

Hay tres grandes grupos a los que les resulta difícil obtener créditos: los pequeños agricultores, los empresarios del sector informal en general y las mujeres en particular

presas recibieron sólo el 8% del crédito institucional.

La falta de crédito puede constituir un freno importante al progreso. En Ghana las pequeñas empresas comunican que hasta el 50% de su capacidad puede estar sin utilizar debido a la escasez de capital operacional. Una encuesta realizada en 1989 llegó a la conclusión de que casi el 90% de las empresas consideraban que la falta de crédito constituía una grave limitación a la realización de nuevas inversiones. Y cuando las empresas pequeñas obtienen un crédito, tienden a pagar unos tipos de interés aproximadamente un 33% más alto que las empresas mayores. Una situación parecida se observó en Túnez.

Existen tres grandes grupos a los que les resulta difícil conseguir acceso al crédito: los pequeños agricultores, empresarios del sector informal en general y las mujeres en particular. En Bangladesh, los grandes terratenientes, que constituyen el 7% de los hogares rurales, recibieron el 37% de los créditos institucionales en 1989. En Kenya, menos del 5% de los créditos institucionales se destinan a las actividades informales.

Las mujeres, tanto en el sector formal como en el informal, también experimentan graves problemas para obtener préstamos bancarios. Las mujeres representan aproximadamente el 18% de los trabajadores autónomos de los países en desarrollo. Pero en Filipinas sólo el 10% de los créditos formales se destina a la mujer, y en el Pakistán el Banco de Desarrollo Agrícola concede menos del 0,1% de sus préstamos a mujeres.

Al no disponer de acceso a créditos formales, muchas personas pobres se ven obligadas a recurrir a prestamistas, que cobran intereses usurarios (en Bangladesh el 70% del total de créditos rurales procede de prestamistas). Un mecanismo frecuente en muchos países es un acuerdo de "cinco-seis", en virtud del cual el prestatario recibe 5 pesos por la mañana y devuelve 6 pesos por la tarde, es decir, un 20% de interés al día.

En Sierra Leona, el régimen mercantil y arancelario es tal que las pequeñas empresas pagan un 25% más que las mayores por la importación de bienes de capital. En el

Pakistán pagan un 38% más y en Filipinas los sectores dominados por las grandes empresas disfrutan de unos tipos efectivos de protección arancelaria del 25 al 500%, mientras que los sectores que ocupan dos terceras partes del empleo en pequeña escala tienen unas tasas negativas de protección efectiva. Análogamente, los aranceles proteccionistas de Malasia tienden a ser mayores cuanto mayor es la dimensión de la fábrica.

Es evidente que las empresas más pequeñas no deberían ser objeto de esa discriminación. De hecho, cabe alegar que los gobiernos deberían dar preferencia a las empresas más pequeñas.

Además de ayudar más a las pequeñas empresas mediante políticas macroeconómicas más justas, como aranceles y tipos de interés que las protejan, los gobiernos pueden adoptar medidas concretas para promover el desarrollo de esas empresas.

La experiencia demuestra que la mejor forma de apoyar a las pequeñas empresas es combinar una mayor disponibilidad de crédito con medidas encaminadas a aumentar la competitividad.

En la parte occidental de Guatemala, los tejedores de Momostenango utilizan casi el 40% de la lana del país para tejer ponchos, mantas y otros productos. Pero la calidad de la lana se deterioró y los tejedores carecían de créditos para aumentar su producción. En 1986 se creó una fundación con apoyo técnico y financiero de donantes internacionales para ayudar a los agricultores, los tejedores y los encargados de comercializar los productos acabados. Un año después se organizaron 14 centros de asistencia técnica para ayudar a aumentar la cantidad y mejorar la calidad de la lana. Se facilitaron fondos hasta un máximo de 20.000 dólares para ofrecer créditos a los tejedores con objeto de que aumentaran su producción. Como resultado de esas medidas y otras, los volúmenes de exportación han aumentado considerablemente: se han formado 11 grupos de tejedores con 160 miembros para atender a los pedidos de exportación.

En las zonas rurales del Camerún, la concesión de créditos se ha utilizado junto con nuevas tecnologías básicas a fin de brindar nuevas oportunidades a las muje-

res. En ese país el cultivo básico es el maíz, que cultivan sobre todo las mujeres, pero que se muele sobre todo en molinos laminadores en los pueblos y las ciudades. Los agricultores no podían permitirse comprar los molinos importados ni mantenerlos después. Pero a mediados del decenio de 1980 algunas organizaciones se reunieron para desarrollar un molino laminador de fabricación local que era más barato y ayudar a formar grupos rurales que pudieran comprar y explotar esos molinos. Para mediados de 1989 28 de esos grupos habían recibido créditos. Cada molino es propiedad, por término medio, de 50 mujeres, atiende a 250 familias y obtiene para el grupo unos ingresos equivalentes a 70 dólares al mes.

Los mercados de capital favorables al público atenderían las necesidades de esos grupos, a los que les resulta difícil obtener créditos. En primer lugar, y en cuanto a condiciones previas, una mejor distribución de los activos (como la tierra) aumentaría sus posibilidades de ofrecer un aval. En segundo lugar, las medidas de corrección darían un acceso especial a los grupos más débiles, mediante la acción gubernamental o sistemas de crédito flexibles, como cooperativas, grupos de ahorros o cajas de ahorros. Esos sistemas han desempeñado un papel importante en muchos países industrializados, así como en el mundo en desarrollo: en Togo, los préstamos concedidos por cajas de ahorros aumentaron en un 33% en el último decenio.

Una de las formas más importantes de ayuda a las pequeñas empresas es la capacitación: no sólo la formación profesional, sino también una introducción a las aptitudes de gestión. Un ejemplo interesante de un enfoque más amplio es el Malawian Enterprise Development Institute (Instituto de Malawi de desarrollo de la empresa), orientado fundamentalmente hacia jóvenes educados que están desempleados. Además de la formación profesional, el programa brinda capacitación en administración de empresas y aptitudes empresariales. Al final del curso se regala a los graduados una caja de herramientas y se les conceden préstamos, pero no se les da un certificado de formación en un oficio, ya que podría alentarlos a adquirir simplemente un empleo asalariado.

Existe también la necesidad de organizar un sistema mediante el cual las empresas grandes y medianas proporcionen pedidos a las más pequeñas. En Europa, grandes empresas como General Electric, Olivetti y Philipps han establecido redes amplias de cooperación para el desarrollo de nuevas tecnologías asequibles a empresas más pequeñas.

Los mercados favorables al público deberían alentar y cultivar las pequeñas empresas, y no únicamente en beneficio de los empresarios considerados individualmente, sino de la sociedad como un todo, mediante aumentos constantes de la producción y el empleo.

Apoyo al sector informal

En los países en desarrollo el sector informal está creciendo en casi todas partes. En América Latina el 25% del total del empleo no agrícola correspondía al sector informal al principio del decenio de 1980, y al final del mismo decenio ese porcentaje era del 31%.

