

**Programa Interdepartamental de Acción sobre la Privatización,
la Reestructuración y la Democracia Económica**

**La función de las organizaciones de empleadores
en la privatización**

Alan Wild

Los documentos de trabajo son documentos preliminares que se distribuyen con carácter oficioso en un número limitado de ejemplares, esencialmente para estimular el debate y recabar comentarios.

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 1998

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

ISBN 92-2-310895-0

Primera edición 1998

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.

Prólogo

El presente estudio forma parte de una serie de documentos de trabajo publicados con arreglo al Programa de Acción sobre la Privatización, la Reestructuración y la Democracia Económica, de la OIT, para uso de los gobiernos, las organizaciones de trabajadores y de empleadores y los organismos de desarrollo, así como de consultores, científicos y universitarios y directores de empresa. La OIT se interesa muy especialmente por los aspectos sociales de la privatización, del reajuste estructural y de la transformación económica. Pero también desea ayudar a todos los interesados a percibir y evaluar mejor las condiciones económicas, políticas y culturales que facilitan la aplicación de esas reformas. La experiencia nos dice que, en materia de privatización y de transformación de la economía, los países que logran movilizar cabalmente a los principales interesados son los que más éxito tienen.

Las organizaciones de empleadores pueden desempeñar una función de primer plano en la privatización, y en este documento se analiza su cometido empírico en 13 países. Su autor, el Sr. Alan Wild, constata que las organizaciones de empleadores tienen más posibilidades de aportar un valor añadido a la privatización en relación con los problemas que plantea el cambio de dirección que en lo que se refiere al cambio técnico de propiedad.

Entre otros ejemplos de actividades llevadas a cabo por las organizaciones de empleadores se citan las siguientes: promoción de la reforma de la empresa, influencia en las propuestas del gobierno, preparación de los directores de empresa para la privatización, elevación de su competencia y calificaciones y salvaguardia de sus intereses legales. Otros ejemplos concretos de lo que han hecho las organizaciones de empleadores son la vinculación de compañías con inversores internacionales, la determinación y el aprovechamiento de la «práctica óptima» nacional e internacional y la prestación de servicios consultivos y de asesoramiento a las compañías privatizables.

Aunque las actividades de las organizaciones de empleadores estudiadas son muy variadas, hay muchas cosas en común en la función global que les corresponde a su juicio. Dada la importancia de la privatización para las organizaciones de empleadores, es indudable que la labor que lleven a cabo y su influencia en la privatización puede y debe ser mayor.

En general, las organizaciones de empleadores examinadas en este estudio han criticado la actitud del gobierno, que las ha decepcionado, en lo que atañe a la intervención de los empleadores en la preparación de las normas legales que han de regir la privatización. Se sugiere que la privatización hubiese resultado más eficaz, y de aplicación más flexible, o más transparente, de haber participado ellas más directamente desde el primer momento en las iniciativas de privatización.

Todo ello confirma las conclusiones del Programa de Acción en otras ocasiones, a saber: el enfoque de la privatización y de la reestructuración basado en la participación y la consulta repercute positivamente en la fase de transición.

Este documento y los de las organizaciones de empleadores en que se basa son el resultado de la colaboración entre el Departamento de Desarrollo de Empresas y Cooperativas (ENTREPRISE) y la Oficina de Actividades para los Empleadores, de la OIT.

Max Iacono,
Coordinador del Programa de Acción sobre la Privatización,
la Reestructuración y la Democracia Económica
Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra

Indice

Prólogo	iii
Resumen ejecutivo	vii
1. Introducción	1
2. Objetivos de la privatización	2
3. Problemas que se derivan de la privatización de la industria	4
4. Función que desempeñan las organizaciones de empleadores	6
i) Promoción del desarrollo de la reforma de las empresas	6
ii) Influencia en las propuestas del gobierno	7
iii) Preparación del personal de dirección para la privatización y elevación de sus calificaciones y competencia	8
iv) Salvaguardia de los intereses legales de los altos dirigentes	9
5. Trabas que coartan la facultad de las organizaciones de empleadores de influir en las privatizaciones	12
i) Grado de influencia de una organización de empleadores	12
ii) Recursos y competencia profesional al alcance de las organizaciones de empleadores ..	14
6. Un «menú para la acción»: modelo de intervención eficaz de las organizaciones de empleadores en la privatización	15

Resumen ejecutivo

En este documento se examina la función de las organizaciones de empleadores en las decisiones de privatización recientes en 13 países: Argentina, Camerún, República Checa, China, Ghana, Letonia, México, Pakistán, Federación de Rusia, Senegal, Sri Lanka, Uganda y Viet Nam. Se basa en informes presentados por la organización de empleadores de cada país a la Oficina de Actividades para los Empleadores, de la Oficina Internacional del Trabajo.

