenso político respecto a una estrategia de desposeimiento, bien puede ser que el número de compradores y gerentes interesados sea demasiado pequeño para absorber los miles de empresas que dentro de poco se pondrán a la venta.

La privatización de las empresas pequeñas—tiendas, restaurantes, etc.,—ha avanzado más rápidamente. Polonia ha informado que ya se ha desprendido de varios miles de empresas pequeñas y Checoslovaquia y Hungría están por iniciar ese proceso. La anterior Alemania Oriental se encuentra en un caso especial, pues no se trata de una transición a una economía de mercado sino de la incorporación a una economía de mercado floreciente. Según informes que datan de mediados de noviembre de 1990, el número de privatizaciones negociadas ascendía a 200 en Alemania Oriental, de las cuales 60 ya eran “efectivas legalmente”. Aun así, pese al extraordinario capital y personal experto disponible, el proceso de desposeimiento está resultando inmensamente difícil.

Estos problemas ponen de relieve la importancia de la cuestión con que iniciamos este examen de Europa: ¿se pueden aplicar a los países socialistas las estrategias para la reforma de las empresas descritas en los capítulos anteriores, excepto el cambio de propietario? Creemos que la respuesta es afirmativa. En las estrategias, que tienen por objeto transformar las empresas estatales en sociedades anónimas, se abordan los problemas de los objetivos poco claros y ambiguos, la interferencia de los políticos en los asuntos rutinarios de las firmas y las limitaciones presupuestarias débiles, que son los que aquejan a las empresas estatales tanto de los países socialistas de Europa como de los países en desarrollo. En realidad, opinamos que este conjunto de reformas no sólo es apropiado sino que por último será aplicado en los países socialistas europeos.

¿Por qué por último? ¿Por qué no en seguida? Dos obstáculos se oponen a la adopción de esas reformas. El primero consiste en que,

Anexo A

LISTA DE ASPECTOS A CONSIDERAR EN EL DIAGNOSTICO GENERAL

I. Desempeño

- A. *Finanzas*. Rentabilidad, deuda y liquidez, pagos en mora
- B. *Impacto macroeconómico*. Producción, valor agregado, exportaciones, importaciones, empleo, salarios.
- C. *Impacto fiscal*. Contribución al ingreso tributario; subsidios y otras transferencias corrientes; capital, donaciones, préstamos y otras transferencias de capital; pago de dividendos; proporción de la deuda pública interna y externa.

II. Causas del mal desempeño

- A. Mala administración (control poco estricto, administración ineficiente de la planta, mantenimiento insuficiente).
- B. Estructura de capital inadecuada.
- C. Decisiones desacertadas en materia de inversión (planta demasiado grande o demasiado pequeña, equipo incompatible, mercado insuficiente, muy dependiente de las importaciones).
- D. Interferencia del gobierno en las decisiones internas sobre operaciones; demoras burocráticas y papeleo gubernamental.
- E. Selección desacertada de gerentes y directores, rotación frecuente de los gerentes; falta de incentivos y responsabilización de los gerentes; remuneración insuficiente.
- F. Cambios en el mercado; tendencias desfavorables de los precios relativos; agotamiento de materias primas; guerra civil; interrupción de servicios esenciales (electricidad, agua, transporte, combustible) o del suministro de insumos.

III. Reformas pasadas y causas de su éxito o fracaso

IV. Aspectos estratégicos de la propiedad estatal

- A. Tamaño y función del sector de las empresas estatales; objetivos de la participación del gobierno; forma en que los objetivos y la función del sector pueden haber cambiado con el tiempo: eficacia del uso de las empresas estatales en cuanto a lograr diversos objetivos (precios bajos de esas empresas frente a cierto subsidio de sus ingresos, o nacionalización de un sector frente a su reglamentación).
- B. Clasificación de las empresas según su índole (comercial o no comercial); su mercado (monopolio o competitiva); su dependencia del apoyo del tesoro.
- C. Criterios de clasificación de las empresas estatales que hayan de cerrarse, rehabilitarse o privatizarse total o parcialmente.
- D. División del trabajo con el sector privado: eliminación de la discriminación y las barreras contra la competencia entre las empresas públicas y las privadas.