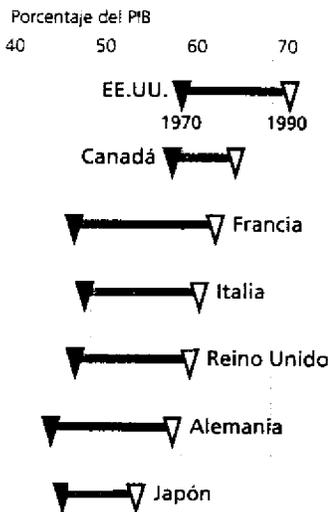
En el África subsahariana el sector informal creció a un ritmo del 6,7% al año entre 1980 y 1989, o sea, mucho más que el sector moderno. Entre 1980 y 1985, mientras que el sector moderno sólo añadió 500.000 puestos de trabajo al mercado de trabajo urbano, el sector informal creó seis millones de nuevos puestos de trabajo. Para 1990 el sector informal proporcionaba empleo a más del 60% de los trabajadores urbanos: por encima del doble que el sector moderno.

En algunos países de Asia, entre ellos la India, Filipinas y Sri Lanka, el empleo asalariado en el sector urbano informal ha crecido más rápidamente que en el sector formal. En la India se ha creado el doble de puestos de trabajo en el sector manufacturero informal que en el formal.

El sector informal, engrosado por los jóvenes que salen de la escuela y no tienen dónde ir, también está absorbiendo numerosos de trabajadores que han perdido sus empleos en la administración pública o en el sector privado formal. Algunos de los desempleados pueden disponer de pequeñas sumas que invertir en una nueva em-

En el África subsahariana el sector informal proporciona empleo al 60% de la fuerza urbana de trabajo

GRÁFICO 3.4
Aumento de la parte del PIB
correspondiente a los servicios,
1970-90



presa, pero casi todos ellos tratan de obtener trabajo de otras personas (la mayoría de los que intervienen en el sector informal son asalariados). La disminución de su ingreso familiar puede significar que otros miembros de la familia tienen que trabajar: cuando los varones pierden su empleo en el sector formal, a menudo resulta más fácil que las mujeres complementen parte del ingreso con un trabajo en el sector informal. En Kenya la participación de las mujeres en la fuerza urbana de trabajo pasó del 39% en 1978 al 56% en 1986.

En consecuencia, el apoyo a las pequeñas empresas no debería centrarse sólo en el sector formal, sino debe también ampliarse al sector informal, sin desalentar el valor y el dinamismo de sus empresas. El objetivo a perseguir debe consistir en promover el paso del sector informal al formal.

Desarrollo de una nueva economía industrial y de servicios

Los adelantos tecnológicos de los dos últimos decenios —sobre todo en la informática— han transformado los servicios tradicionales. En la actualidad, las aptitudes humanas constituyen el insumo más importante de la banca, las finanzas, la publicidad y las comunicaciones modernas, así como de la gestión de empresas y la administración pública.

La idea de que la industria manufacturera constituye la base de todas las demás actividades económicas es una ilusión de otros tiempos. En la actualidad, la distinción entre industria y servicios carece prácticamente de sentido. Hoy día, en los países industrializados, más de la mitad de los trabajadores de una empresa manufacturera típica realizan tareas de servicios: diseño, distribución, planificación financiera; sólo una minoría realiza sus tareas en los talleres. En segundo lugar, la productividad en los servicios, si bien resulta difícil de medir, no va a la zaga de la productividad en la industria manufacturera. Existen muchos indicios de que los servicios están experimentando una revolución en cuanto a su nivel de productividad. En tercer lugar, los servicios también son el sector del comercio internacional, en el que representan por en-

cima del 20% que crece más rápidamente. Los servicios significan el 40% del total de la inversión externa directa de las cinco principales economías industriales.

Los servicios, que generan aproximadamente el 60% del PIB y el 66% de las oportunidades de empleo en los países industrializados, dominan la economía mundial (gráfico 3.4). La parte correspondiente a las manufacturas seguirá disminuyendo a medida que más fábricas de baja tecnología se desplacen a países en los que el montaje u otras operaciones con gran densidad de mano de obra se puedan realizar a menos costo. Los Estados Unidos son el país que tienen, con mucho, el mayor sector de servicios, que representa aproximadamente el 70% de su PIB y casi el 80% de su fuerza de trabajo. Pero los países en desarrollo siguen yendo a la zaga, pues sólo el 47% de su PIB y el 25% de su fuerza de trabajo corresponden a los servicios. De forma que queda un margen cada vez mayor para que esos países generen empleo en sus sectores de servicios.

Entre 1980 y 1990 el comercio de servicios aumentó por término medio en un 7,7% al año y ascendió a 990.000 millones de dólares en 1990. Para el año 2000, el comercio de servicios podría llegar casi a 2 billones de dólares.

Casi todos los países en desarrollo siguen siendo importadores netos de servicios. Su déficit neto por servicios pasó de 4.000 millones de dólares en 1970 a más de 17.000 millones de dólares en 1990.

Esta nueva economía mundial de servicios desplaza las ventajas comparadas más en favor del público que de los recursos naturales. Los países en desarrollo tienen la mayoría de la población mundial, pero todavía cuentan con sólo una pequeña parte del comercio mundial de servicios. La rápida ampliación del comercio en servicios con gran densidad de aptitudes brinda, pues, enormes oportunidades para los países en desarrollo, si es que pueden impartir nuevos conocimientos y nuevas aptitudes a sus pueblos.

Redes de seguridad del empleo

Incluso con todas las medidas positivas que se acaban de proponer, la situación del em-

pleo podría ser tan grave, y la función del empleo en una estrategia de desarrollo humano tan importante, que debería estudiarse la posibilidad de realizar una reforma estructural en forma de un plan de empleo garantizado. El punto de partida de un plan de ese tipo es el reconocimiento del derecho de todos al trabajo.

Así, algunos países en desarrollo han ideado programas de empleo garantizado para quienes no pueden hallar trabajo, en los cuales generalmente se ofrece trabajo, aunque sea mal pagado, mediante programas de obras públicas. Esos sistemas desempeñan una función parecida a la de las prestaciones por desempleo en los países industrializados, pero resultan mucho menos caros, dado que se limitan estrictamente a quienes están dispuestos a realizar trabajos manuales pesados por muy poca remuneración o por pequeñas cantidades de comida. En Bangladesh, en el decenio de 1980, el 90% de los participantes en el programa de alimentos por trabajo se hallaba por debajo del umbral de la pobreza. En Botswana y Cabo Verde se calcula que los programas de obras públicas realizados en el decenio de 1980 salvaron la vida de entre 60.000 y 90.000 personas en cada país. En Chile y el Perú esos programas ayudaron a aliviar el impacto de la recesión durante el decenio de 1980 y en Egipto el Programa de Familias Productivas beneficia a un millón de personas.