La privatización de empresas que controlaba antes el Estado es probablemente el fenómeno económico mundial más importante de los veinte años últimos. Las privatizaciones se aceleraron a fines del decenio de 1980 y en el actual, a consecuencia de la ingente reestructuración económica provocada por el ritmo cada vez más rápido de mundialización de la industria y por el desmoronamiento del comunismo.

Hay muchas semejanzas entre las razones aducidas para la privatización y sus objetivos en los países estudiados. En todos sus informes se señalan a la vez la ineficacia y la poca idoneidad de los modelos imperantes, planificados o centralizados, habida cuenta de las circunstancias propias del mercado, de los anhelos del público y de las trabas que oponen a la participación activa de la nación en un comercio internacional cada vez más mundializado.

En casi todos los casos examinados en este documento, la privatización ha sido uno de los elementos fundamentales de la regeneración económica nacional, por lo que se le han fijado objetivos muy ambiciosos. No es, pues, sorprendente que las organizaciones de empleadores consideraran que la privatización era lo más importante que había ocurrido en la historia económica reciente de su país, y que destacaran la necesidad de llevarla debidamente a cabo.

La privatización ha revestido una u otra de estas dos formas básicas, o las dos a la vez: traspaso al sector empresarial de empresas pequeñas, cuando no estaban ya en manos de bancos privados, y reestructuración de las empresas más grandes, para darles un carácter comercial. La transferencia técnica de la propiedad se ha llevado a cabo de muy diversas formas, en función de las prioridades y circunstancias nacionales.

En la mayoría de los países, la actividad del gobierno se ha centrado fundamentalmente en los aspectos técnicos de la transferencia de propiedad. De hecho, por acuciantes razones políticas y económicas los gobiernos procuran con frecuencia transferir lo más rápidamente posible la propiedad del sector público al privado. Se ha dedicado mucha menos atención a la tarea global de privatización como importante fenómeno cultural y como iniciativa de transformación intensiva, en la que intervienen unos factores humanos que es preciso planificar, llevar a la práctica y complementar para poder alcanzar y mantener los objetivos de la privatización.

La función de las organizaciones de empleadores en la privatización ofrece posibilidades máximas de aportar un valor añadido, como se detalla en el presente estudio, en lo que atañe a los problemas generales inherentes al cambio de propiedad, contrapuestos a sus aspectos meramente técnicos.

Aunque las actividades de las organizaciones de empleadores examinadas en este documento pueden variar mucho por su intensidad y su influencia, los cometidos que a su juicio deben asumir tienen muchas cosas en común, y encajan muy directamente en la visión de la privatización como cambio cultural holístico, en contraposición a un programa relativamente técnico de cambio de propiedad. En general, no obstante, dada la importancia de la privatización para las organizaciones de empleadores no cabe duda de que sus actividades y su influencia pueden y deben tener más peso.

Todas las organizaciones de empleadores destacaron la importancia de las siguientes funciones: promoción del desarrollo de la reforma de las empresas, influencia en las propuestas del gobierno, preparación de los directores de empresa para la privatización, elevación de sus calificaciones y competencia y salvaguardia de los intereses legales de los dirigentes de empresa. Cabe señalar, además, en ciertos países, la vinculación de compañías con inversiones o socios

nacionales o internacionales, la determinación y adopción de la «práctica óptima» internacional y nacional y la prestación de servicios consultivos y de asesoramiento a las compañías, que se describen detalladamente en el presente estudio.