V. Cuestiones de política macroeconómica que afectan a las empresas estatales

- A. Precios
- B. Mano de obra
- C. Finanzas e inversiones
- D. Comercio

VI. Marco institucional

- A. Estructura actual
 1. Principales participantes y responsabilidades, oficiales e informales (papel de los ministerios, directorios, compañías de cartera, gerencia, parlamento, otros).
 2. Procedimientos para la adopción de decisiones importantes, entre ellas las relativas a precios, inversiones, personal.
 3. Cadena de mando (corriente de información).
- B. Mejoramiento del marco institucional
 1. Fijación de objetivos y metas más claros.

2. Mejor división de las responsabilidades y coordinación.
3. Descentralización, mayor autonomía para los gerentes cuando esto proceda.
4. Mejoramiento de la responsabilización.

VII. Capacidad administrativa

- A. Selección, rotación, despido.
- B. Remuneración.
- C. Incentivos.
- D. Capacitación.

VIII. Programa de reforma a mediano plazo

- A. Reforma de políticas.
- B. Cambios institucionales.
- C. Desposeimiento.
- D. Reestructuración financiera y rehabilitación.
- E. Aumento de la capacidad administrativa.
- F. Sistemas de administración interna.

IX. Secuencia de las reformas y selección de las empresas prioritarias

Anexo B

INFORMACION FINANCIERA MINIMA REUNIDA POR ORGANISMOS PUBLICOS SUPERVISORES

Análisis de flujo de fondos

Utilidades netas

- + Depreciación
- = Fondos provenientes de operaciones
- + Empréstitos nuevos—gobierno
- + Empréstitos nuevos—otros
- + Capital pagado nuevo
- = Total de fondos disponibles

Gastos de capital

(Pago de deuda al gobierno)

(Pago de otras deudas)

- + Total de pagos de deuda
- Menos dividendos pagados
- + Otros gastos
- = Total de fondos usados

Variación neta del capital de trabajo

Capital de trabajo neto final

Análisis del impacto del gobierno

Subvenciones

- + Anticipos
- + Préstamos nuevos
- + Nuevo capital pagado
- = Total de efectivo recibido del gobierno

Pagos de deuda

- + Interés pagado
- + Impuestos
- + Dividendos
- + Otros
- = Total de efectivo pagado al gobierno

Impacto neto del efectivo en el gobierno

Estado de ingresos

Ingresos comerciales

- + Subsidios
- = Total de ingresos

Gastos directos

- + Otros gastos administrativos
- + Depreciación
- = Total de gastos de operación

Utilidades de operación

- Intereses
- Impuestos
- Gastos excepcionales
- = Utilidades netas

Balance

Otros activos corrientes

- + Existencias
- = Total de activos corrientes

- + Activos fijos netos
- + Otros activos
- = Total de activos

Sobregiros

- + Otros pasivos corrientes
- = Total de pasivos corrientes

Anticipos y otros

- + Préstamos a largo plazo - gobierno
- + Préstamos a largo plazo - otros
- = Total de pasivos a largo plazo

Patrimonio neto

Total de pasivos y patrimonio neto

Análisis de relaciones

Liquidez

- Capital de trabajo neto
- Relación corriente
- Capital de trabajo/activos totales
- Activos líquidos
- Relación activo disponible/pasivo corriente
- Movimiento de existencias
- Cobertura del servicio de la deuda
- Deuda a largo plazo/capital
- Inversión del gobierno/activos totales

Activos totales del estado de ingresos

- Ingresos comerciales
- Subsidios
- Total de ingresos
- Costo de los bienes vendidos
- Otros gastos administrativos

Depreciación
Total de gastos de operación
Utilidades de operación
Intereses
Impuestos
Utilidades netas
Utilidades netas/patrimonio neto
Flujo de fondos del gobierno/activos totales

Análisis del porcentaje de ingresos

Ingresos no subvencionados
Gastos administrativos
Total de gastos de operación
Intereses
Utilidades netas

Balance/total de activos

Otros activos corrientes
Existencias
Total de activos corrientes
Activos fijos netos
Otros activos
Total de activos = 100%

Sobregiros
Otros pasivos corrientes
Total de pasivos corrientes
Anticipos
Préstamos a largo plazo - gobierno
Préstamos a largo plazo - otros
Total de pasivos a largo plazo
Patrimonio neto

Fuente: Adaptación de “Malawi: Report on Parastatal Restructuring,” documento interno del Banco Mundial.

Banco Mundial

Sede

Oficina en Europa

Oficina en Tokio

ISBN 0-8213-1981-7