Los programas de obras públicas también presentan la ventaja de que sirven para construir activos, como carreteras o planes de riego.

Uno de los mayores programas de obras públicas del mundo en desarrollo es el Programa de Garantía del Empleo de Maharashtra en la India. Se inició en 1972 para dar empleo a quienes lo solicitaran a un salario estipulado, en un plazo de 15 días, a una distancia máxima de cinco kilómetros de la aldea del participante. En 1990-1991, el programa creó más de 90 millones de días-persona de trabajo y casi dos tercios de los trabajadores procedían de hogares que se hallaban por debajo del umbral de la pobreza. Además de dar trabajo, el Programa ha ayudado a movilizar a los pobres de las zonas rurales como

fuerza política y actuado como contrapeso del poder de los funcionarios locales. El programa paga el salario mínimo oficial, que es algo superior al del mercado (en torno a un dólar al día), y en 1991 costó 2.400 millones de rupias (103 millones de dólares). Es uno de los programas más eficaces del mundo en relación a su costo para ayudar a los pobres.

El programa de Maharashtra y otros parecidos demuestran que los programas tienen que estar concebidos con sumo cuidado para asegurar que aporten activos útiles y que no deformen el mercado local de mano de obra. Sobre todo, esos programas deben servir para mejorar la producción, y no sólo la asistencia social.

En el futuro, también convendría estudiar la posibilidad de ampliar los programas de garantía del empleo más allá de sus ámbitos tradicionales, orientados primordialmente hacia las obras públicas. Desde luego, podrían abarcar muchas tareas necesarias relacionadas con el medio ambiente. También podrían centrarse más en la prestación de servicios sociales, que serían fundamentales para mejorar el desarrollo humano. Podrían incluir propuestas de un servicio nacional a cambio de una educación garantizada, como acaba de proponer la nueva Administración de los EE.UU. Son demasiadas las actividades sociales que quedan sin realizar mientras demasiadas personas siguen sin tener empleo. No hace falta ser ningún genio para atender a necesidades humanas insatisfechas con recursos humanos desempleados.

Los sindicatos

Cuando los sindicatos sintonizan bien con sus miembros y también con las necesidades nacionales, pueden hacer que todo el proceso industrial funcione de modo más armonioso. Al igual que muchas otras instituciones de una sociedad democrática, los sindicatos ayudan a combinar los intereses de diferentes personas de manera que formen un grupo coherente. Ello puede evitar perturbaciones y ayudar a que aumente la productividad.

Alemania tiene unos sindicatos muy poderosos cuyo sistema tripartito de con-

Son muchas las actividades sociales sin realizar mientras demasiadas personas siguen sin tener trabajo

sultas y adopción de decisiones —en el que intervienen los empleadores, los representantes de los trabajadores y el Gobierno— han proporcionado al país casi los salarios más altos y el horario de trabajo más corto de los países de la OCDE. Análogamente, los países escandinavos han combinado unos altos niveles de vida con los que son proporcionalmente los "niveles de densidad" más altos de la OCDE (el nivel de densidad consiste en el número de afiliados a sindicatos como proporción del total de la fuerza de trabajo). Los cinco países con los niveles de densidad más altos son Suecia (85%), Islandia (78%), Dinamarca (73%), Finlandia (71%) y Noruega (55%).

La afiliación a los sindicatos ha venido disminuyendo en casi todos los países industrializados en los últimos años. En los Países Bajos, la afiliación a los sindicatos bajó del 39% en 1978 al 24% en 1991. Y en los Estados Unidos, la afiliación a los sindicatos ha venido disminuyendo en los tres últimos decenios del 30% a aproximadamente el 15%.

Los sindicatos de los países industrializados se han visto socavados por distintos motivos. El desempleo ha reducido el número de trabajadores y reforzado las bazas de los empleadores. Y los sindicatos también han tenido que hacer frente a una legislación mucho más dura impuesta por los gobiernos. Además, hay empresas y capitales que se han ido de países con sindicatos fuertes a países de salarios bajos y sin sindicatos. Pero un problema más fundamental es la fragmentación de la fuerza de trabajo, que en la actualidad es mucho más reacia a la organización de masas. El paso a una economía de servicios y el número cada vez mayor de trabajadores a tiempo parcial, o de los que adoptan regímenes flexibles de trabajo, hace que esos trabajadores queden fuera del alcance de las modalidades tradicionales de organización sindical.

En los países en desarrollo es menor la proporción de la fuerza de trabajo que tiende a afiliarse a los sindicatos, porque hay menos trabajadores en el sector formal. En América Latina pertenece a sindicatos aproximadamente el 20% de la fuerza de trabajo (esa tasa es más alta en la Argentina, el Brasil, México y Venezuela). Singapur y

Sri Lanka tienen algunas de las tasas más altas de Asia —llegan al 40%—, mientras que Malasia y Filipinas tienen niveles de afiliación de entre el 20% y el 40%. En Africa, donde sólo el 10% aproximadamente de la fuerza de trabajo corresponde al sector formal, es probable que los afiliados a los sindicatos representen sólo el 1 o el 2% del total de la fuerza de trabajo. Pero donde más débiles son los sindicatos es en muchos Estados árabes. En casi todos esos países los gobiernos limitan sus actividades, y en Arabia Saudita, Bahrein, los Emiratos Arabes Unidos, Omán y Qatar están prohibidos los sindicatos.

Es posible que la democratización brinde ahora más libertad a los sindicatos, pero el proceso concomitante de liberalización económica es mucho más problemático. Los sindicatos se han opuesto a menudo a las privatizaciones, dado que éstas comportan muchas veces pérdidas de puestos de trabajo. Por ejemplo, en 1992 Colombia quedó paralizada durante una semana por una huelga de trabajadores de telecomunicaciones que protestaban contra la privatización del sector. En otros países el proceso ha sido más armonioso: en México se concedieron a los trabajadores de telecomunicaciones créditos por valor de 325 millones de dólares para ayudarlos a comprar acciones de la empresa privatizada.

Pero un problema más importante para los sindicatos de todo el mundo es el cambio en la naturaleza de la fuerza de trabajo, que ha pasado de concentrarse en los trabajadores de la línea de producción a los trabajadores más fragmentados de los sectores de servicios, así como los pertenecientes a la periferia precaria como se ha comentado *supra* en este capítulo. Como señala el informe sobre *El trabajo en el mundo* de la OIT, en su estudio de 1993 sobre los sindicatos: "Las formas de trabajo de hoy en día no se parecen nada a las antiguas industrias que transformaban el paisaje con sus chimeneas y que son la cuna de la solidaridad sindical. Los trabajadores de nuestras industrias manufactureras suelen manejar equipo y materiales complejos, sirviéndose a menudo de ordenadores y robots, y están adquiriendo unos conocimientos que prác-

ticamente han desdibujado la frontera que había antes entre trabajadores, manuales y empleados".