De los informes se desprende claramente que varía mucho de un país a otro la envergadura de la intervención de las organizaciones de empleadores en la tarea de privatización, tanto por su cantidad y su calidad como por su influencia. Esa diferencia tiene que ver con estos dos factores: los recursos y la competencia profesional de que disponen y su grado actual de influencia en el país.

Con excepciones notables, las organizaciones de empleadores han solido criticar la actitud de los gobiernos, que les ha decepcionado, a propósito de la intervención de los empleadores en la preparación de leyes sobre la privatización. En más de un informe se afirma que la privatización hubiese podido ser más eficaz, y aplicada más flexiblemente, o requerido un grado mayor de transparencia, de haber participado los empleadores en dicha tarea desde el primer momento. La predisposición del gobierno a aceptar la intervención de los empleadores les resulta sumamente útil a sus representantes. Una actitud menos favorable del gobierno no impide, sin embargo, a las organizaciones de empleadores expresar su parecer o efectuar un trabajo de promoción o de apoyo en relación con la privatización. Dicho más sencillamente, la privatización de la industria es tan importante para las organizaciones de empleadores que no pueden contentarse con una invitación del gobierno a intervenir en ella.

En los informes nacionales se menciona la escasez de calificaciones y/o de recursos al alcance de las organizaciones de empleadores, o disponibles en su seno, que les permitiría desempeñar el influyente papel que desearían tener en la privatización. Dadas la complejidad y la envergadura de muchas decisiones de privatización, aplicadas muchas veces enseguida y comprimiendo los plazos, no es sorprendente que no haya una competencia profesional y unos recursos suficientes.

Procede destacar que no parece haberse intentado realmente crear un centro de excelencia o un banco de datos sobre la «práctica óptima», que sean de fácil acceso para las organizaciones nacionales de empleadores. En el plano nacional precisamente, las organizaciones de empleadores tienen pendientes problemas análogos y dedican demasiados recursos a volver a inventar la rueda, o bien se desinteresan totalmente de los problemas más arduos.

Por supuesto, la responsabilidad del éxito o el fracaso de la privatización incumbirá a los nuevos propietarios y directores de la industria. De ahí la necesidad de que las entidades que los representan — esto es, las organizaciones de empleadores — hagan todo lo posible por crear un ambiente propicio y por facilitar la máxima ayuda posible en lo que será inevitablemente un momento difícil.

En el presente documento se han dado ejemplos de la forma en que las organizaciones de empleadores han aprovechado óptimamente la oportunidad de influir en la privatización, con o sin una invitación del gobierno y su aliento. Se han detallado asimismo algunas de las medidas positivas adoptadas por las 13 asociaciones de empleadores estudiadas en este informe.

Tomando como base esa información, se ha ideado el siguiente modelo de actividades de una organización de empleadores, en forma de un «menú para la acción»:

- Promoción de la privatización.
- Preparación de los dirigentes de empresa para la privatización.
- Realización de estudios y asesoramiento sobre la «práctica óptima mundial».
- Aclaración de la estrategia y los objetivos de la privatización.
- Formulación de los procedimientos más adecuados de transferencia de la propiedad.
- Comunicación de las decisiones de privatización y de los progresos logrados a todos los interesados.
- Formación y capacitación de directores de empresa y empresarios.
- Prestación de apoyo para la asimilación de los cambios.

-
- Atracción de inversiones e inversores apropiados para las empresas privatizadas.
 - Examen de privatizaciones anteriores y formulación de procedimientos que ayuden a aprender de los éxitos y los fracasos.
 - Observación constante de la evolución de las empresas privatizadas.
 - Apoyo constante a la dirección de empresa y las empresas privatizadas.

Aunque hay ciertos campos claros de «práctica óptima», las actividades que mencionan esas organizaciones de empleadores, y su influencia, con miras a mejorar la privatización de empresas han sido, en general, hasta ahora fragmentarias y menos importantes de lo que hubiese sido de desear. Más positivamente, todavía no es demasiado tarde para que los empleadores ejerzan su influencia, tanto en las nuevas privatizaciones como, sobre todo, en el desarrollo perdurable de las empresas recién privatizadas. El éxito duradero de la privatización dependerá decisivamente de la prestación de servicios de formación y de capacitación y de un apoyo constante a los propietarios y los directores de empresa.