Los trabajadores que realizan trabajos diferentes sienten mucha menos solidaridad. Y al abandonar las actividades manufactureras sus aspiraciones cambian y tienden a orientarse de forma todavía más individual. Los empleadores aprovechan esta tendencia, adoptando estrategias de "gestión de los recursos humanos", que se ocupan de los trabajadores uno a uno o en pequeños grupos. Ello puede o no permitir una mayor participación de cada trabajador, pero desde luego debilita a los sindicatos.

Los sindicatos también padecen las consecuencias de su relativo olvido de las mujeres trabajadoras. Los sindicatos de muchos países siguen siendo en gran parte un coto masculino. En muchos sectores las mujeres constituyen ya más de la mitad de la fuerza de trabajo, pero en la mayor organización sindical internacional, la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres, sólo el 34% de los afiliados son mujeres. En América Latina, sólo el 3% de los funcionarios de sindicatos son mujeres. Muchas de las mujeres que acaban de ingresar en la fuerza de trabajo lo hacen a tiempo parcial o en turnos complejos que hace que les resulte especialmente difícil organizarse desde el punto de vista sindical (recuadro 3.5).

Si los sindicatos aspiran a estar en la vanguardia de la participación en el lugar de trabajo en los próximos años, es evidente que habrán de reinventarse a sí mismos a fin de representar a una nueva generación de trabajadores.

Liberar a la empresa privada

Aproximadamente 80 países están llevando a cabo un programa de liberalización económica y privatización. Muchas economías industrializadas de mercado también han avanzado algo en esa dirección, que no sólo incluye la privatización de la producción industrial, sino también la de algunos servicios públicos. Cambios parecidos se han producido en los países en desarrollo, donde los programas de ajuste económico

han implicado que el Estado se retire de algunas actividades productivas, además de liberalizar la economía y de una apertura al comercio internacional.

Los países que se enfrentan con los cambios más radicales son los de Europa central y oriental y la ex Unión Soviética, al ir pasando de economías organizadas desde arriba a mercados más abiertos. Al final del presente capítulo figuran unos estudios por países que revelan la diversidad del carácter y el ritmo de las reformas, con detalles de experiencias recientes de transición en la Argentina, el Brasil, China, Ghana, Egipto, la India, Kenya, Malasia, Polonia, Rusia y Viet Nam.

Países en desarrollo

Casi todos los países en desarrollo adoptaron políticas más orientadas hacia el mercado en el decenio de 1980 y principios del de 1990: ajustaron más los precios internos a los de los mercados internacionales y estimularon al sector privado. Un estudio realizado por la Corporación Financiera Internacional acerca de 47 países en desarrollo revela que desde mediados del decenio de 1980 las inversiones privadas desempeñan un papel cada vez más importante. Compensaron una leve reducción de las inversiones públicas y aumentaron en relación al PIB, al pasar de aproximadamente el 12% en 1985 al 15% en 1990 y al 16% en 1991.

Sin embargo, esa tendencia no es universal. Incluso en algunos países que aplican medidas de liberalización, las inversiones en el sector privado disminuyeron de hecho como proporción del PIB durante el decenio de 1980, como ocurrió en la Argentina, Bolivia, Colombia, Kenya, el Perú y Trinidad y Tabago.

Donde mayores han sido esos cambios es en países en desarrollo como China y Viet Nam, que partían de economías de planificación centralizada. En esos países la reforma básica consistió en la legalización de la propiedad y de la empresa privadas y para China tuvo especial importancia la eliminación de las comunas agrícolas. El nuevo sector privado ha respondido rápida y vigorosamente y ha contribuido a aumentar la producción de modo impresionante.

Los sindicatos deben reinventarse a sí mismos a fin de representar a una nueva generación de trabajadores

Acción afirmativa para la mujer

Para 1990 la participación de la mujer en el total de la población económicamente activa aumentó mucho, al llegar al 42%. En Asia oriental ascendió al 43%, en América Latina y el Caribe al 32% y en el norte de África y Asia occidental al 13%

Pero por lo general las mujeres están empleadas en una gama restringida de puestos de trabajo: en tareas mal pagadas y de escasa productividad, en las que están sometidas a discriminación y a veces a acoso sexual. A ello se añaden las largas horas de trabajo doméstico que a menudo no se les reconocen. Según un estudio de las Naciones Unidas realizado en 1990, si el trabajo no remunerado en la casa y la familia se contarán como elementos productivos en las cuentas nacionales, la producción mundial aumentaría entre un 20 y un 30%

En los países en desarrollo, una de las mayores contribuciones que hacen las mujeres fuera de sus casas es en la agricultura. En África el 78% aproximadamente de las mujeres económicamente activas trabajan en la agricultura (frente al 64% de los hombres). Y en Asia el 80% del trabajo que sigue a la cosecha lo hacen las mujeres.

Las mujeres también constituyen una proporción considerable del sector informal, en el cual a menudo pueden combinar con mayor flexibilidad las responsabilidades de trabajo y las de cuidado de los hijos. En América Latina entre el 25 y el 40% del empleo en el sector informal corresponde a las mujeres.

Las mujeres de casi todos los países tienden a estar concentradas en trabajos de condición inferior. En la industria manufacturera las mujeres realizan una gran parte del trabajo rutinario en cadena. En las zonas de elaboración para la exportación de Asia sudoriental, y en industrias como la electrónica, la elabo-

ración de alimentos, los textiles y el calzado, las mujeres pueden llegar a constituir el 80% de la fuerza de trabajo.

La baja condición se refleja en una productividad escasa y una remuneración baja, y a menudo los ingresos de la mujer sólo representan entre el 50 y el 80% de los de los hombres (cuadro del presente recuadro). Las mujeres también tienen más probabilidades de estar desempleadas. En Colombia, en 1990, el desempleo de los hombres en las mayores ciudades era del 8,1% y el de las mujeres del 13,2%.

Muchas formas de discriminación contra la mujer surgen debido a las responsabilidades familiares que han de asumir. Por eso es importante que las empresas ofrezcan un permiso por maternidad adecuada y acceso a locales de cuidado de los niños. Pero también puede existir la necesidad de leyes específicas que aseguren que la discriminación en el lugar de trabajo es ilegal, así como unas políticas de acción afirmativa que corrijan los prejuicios persistentes contra la mujer.

Los programas de acción afirmativa son más frecuentes en los países industrializados. Un estudio realizado en los Estados Unidos por el Departamento de Trabajo ha demostrado que el empleo de las mujeres aumentó en un 15% en las empresas con objetivos de acción afirmativa, frente a sólo el 2% en otros establecimientos.

En los países en desarrollo ha habido pocas medidas de acción afirmativa para la mujer, pero algunas sí ha habido. En el caso de la administración pública de Bangladesh, entre el 10 y el 15% de los puestos se reservan a mujeres. De esta manera, la participación de las mujeres en todos los puestos de la administración pública pasó de menos del 3% a principios del decenio de 1970 al 8% en 1990.

Aunque el proceso de transición no ha caído de costos sociales, millones de chinos se han beneficiado de las nuevas oportunidades económicas y la reducción de la pobreza ha avanzado a un ritmo sin precedentes. También en Viet Nam una gran parte de la población se ha beneficiado ya de los cambios.

Para otros países en desarrollo que ya contaban con un sector privado mayor, el cambio ha sido menos drástico, y por ello suele calificarse a la transición de "ajuste". Por lo general los cambios han incluido la liberalización del comercio y las finanzas, la reforma de los sistemas fiscales, la desregulación del mercado de trabajo y la reforma o la privatización de empresas públicas. Normalmente, esas reformas han ido precedidas o acompañadas de medidas de estabilización económica, tales como grandes recortes del gasto público.

En muchos países esas reformas todavía no han originado logros en cuanto a desarrollo humano. Es cierto que resulta difícil decir si sus resultados habrían sido peores sin las reformas, pero el hecho es que las tres cuartas partes de los países que han realizado ajustes en el África subsahariana han sufrido un descenso de sus ingresos per cápita, y en América Latina esos descensos han sido por lo menos igual de negativos.

Pasarán algunos años antes de que se pueda hacer un balance real de los efectos que la liberalización y el ajuste en los países en desarrollo tienen para el desarrollo humano. En casi todos los países las reformas todavía no han supuesto una mejora de los resultados económicos. Y lo habitual es que las estadísticas sociales estén muy rezagadas respecto de las económicas, sobre todo en los países en desarrollo.

Los antiguos países socialistas

Los países de Europa central y oriental y la ex Unión Soviética se han transformado en los últimos años, y no sólo en las esferas económica, social y política. También están pasando por una transición democrática de un gobierno autoritario a una mayor libertad y participación políticas, una transición sociocultural de una vida sin libertad de circulación y de viaje a otra con las fronte-

CUADRO DEL RECUADRO
Situación desventajosa de la mujer en el trabajo, 1990

País	Tasa de desempleo (%)		Ingresos de las mujeres fuera de la agricultura (remuneración de los hombres = 100)	Horas semanales de trabajo. Incluidas las tareas domésticas	
	Hombres	Mujeres		Hombres	Mujeres
<i>Países industrializados</i>					
Australia	9,8	9,1	88,0	48,3	46,9
Dinamarca	9,3	12,1	82,1	40,3	45,1
Alemania	4,0	4,8	73,6	46,9	51,2
Reino Unido	11,8	5,1	67,4	47,2	51,9
Japón	2,0	2,2	50,7	50,6	45,4
<i>Países en desarrollo</i>					
Kenya	15,6	18,6	80,5	40,1	47,2
Sri Lanka	10,8	24,3	78,5	52,4	56,7
Costa Rica	4,2	5,9	65,9	45,7	48,3
Corea, Rep de	2,9	1,8	53,5	48,2	53,3

ras abiertas, y una transición psicológica de una vida acostumbrada a recibir la atención permanente del Estado a otra en las cuales los niveles de vida individuales y de los hogares dependen mucho de la iniciativa y el esfuerzo privados.

Las reformas económicas en los antiguos países socialistas prevén una reestructuración completa de una economía dirigida desde arriba a una economía de mercado. Es probable que esta transición —que se ha retrasado mucho— sea traumática. El caos económico se había ido fraguando desde hacía mucho tiempo, no se puede establecer el orden con gran rapidez ni sin dolor. Pero la transición es necesaria e inevitable. La única cuestión que se plantea es la habilidad con la que se realice en los diversos países.

Si bien muchas de las reformas económicas son comunes a toda la región, existen diferencias considerables entre los distintos países. Algunos de ellos ya disponían de más elementos de una economía basada en el mercado (como una agricultura privada), o habían iniciado sus reformas antes que otros, lo cual distingue a los "pioneros", como la República Checa, Hungría, Polonia y la República Eslovaca de los "rezagados", como Albania, Bulgaria, Rumania y los estados recién independizados de la ex Unión Soviética. También ha habido diferencias en cuanto al ritmo de la reforma: la "terapia de choque" de Polonia, en comparación con el enfoque más "reformista institucional" de Hungría.

Todos esos países partieron con unas estructuras económicas distorsionadas. Lo característico es que gran parte de su fuerza de trabajo estuviera empleada en grandes empresas cuya tecnología estaba anticuada. Y en muchas regiones su base económica era muy limitada lo cual las hacía muy vulnerables al juego de las fuerzas del mercado. Por lo general, los sectores de servicios eran muy reducidos e insuficientes para el funcionamiento de una economía moderna. A menudo la agricultura era muy ineficiente, en especial en la ex Unión Soviética.

EL PROCESO DE REFORMA El objetivo de las reformas en toda la región es modificar el equilibrio entre los sectores privado y

público, para lo cual se permite la creación de muchas empresas privadas nuevas y se privatiza el sector estatal. La privatización será una tarea gigantesca. Las empresas de propiedad estatal producían entre el 60 y el 90% del PIB de esos países. Polonia tenía más de 8 000 grandes empresas industriales estatales, y la Unión Soviética 47.000.

De hecho, la empresa privada se ha expandido apreciablemente en algunos de los países que empezaron primero por lo general mediante el trabajo por cuenta propia o la creación de pequeñas empresas.

Pero el proceso de la privatización todavía tiene que ponerse totalmente en marcha (recuadro 3 6). Uno de los problemas más importantes se refiere al método de la distribución de los activos. En primer lugar, como había pocas personas que poseyeran muchas propiedades, ahora carecen de dinero para comprar los nuevos activos que salen a la venta. En segundo lugar, se plantea la cuestión de la equidad. Los que sí tienen dinero suelen pertenecer a la "nomenclatura", y acumularon riquezas legal o ilegalmente bajo el antiguo sistema y pueden lucrarse todavía mucho más.

El problema se está afrontando de di-

RECUADRO 3 6

Transiciones desiguales: historia de dos ciudades

La transición, en Europa oriental a las economías basadas en el mercado será larga y difícil e implicará mucho más que un mero paso de las industrias públicas a las del sector privado. Sus repercusiones serán muy diferentes según las regiones o las ciudades y exigirán políticas diferentes.

Así lo demuestran las distintas experiencias de dos ciudades polacas. Cracovia y Lodz. En ambas ciudades, durante el período de planificación centralizada, las grandes empresas de propiedad estatal representaban nada menos que el 80% del total del empleo industrial.

Hoy día el desempleo en Lodz está en torno al 18%, mientras que en Cracovia es de menos de la mitad. Lodz es una ciudad productora de textiles, y se ha visto muy afectada por el desmoronamiento del comercio con la ex Unión Soviética y por las importaciones baratas procedentes de Asia.