Con objeto de estimular y facilitar una mayor intervención e influencia de las organizaciones de empleadores nacionales, convendría crear sistemas apropiados de apoyo a los empleadores nacionales. Esto podría consistir en el establecimiento de un centro de excelencia y/o un banco de datos sobre la «práctica óptima», fácilmente accesible para las organizaciones de empleadores y que proporcionara orientaciones y asesoramiento especializado, así como materiales didácticos e informativos apropiados.

1. Introducción

En este documento se examina el papel que han desempeñado las organizaciones de empleadores en las decisiones de privatización recientes en 13 países: Argentina, Camerún, República Checa, China, Ghana, Letonia, México, Pakistán, Federación de Rusia, Senegal, Sri Lanka, Uganda y Viet Nam. Se basa en informes presentados por la organización de empleadores de cada país a la Oficina de Actividades para los Empleadores, de la Oficina Internacional del Trabajo.

No se pretende reseñar los informes de los diferentes países, sino aprovecharlos para describir la función efectiva de las organizaciones de empleadores, determinar su eficacia y formular conclusiones generales sobre el mejor modo de valerse ellas mismas de su cometido y de su influencia para mejorar la tarea de privatización. Al documentar un modelo de «práctica óptima» industrial, en lo tocante a la función de las organizaciones de empleadores en la privatización, se atiende en el presente trabajo una de las preocupaciones principales, expresadas en la mayoría de los informes de los países, a saber, la de aprender de la experiencia de otros que están en condiciones similares.

La privatización de empresas que controlaba antes el Estado es probablemente el fenómeno económico mundial más importante de los veinte años últimos. Las privatizaciones se aceleraron a fines del decenio de 1980 y en el actual, al compás del ritmo cada vez más rápido de mundialización de la industria y del desmoronamiento del comunismo, que han provocado una ingente reestructuración económica.

En casi todos los casos examinados en este documento, la privatización ha sido uno de los elementos fundamentales de la regeneración económica nacional, por lo que se le han fijado objetivos muy ambiciosos. Análogamente, en la mayoría de las ocasiones la realidad de la privatización no ha sido la fácil transición de una burocracia estatal ineficaz al modelo deseado de eficacia de unas empresas de propiedad privada.

El mejor modo de determinar si las organizaciones de empleadores han influido positivamente, o no, en la privatización consiste en contrastar esa influencia con sus objetivos ideológicos y con los problemas concretos que hayan surgido en los distintos países estudiados en el presente documento.

De ahí que vayan a examinarse:

- los objetivos de la privatización;
- los problemas que se derivan de la privatización de la industria;
- la función que desempeñan las organizaciones de empleadores;
- las trabas que coartan la influencia real de las organizaciones de empleadores;
- un modelo para la eficaz intervención de las organizaciones de empleadores en las privatizaciones.

Procede señalar que este documento se ha redactado exclusivamente desde la perspectiva de la organización de empleadores de cada país estudiado. Por consiguiente, los comentarios sobre los objetivos de la privatización, los problemas pendientes, los factores que han dificultado las actividades de la organización de empleadores y cualesquiera recomendaciones encaminadas a mejorarlas se basan o se inspiran en las opiniones expresadas en los informes presentados por las diferentes organizaciones de empleadores.

2. Objetivos de la privatización

Hay muchas semejanzas entre las razones aducidas para la privatización y sus objetivos en cada país. En todos los informes se señalan a la vez la ineficacia y la poca idoneidad de los modelos imperantes, planificados o centralizados, habida cuenta de las circunstancias propias del mercado, de los anhelos del público y de las trabas que se oponen a la participación activa de la nación en un comercio internacional cada vez más mundializado.

Entre otros objetivos declarados de la privatización figuran el afán de una mayor eficacia, una titularidad de la propiedad de las empresas que no se limite al Estado, la conveniencia de que deje de ocuparse de la gestión financiera y administrativa de la industria, la obtención de fondos para la regeneración de la economía o la amortización de la deuda, la reducción de la demanda pública de importaciones y/o la supeditación a ellas, un mejor servicio prestado a los clientes, una mayor calidad, la reducción de los costos de producción, la supresión de los factores institucionales de rigidez, la profesionalización de la dirección de empresa, la creación de una competencia interna, la gestación y fomento de una mentalidad empresarial, una mayor concordancia entre la oferta y la demanda, promovida por un sistema de mercado, el establecimiento de medios eficaces para ponderar los logros de la industria, y una incitación al capital nacional e internacional privado, con objeto de que invierta en la economía.

Los diferentes objetivos pueden clasificarse en cinco grandes apartados:

- **Competitividad:** reducción de costos, elevación de la productividad, mejora de la calidad, implantación de una competencia interna, establecimiento de medios eficaces para evaluar la actuación de las empresas.
- **Elementos financieros:** renuncia del Estado a administrar unas empresas que consumen muchos recursos y que con frecuencia incurren en pérdidas, obtención de fondos para regenerar la economía y para amortizar la deuda, atracción de capital nacional e internacional, menor dependencia de las importaciones.
- **Elementos administrativos:** implantación de calificaciones y técnicas más profesionales, creación de una cultura de la empresa y del riesgo empresarial, intensificación de los incentivos y la motivación para el personal de dirección y el subalterno.
- **Elementos políticos:** introducción de un sistema de mercado, con objeto de armonizar la oferta de recursos con su demanda pública, ampliación del número de interesados como modo de crear una mentalidad general centrada en los resultados, incorporación de la economía a los mercados mundiales.
- **Elementos tecnológicos:** incitación a individuos y empresas para que recurran a los procedimientos más eficaces disponibles, importación de prácticas óptimas y soluciones internacionales de tecnología superior.

En vista de estos objetivos, no es sorprendente que las organizaciones de empleadores consideraran que la privatización era lo más importante que había ocurrido en la historia económica reciente de su país, y que destacaran la necesidad de llevarla debidamente a cabo.

Como es lógico, la forma de privatizar varía según los países. En ello influyen diversos factores, pero la influencia dominante corresponde a estos dos: el estado inicial de la estructura económica y los plazos fijados para la privatización.

En la Federación de Rusia, por ejemplo, la casi totalidad de la economía estaba controlada por el Estado, y se consideró política y económicamente indispensable efectuar la privatización lo antes posible. En China, en cambio, ha sido mucho más mesurada la evolución en el tiempo de la privatización, a partir de un arranque estructural similar. La reforma económica del país desde el decenio de 1970 se ha basado en un cambio gradual, y para Deng Xiaoping la reestructuración de la economía exigía «tantear el terreno, intuir el futuro».

En Viet Nam, al principio de sus iniciativas de privatización, en 1989, el 85 por ciento de las empresas eran de propiedad privada, pese a lo cual las mayores y más importantes empresas,

a las que les correspondía más del 80 por ciento del capital del país, estaba en manos de 6.400 empresas estatales. En opinión de la organización de empleadores, la VCCI, fue una operación «de escala limitada, con resultados modestos». En México, la privatización empezó en 1982, y redujo el número de empresas estatales de 1.155 a 204 en un plazo de diez años. En Ghana se han privatizado en diez años 182 empresas estatales.

La privatización ha revestido una u otra de estas dos formas básicas, o las dos a la vez:

- traspaso de empresas pequeñas, cuando no estaban ya en manos de bancos privados, a empresarios para convertirlas en estructuras empresariales;
- reestructuración de las empresas más grandes, para darles una orientación comercial.

La transferencia técnica de la propiedad se ha llevado a cabo de muy diversas formas, en función de las prioridades y circunstancias nacionales, y extrañó la adopción de algunas de las siguientes medidas, o de todas ellas: venta de empresas, o de parte de las mismas, suspensión de las actividades del Estado para ceder el paso a empresas privadas, fusiones y adquisiciones de empresas, contratos de gestión, subcontratación de elementos de empresas estatales, privatización parcial de compañías conservando el Estado la totalidad o una gran parte del capital, emisión de títulos en el mercado de valores, delegación de la gestión, establecimiento de grupos de empresas, y atracción de fondos privados para su inversión en actividades empresariales estatales.

3. Problemas que se derivan de la privatización de la industria

Se ha detallado ya la muy incitante variedad de resultados que esperaban conseguir los gobiernos gracias a la privatización de la industria. Se pensaba que el traspaso del control de la industria, del Estado a unos propietarios privados, iba a ser la panacea para casi todos los males de la economía.