Cracovia, que es un centro metalúrgico y metalmeccánico, ha logrado hallar nuevos mercados en Alemania para sus componentes relativamente baratos.

Todo ello tiene marcadas repercusiones en el sector privado. En Lodz el sector privado se concentra en gran medida en el comercio tanto minorista como mayorista, lo cual deja a la ciudad atrapada en una espiral descendente de puestos de trabajo mal pagados. En Cracovia una proporción considerable del creciente sector privado, se basa en las subcontratas de servicios industriales: un círculo virtuoso en el cual el crecimiento de una empresa alimenta el de otra.

Esas dos ciudades constituyen una demostración clarísima de que la transición tendrá diferentes repercusiones según los lugares: aumentará las desigualdades y exigirá medidas especiales para las regiones y las ciudades que parecen destinadas a ser perdedoras.

La Europa oriental y central está entrando en una época de desempleo que podría durar años

versas formas. Una de ellas es la distribución de los derechos de propiedad a todos los ciudadanos en forma de bonos que se pueden vender o cambiar por participaciones en una o más empresas (como ocurre en Rusia y en la República Checa). Otra modalidad es que las empresas las compren sus administradores y los empleados (que es el método más frecuente en Hungría).

En Rusia, cuando a los administradores o los trabajadores les interesa comprar una empresa estatal, se les ayuda financieramente, permitiéndoles emplear las utilidades netas de la empresa para crear fondos a fin de comprarla. Y si su oferta por la empresa es la ganadora (sea en subasta o en licitación competitiva), tienen derecho a un descuento del 30% del precio de venta y al aplazamiento del pago durante un año. Por ejemplo, en abril de 1992 más del 40% de los comercios vendidos en una subasta experimental en Nizhny Novgorod fueron adquiridos por trabajadores que aprovecharon esas ventajas. En febrero de 1993, en la primera subasta experimental de comercios realizada en Lviv (Ucrania), se vendieron a los trabajadores nueve de las 17 propiedades puestas a la venta.

COSTOS HUMANOS DE LA REFORMA. Es posible que los objetivos a largo plazo de la privatización sean aumentar el crecimiento económico y promover el desarrollo humano, pero los efectos inmediatos han sido traumáticos. En 1990-1992 las economías de todos los países de la región se sumieron en unas crisis cada vez más profundas. Entre 1988 y el primer semestre de 1992 la producción industrial disminuyó en más del 40%. Y sólo en 1992 la producción de Europa oriental disminuyó, según se estima, en un 10%, y gran parte de esa disminución correspondió a las industrias de defensa (el consumo no bajó tanto). También contribuyó mucho a esa disminución el desmoronamiento del comercio entre las antiguas economías socialistas, que también se vieron afectadas por la recesión en los demás países industrializados.

Las repercusiones humanas han sido dramáticas. En cada país acerca del cual se dispone de datos ha aumentado la proporción de la población que vive por debajo del umbral de la pobreza. En Bulgaria, la

República Checa, Polonia, Rumania y la República Eslovaca el número de hogares que vive oficialmente por debajo del umbral de la pobreza ha aumentado mucho, y es probable que las cifras disponibles estén considerablemente subestimadas.

Millones de personas de toda la región han ingresado en las filas de los "nuevos trabajadores pobres", sea por recortes de los salarios reales, pérdidas de prestaciones sociales o reducción de las horas de trabajo. En Bulgaria, Rumania y Rusia los gerentes están obligando a muchos trabajadores a tomarse largos períodos de vacaciones sin sueldo.

Además, otros millones de personas están desempleados. Las cifras actuales de desempleo son bastante alarmantes, pero es posible que incluso esas cifras estén muy por debajo de la realidad. En Polonia, en 1992, cuando la tasa oficial era del 12%, el Ministro polaco de Trabajo y Política Social citó estadísticas relativas a las jubilaciones anticipadas incentivadas y a quienes tenían empleo pero no tenían trabajo, que sugerían que la cifra real se aproximaba más al 20%. La Europa oriental y central está entrando con unas tasas bastante superiores al 15% en una época de desempleo masivo, que podría durar años.

Las crisis actuales, que afectan a la casi totalidad de las poblaciones de esos países, han golpeado con especial dureza a algunos grupos: las mujeres, los jóvenes, los trabajadores de más edad y las minorías étnicas.

Las mujeres solían estar razonablemente bien integradas en la fuerza de trabajo. Tenían unas tasas muy elevadas de participación, aunque no obtuvieran los puestos que se merecían. Sin embargo, ahora parece que se las trata más bien como "trabajadoras secundarias" y se las desplaza de las empresas más rápidamente que a los hombres, o sus salarios y sus prestaciones disminuyen a un mayor ritmo.

Los trabajadores más jóvenes y los de más edad también son muy vulnerables. Pocas empresas están aceptando a nuevos trabajadores, de forma que el desempleo entre los jóvenes está adquiriendo caracteres graves: en Polonia, a principios de 1992, una tercera parte del total de los desempleados tenía menos de 24 años. Al otro ex-

tremo de la escala, la campaña por aumentar la eficiencia también está eliminando la práctica de mantener a los trabajadores después de la edad oficial de jubilación para compensarlos por lo miserables que eran las jubilaciones estatales. En Checoslovaquia, a fines de 1980, cuando la edad oficial de jubilación de los hombres eran los 60 años, más del 30% de los hombres entre los 65 y los 69 años de edad seguía trabajando.

El desempleo también está aumentando de forma alarmante entre los grupos minoritarios. En Eslovaquia, en 1992, la tasa oficial de desempleo de los gitanos era del 30%: más del cuádruple de la correspondiente al resto de la población. Y en Bulgaria existen informes sobre un desempleo del 50% en la minoría turca y de más del 80% entre los gitanos. Esas minorías tienden a estar sobrerrepresentadas en puestos de trabajo que se eliminan o a ser víctimas de una discriminación directa en las nuevas contrataciones.

A los sistemas de seguridad social les resulta cada vez más difícil hacer frente a tamaño aumento del desempleo y de la pobreza. Las empresas estatales solían atender la mayor parte de las prestaciones sociales, desde el cuidado de los hijos hasta la atención de salud, pasando por las pensiones de jubilación. Pero en los tres últimos años esas prestaciones automáticas y generalizadas se han visto muy recortadas y se las está sustituyendo por "redes de seguridad social", cuyos servicios tienen unos objetivos mucho más limitados, con lo cual existe el peligro de que dejen sin atender a millones de personas desesperadamente necesitadas.

Experiencias con la privatización

Entre 1980 y 1991 se privatizaron casi 7.000 empresas estatales, sobre todo en los estados orientales de Alemania (4.500) y en otros países con economías de planificación centralizada. Sólo unas 1.400 correspondieron a los países en desarrollo, con un 59% en América Latina, un 27% en África, un 9% en Asia y un 4% en los Estados árabes (cuadro 3.3). Como casi todas las privatizaciones en el mundo en desarrollo han sido

recientes, no se reflejan plenamente en los datos de 1991.