En la mayoría de los países, la actividad del gobierno se ha centrado fundamentalmente en los aspectos técnicos de la transferencia de propiedad. De hecho, por acuciantes razones políticas y económicas los gobiernos procuran con frecuencia transferir lo más rápidamente posible la propiedad del sector público al privado. Se ha dedicado mucha menos atención a la tarea global de privatización como importante fenómeno cultural y como iniciativa de transformación intensiva, en la que intervienen unos factores humanos que es preciso planificar, llevar a la práctica y complementar para poder alcanzar y mantener los objetivos de la privatización.

La Federación de Empleadores de Uganda (FUE) sintetizó un tema importante, mencionado en diversos informes nacionales, al destacar que «la privatización no empieza y no termina con el cambio de dueño».

Para una buena privatización de la industria es preciso que las autoridades y los políticos consigan el apoyo decidido de todos los principales interesados: la población del país (los electores), los trabajadores y sus organizaciones representativas, la dirección de empresa, los clientes, los posibles inversores y los altos cargos públicos. Todos ellos tienen en potencia la facultad y la influencia de reducir la eficacia de la transferencia de propiedad mejor concebida técnicamente, e incluso de invalidarla.

Desde el punto de vista de los principales interesados, la privatización presupone diversas tareas sumamente importantes.

Hay que convencer a la población de que la privatización no consiste simplemente en «vender las joyas de la familia» a un grupito de propietarios privados, encumbrados, explotadores y, a menudo, extranjeros. Como la mayoría de los países antes comunistas han pasado decenios y decenios inculcando a su pueblo la idea de la maldad de la propiedad privada, no es tarea fácil.

A los trabajadores y a los sindicatos hay que hacerles ver que la mayor eficacia derivada de la privatización, y los cambios consiguientes de actitud y de modos de actuar, y la pérdida de puestos de trabajo, les favorecerán tarde o temprano, es decir, que «el remedio de la privatización» no es peor que la enfermedad.

La dirección de empresa tiene que aceptar espontáneamente la introducción de grandes y muy perturbadores cambios, así como la responsabilidad y los riesgos personales consiguientes.

Los clientes tienen que comprender que el cambio redundará en su propio beneficio, y que acarreará más posibilidades de elección, una mayor calidad y unos precios más bajos.

A los inversores (nacionales e internacionales) habrá que incitarles a aportar fondos y recursos al proyecto.

Los altos cargos públicos deben aceptar que el cometido más adecuado de las entidades estatales es administrar la economía de un modo macroeconómico «habilitador», y no en controlar a todos los elementos que la componen, y que la privatización debe llevarse a cabo aunque sea inevitable recortar el número de funcionarios públicos.

Será preciso convencer a todos los interesados de que la privatización es el rumbo más apropiado para la economía nacional, y también de que su vertiente técnica debe tener un carácter justo, eficaz y transparente.

Pero lo esencial es quizá que los empresarios y directores de empresa que vayan a controlar la industria dispongan de la competencia y el respaldo necesarios para poder encajar los grandes cambios que serán imprescindibles para el feliz desenlace de la privatización. En los informes

nacionales se habla mucho de la necesidad de implantar normas occidentales en la gestión de empresas. En realidad, serán sin duda relativamente pocos los directores y el personal de dirección occidentales capaces de llevar a la práctica el tipo de programas de cambio que se requieran en muchas de las compañías recién privatizadas, en los plazos fijados para la terminación de los mismos.

Procede examinar la función de las organizaciones de empleadores en la privatización, por cuanto ofrece posibilidades máximas de aportar un valor añadido, en lo que atañe a los problemas generales inherentes al cambio de propiedad, contrapuestos a sus aspectos meramente técnicos.

4. Función que desempeñan las organizaciones de empleadores

Aunque las actividades de las organizaciones de empleadores examinadas en el presente documento pueden variar mucho por su intensidad y su influencia, el cometido que les corresponde a su juicio tiene muchas cosas en común, y encaja muy directamente en la visión de la privatización expuesta anteriormente, ya que una cultura holística cambia el modo de actuar, en contraposición a un programa estructural más limitado de cambio de propiedad. No obstante, en general, dada la importancia de la privatización para las organizaciones de empleadores no cabe duda de que las actividades realizadas y su influencia pueden y deben tener más peso.

Todas las organizaciones de empleadores destacaron la importancia de las siguientes funciones:

- promoción del desarrollo de la reforma de las empresas;
- influencia en las propuestas del gobierno en beneficio de los empleadores;
- preparación de los directores de empresa para la privatización y elevación de sus calificaciones y competencia;
- salvaguardia de los intereses legales de los altos dirigentes.

Se señalaron, además, las siguientes funciones en determinados países:

- vinculación de compañías con inversiones o socios nacionales o internacionales (VCCI de Viet Nam);
- determinación y adopción de la «práctica óptima», internacional y nacional (Asociación de Dirigentes de Empresa de China y Consejo Nacional de Empleadores (CNP) del Senegal);
- prestación de servicios consultivos y de asesoramiento, en particular en materia de relaciones de trabajo y gestión del cambio (Asociación de Dirigentes de Empresa de China y Federación de Empleadores de Uganda (FUE)).

De los informes se desprende claramente que varía mucho de un país a otro la envergadura de las actividades de las organizaciones de empleadores en la tarea de privatización, tanto por su cantidad y su calidad como por su influencia.

Semejante diferencia de actividad y de influencia se explica por diversas razones. Las más corrientes tienen que ver con los recursos y la competencia técnica de cada organización y con su grado de influencia en el país, como se detalla más adelante.

A continuación se dan algunos ejemplos de actividades específicas en los cuatro campos calificados por todas las organizaciones de empleadores de elementos importantes en su función de promoción y aval de una transición fácil a una economía de mercado.

i) Promoción del desarrollo de la reforma de las empresas

Como es lógico, todas las organizaciones de empleadores son partidarias de la privatización y estiman que contribuyen poderosamente a convencer al gobierno, a los trabajadores, a los directores de empresa y a la población en general de los frutos de la privatización.

Muchas organizaciones emprendieron y publicaron estudios interesantes que demostraban las virtudes de la empresa privada. Ninguna insistió tanto en este aspecto como la Asociación de Dirigentes de Empresa de China, por lo que se describen detalladamente sus actividades más adelante.

La VCCI de Viet Nam afirma que es «la organización mayor y más representativa que promueve las actividades encaminadas al desarrollo de las empresas no estatales», y ha llevado a cabo proyectos de investigación en materia de privatización y organizado reuniones públicas,

a una de las cuales, sobre la igualdad, celebrada en Hanoi y la Ciudad de Ho Chi Minh, en mayo de 1996, asistieron 600 participantes.

En el Senegal, el Consejo Nacional de Empleadores (CNP) destaca la importancia de entablar una buena comunicación con los que intervienen en la privatización interesados por la privatización, tanto nacionales como internacionales, y de movilizarlos activamente. Detalla la utilidad de unos programas de comunicación, destinados, por un lado, al público en general y, por otro, a las entidades y organizaciones que intervienen directamente en la privatización.

La Federación de Empleadores (EFC) de Sri Lanka ha efectuado un estudio especial sobre la actuación de las empresas privadas, que demuestra que antes de la privatización estaban dirigidas «a la buena de Dios y se basaban en decisiones circunstanciales, encaminadas a agrandar al personal en la mayor medida posible».

La Unión de Industriales y Empresarios de Rusia creó en 1991 un Instituto de Expertos, encargado de analizar la privatización y sus resultados para movilizar a la opinión pública en lo que atañe a la privatización y para influir en la propia privatización, con miras a mejorar su eficacia. Entre otras publicaciones del Instituto cabe citar las siguientes (en su versión inglesa):

- *Russian enterprises: Life in crisis* (1992).
- *Enterprises and the Government: A hard way to compromise* (1992), y *Reforms à la Gaidar: 500 days after* (1993).
- *Russia's textile industry: Is there any chance for surviving?* (1994) y *Russian industry: A portrait in the interior of crisis* (1995).
- *Russia toward the year 2000* (1995).

ii) Influencia en las propuestas del gobierno

La mayor parte de los informes de todos los países consiste en una descripción de los procedimientos técnicos de privatización en cada uno de ellos y de la función desempeñada por las organizaciones de empleadores en lo que se refiere a su influencia en las privatizaciones.