Las empresas públicas se están privatizando debido sobre todo a la creencia de que, en el sector manufacturero y otros sectores productivos, la empresa privada puede obtener mejores resultados. Pero el último clavo en el ataúd de casi todas las empresas públicas ha sido su evidente ineficiencia y, sobre todo, sus enormes pérdidas financieras que vaciaron las arcas públicas de unos fondos que se podrían haber utilizado mejor en otras cosas.

No todas las empresas públicas pierden dinero y no todas son siempre más ineficientes que las del sector privado. Un estudio realizado hace poco en Kenya llegó a la conclusión de que según diversos indicadores varias empresas manufactureras públicas funcionaban mejor que otras del sector privado. Y la siderurgia de propiedad estatal de la República de Corea figura entre las más eficientes del mundo. Pero en algunos países sí es cierto que una gran proporción de las empresas estatales sufren pérdidas. En China, en 1991, pese a unas reformas considerables, aproximadamente una tercera parte de las empresas estatales seguían trabajando a pérdida. En Tanzania, durante el decenio de 1980, aproximadamente la mitad de las empresas estatales sufrían pérdidas de forma persistente.

Esas pérdidas —equivalentes a más del 3% del PIB en Bangladesh y México en el decenio de 1980, al 4% en Turquía, al 5% en el África subsahariana y al 9% en la Argentina y Polonia— tenían que cubrirse mediante subsidios estatales. En Sri Lanka esos subsidios representaban el 20% del gasto público y el 60% del déficit presu-

CUADRO 3.3
Privatización de empresas de propiedad estatal,
1980-1991

Región	Empresas privatizadas	Proporción en el total de privatizaciones (%)
Europa oriental	5.305	78
ex Alemania Oriental	4.500	66
Países de la OCDE	170	2
América Latina y el Caribe	804	12
África subsahariana	373	5
Asia	122	2
Estados árabes	58	1

puestario. En el Camerún las pérdidas de las empresas estatales solían ser superiores al total de los ingresos estatales procedentes del petróleo.

El costo de oportunidad social ha sido abrumador. Si los gobiernos no tuvieran que financiar esas pérdidas, el gasto total en salud y educación en Bangladesh y Polonia se podría haber duplicado, y en la Argentina casi triplicado (cuadro 3.4). Según el Secretario de Hacienda de México una pequeña fracción de los 10.000 millones de dólares de pérdidas del complejo siderúrgico estatal podría haber suministrado agua potable, alcantarillado, hospitales y servicios de educación a toda una región de su país

Sin embargo, la privatización no es ninguna panacea. Si se concibe o ejecuta apresuradamente, sus resultados podrían ser escasos. Así, la privatización no debe entenderse como un fin, sino como un medio de alcanzar niveles más altos de desarrollo humano.

La primera tarea debe consistir en asegurar que las compañías se privaticen en un clima propicio a la realización de negocios. Las empresas recién privatizadas tienen que actuar con una "cultura de empresa" si se aspira a lograr algún progreso real. De hecho, el cambio de esa cultura —mediante, por ejemplo, la capacitación adecuada de los nuevos empresarios, o el logro de un clima competitivo— probablemente tenga más importancia que el cambio de propiedad. Y si la empresa sigue siendo un monopolio después de la privatización, como suele ocurrir con los servicios públicos, también debe estar sometida a unos controles adecuados, pues de lo contrario no se

habrá hecho más que traspasar las ineficiencias y el poder monopólico al sector privado, con los costos a cargo de los consumidores. O entonces una explotación monopolista con unos propietarios eficientes sustituirá a las ineficiencias de la propiedad pública.

Es evidente que los países más pobres, y los que sólo recientemente han adoptado los principios de una economía mixta, tropezarán con dificultades para crear ese tipo de clima. También es posible que tengan una capacidad limitada para administrar el proceso de privatización y problemas para encontrar compradores idóneos de las empresas y asegurar que los recursos se distribuyan de forma equitativa. Malawi y Papua Nueva Guinea han tenido que luchar para lograr sus objetivos de privatización, debido a la dificultad de movilizar ahorros para la inversión en capital social.

También debe preocupar el ritmo del proceso de privatización. La creación de un marco adecuado de instituciones y reglamentaciones lleva tiempo, de forma que las privatizaciones no deben ser apresuradas, ni siquiera cuando existe presión de instituciones financieras durante los programas de ajuste estructural. Y quizá sea mejor adquirir experiencia y empezar con empresas más pequeñas —como hicieron Chile, Jamaica, México, Polonia y Togo— antes de pasar a las más grandes.

Los gobiernos también deben ser realistas en cuanto a los ingresos que puede generar la privatización. En Malasia, Papua Nueva Guinea y Sri Lanka, las privatizaciones en un año medio produjeron menos del 1% del PIB. De hecho, a menudo los impuestos pagados por las empresas recién privatizadas han generado más ingresos que la venta inicial de los activos.

Una de las cuestiones más importantes —y a la que se suele prestar menos atención— es la de los efectos que producirá la privatización en el público. En general se da por hecho que la privatización ha de ir acompañada de desempleo, pero no siempre es así. Con una secuencia mejor de medidas de política general, se podría evitar una gran parte del desempleo. Sería mucho más racional reestructurar muchas de las empresas antes de privatizarlas y realizar es-

CUADRO 3.4
Costo de oportunidad social de las pérdidas de empresas públicas, 1988-1990

Pais o región	Estimación de pérdidas de las empresas públicas en % del PNB	Gasto público en educación y salud en % del PNB	Aumento potencial del gasto en educación y salud si se eliminan las pérdidas de las empresas públicas (%)
Argentina	9	5,5	164
Polonia	9	7,6	118
Bangladesh	3	3,1	97
Turquia	4	4,6	87
Egipto	3	11,0	27
Filipinas	2	8,3	24
Africa subsahariana	5	6,5	77

fuerzas anteriores a fin de crear otros puestos de trabajo en el sector privado. Y si los despidos son inevitables, los gobiernos deben llevarlos a cabo antes de la privatización. Se contribuiría de esa manera a asegurar que los trabajadores perciban una indemnización suficiente, con un posible readiestramiento o acceso al crédito si desean crear sus propias empresas.

Debe tenerse presente que la privatización puede no ser la única forma —ni siquiera la mejor— de reducir las pérdidas de las empresas públicas. En Trinidad y Tabago, entre 1982 y 1988, las reformas introducidas en empresas estatales redujeron las transferencias acumuladas al sector de propiedad estatal a lo largo del período en más de un 10% del PIB, frente a unos ingresos acumulados por privatización de sólo el 2,3%. Análogamente, en Sri Lanka, entre 1982 y 1988, las reformas introducidas en empresas estatales redujeron las transferencias en más del 6% del PIB, frente a unos ingresos por privatización del 0,2%. Puede existir competencia entre empresas públicas, así como entre empresas públicas y privadas para que la empresa pública esté siempre alerta.

Los siete pecados de la privatización

La privatización, concebida como un elemento de un programa global, puede estimular la empresa privada. Por desgracia, en muchos países el proceso ha sido muy diferente: más bien han significado unos "saldos" de empresas públicas destinados a individuos y grupos favorecidos que una parte integrante de una estrategia coherente destinada a estimular la inversión privada.

Por todo ello, la privatización en los países en desarrollo ha tenido resultados muy diferentes. En algunos casos, como en México, ha formado parte de un proceso de modificación fundamental de la organización de la producción, con beneficios para los consumidores y la economía en su conjunto. En demasiados casos, sin embargo, la privatización se ha llevado a cabo por motivaciones equivocadas, en malas condiciones y de forma errónea. Parece que muchos países han cometido uno o más de

los siete pecados mortales de la privatización (recuadro 3.7):

1. *Por las motivaciones equivocadas.* Muchas estrategias de privatización se han orientado a elevar al máximo los ingresos a corto plazo, en lugar de establecer mercados competitivos a largo plazo. Por ejemplo, es probable que la venta de una empresa de telecomunicaciones en régimen de monopolio se hiciera a mejor precio si el comprador pensara que sus actividades no estarían demasiado reguladas. Así el gobierno obtendría ingresos a corto plazo pero originaría pérdidas a largo plazo para los consumidores y para la eficiencia de la economía en su conjunto. Como ha advertido el Banco Mundial en su último estudio en el que se evalúa la experiencia de los procesos de privatización, la elevación al máximo de los ingresos a corto plazo no debe ser el criterio primordial. Por eso sería preferible crear un clima competitivo que elevar al máximo los ingresos obtenidos con las ventas a mercados protegidos.

2. *En el clima equivocado.* La privatización sólo tiene sentido si se libera a las empresas en un clima que les permita ser competitivas y eficientes. Cuando el mercado funciona mal y las empresas siguen siendo vulnerables a edictos arbitrarios del gobierno, es poco probable que el traspaso de la pro-

Si los gobiernos no tuvieran que financiar las pérdidas de empresas públicas, su gasto social se podría multiplicar varias veces

Los siete pecados de la privatización

RECUADRO 3.7

No limitarse a elevar al máximo los ingresos: crear un clima competitivo.

No sustituir los monopolios públicos por monopolios privados.

No vender con procedimientos discrecionales y no transparentes, que provocan denuncias de corrupción y nepotismo.

No utilizar los ingresos de las ventas para financiar déficit presupuestarios: amortizar deuda nacional.

No "atiborrar" los mercados financieros con empréstitos públicos en momentos de desinversión pública.

No hacer promesas falsas a los trabajadores: readiestrarlos para nuevas industrias.

No recurrir meramente a órdenes de mando: crear un consenso político.

piedad al sector privado sirva de mucho. Puede limitarse a traspasar la propiedad de las rentas del sector público al privado. Análogamente, la creación de monopolios privados sin un sistema eficaz de supervisión y control crea el peligro de explotación de los consumidores.

3. *Con procedimientos no transparentes.* La privatización se ha visto acompañada a veces por denuncias de corrupción y afirmaciones de que el proceso ha enriquecido a unos cuantos compinches privilegiados del gobierno. La venta de los activos debe ser tan abierta y pública que no puedan formularse esas denuncias. Debe iniciarse con una campaña de publicidad en la cual se expliquen los motivos de la privatización y el método de venta y después pasar por licitaciones competitivas, preferiblemente a través de la bolsa. Todo el proceso de traspaso de la propiedad debe mantenerse abierto al examen desde el exterior y debe fijar claramente los objetivos nacionales que se esperan lograr con la privatización. También debe emitirse un informe detallado sobre la venta a fin de evaluar con pruebas si se han alcanzado los objetivos y de qué manera.

4 *Sólo para financiar déficit presupuestarios.* Los ministros de hacienda con problemas a menudo se sienten tentados de vender bienes del Estado a fin de cubrir sus déficit presupuestarios corrientes. Por el contrario, la venta de activos públicos debe entenderse como una forma de reducir la deuda nacional, dado que a menudo esa deuda se incurrió en primer lugar para crear esas empresas. La venta de activos para hacer frente a pasivos corrientes equivale a hipotecar las opciones de generaciones futuras.

5. *Con una inadecuada estrategia financiera.* La mejor forma de deshacerse de activos es que los mercados de capital vendan acciones al público, lo cual resulta difícil en muchos países en desarrollo en donde los mercados de capital están subdesarrollados. En lugar de tener en cuenta que las bolsas son de reducido tamaño y están monopolizadas por una minoría privilegiada, a menudo las estrategias financieras de muchos gobiernos empeoran las cosas. Un número sorprendente de gobiernos ha intentado, efectivamente, privatizar al mismo tiempo que emi-

tían títulos públicos de alto rendimiento, bajo riesgo y exentos de impuestos. Muchos gobiernos han limitado todavía más sus opciones al limitar las ventas de acciones a extranjeros. Por el contrario, el objetivo debería ser una distribución generalizada de acciones tanto a nacionales como a extranjeros, con un calendario y una distribución de las acciones que al mismo tiempo eleven al máximo los ingresos y protejan los intereses nacionales.

6. *Con unas estrategias laborales poco realistas.* Algunos gobiernos se han sentido tan preocupados por la agitación sindical en las industrias nacionalizadas que han exigido garantías de los posibles compradores en el sentido de que después no se despediría a trabajadores. Otros han "comprado" la cooperación de la fuerza de trabajo al ofrecer unas compensaciones tan espléndidas que superan el valor de venta del activo. El empleo es uno de los aspectos más difíciles y sensibles de la privatización. Pero la experiencia demuestra que es mejor que exista un diálogo abierto y libre por adelantado, incluyendo que los trabajadores puedan acceder a la propiedad y planes de readiestramiento, además de las inevitables pérdidas de puestos de trabajo. Las falsas promesas en las fases iniciales crearán posteriormente problemas más serios.

7 *Sin un consenso político.* La privatización no es una mera tarea tecnocrática. También es un proceso político. Una privatización apresurada, forzada mediante órdenes de mando, entraña el peligro de un conflicto inmediato, y de una marcha atrás si cambia el gobierno. Existen muchas teorías enfrentadas en torno a la privatización y es poco probable que se llegue a la unanimidad. Pero los gobiernos deben seguir intentando que se logre un consenso lo más amplio posible y utilizar los procedimientos parlamentarios democráticos para reducir al mínimo los vaivenes violentos de la política.

La enumeración de estos pecados no es una advertencia en contra de la privatización, sino de cuando ésta se lleva a cabo dentro de un marco inadecuado y sin tener presente un objetivo de desarrollo humano. Los responsables de las políticas pueden extraer muchas lecciones de unos intercam-