La función y la influencia de las organizaciones nacionales de empleadores varían mucho. No obstante, en general la mayoría de ellas consideran que las decisiones referentes a esa vertiente técnica de la privatización son de carácter político, por lo que no es realmente necesario consultarlas. Las únicas excepciones reales son los informes de la FCI mexicana y la UIA argentina, que se detallan más adelante.

En la Federación de Rusia, la Unión de Industriales y Empresarios de Rusia critica al organismo oficial responsable de la privatización (el *Goskomimuschetvo*) por haber rechazado todas sus propuestas relativas a la privatización. Se le critica, de hecho, por haber rechazado casi todas las propuestas formuladas por organizaciones científicas y públicas que no coincidían con sus propios puntos de vista previos.

En Ghana, la Asociación de Empleadores de Ghana (GEA), junto con las demás organizaciones de empleadores, quedó excluida de toda intervención en la Comisión de Desinversiones. En 1993, a consecuencia del clamor público contra el secreto aparente que rodeaba la labor de la Comisión, el Gobierno tuvo que adoptar un enfoque más transparente y directo de la privatización. A pesar de que se concedió a los sindicatos un puesto en la recién creada Comisión, integrada por ocho personas, no hubo representantes de los empleadores.

En Letonia, la LDDK representa a los empleadores en el Consejo Tripartito de Letonia, la Comisión del Consejo de Ministros, la Comisión Tripartita de Protección de los Trabajadores y la Comisión Tripartita de Protección Social. En las reuniones semanales de la Comisión del Consejo de Ministros se habla de temas de privatización y, más concretamente, de decisiones referentes a las empresas que van a privatizarse y de los trámites legales de la privatización. Pese a esa intervención constante y aparentemente estrecha con el Gobierno, la LDDK menciona pocos

progresos satisfactorios en la configuración del programa de privatización, desde el punto de vista de los empleadores.

En la República Checa, la SP menciona una participación activa en la primera oleada de privatizaciones, por su condición de miembro de la Comisión del Ministerio de Comercio e Industria, que asesora sobre la selección de los proyectos de privatización y sobre temas como la reforma fiscal y la seguridad social. Se indica, sin embargo, que desde 1992 la nueva coalición que gobierna ha mostrado una disposición nula o mínima a aceptar o reforzar la función de los interlocutores sociales en los asuntos económicos.

En el Pakistán, la Federación de Empleadores de Pakistán (EFP) explica que el Gobierno no la consultó oficialmente sobre la evolución de su programa de privatización, a pesar de que la privatización venía siendo desde hacía tiempo una reivindicación del sector privado. Se criticó, pues, al Gobierno en las primeras fases de la privatización, por no tener unos objetivos claros y por haber engendrado un clima de recelo y duda, a causa de la falta de transparencia en la privatización.

En Uganda, la Federación de Empleadores de Uganda está en general bien relacionada con el Gobierno, tanto oficial como oficiosamente, pero lamenta su falta de influencia en la legislación sobre la privatización, que se rige por el modelo preferido por el Ministerio de Planificación y Desarrollo Económico y deja poco margen para una consulta adecuada de los interlocutores sociales sobre los temas más generales de orden social y laboral derivados de la privatización. A juicio de la Federación de Empleadores de Uganda, su influencia hubiera sido más fecunda de habersele asociado más directamente a la preparación de la ley, en vez de tener que ocuparse de la aplicación de unas decisiones previamente determinadas.

En un plano más positivo, la FCI mexicana señala que su intervención en la formulación de las normas de privatización fue plenamente adecuada. Su actuación más significativa consistió en su muy directa participación en la formulación de criterios para la elección de las empresas privatizables y su evaluación, como se detalla a propósito del estudio monográfico relativo a México, más adelante.

En la Argentina, la privatización se basó exclusivamente en un acuerdo entre el Gobierno y la organización nacional de empleadores (la UIA). El Acuerdo sobre la reconversión de la producción industrial argentina se firmó el 2 de septiembre de 1991. El Presidente de la UIA destacó su importancia con estas palabras: «Quiero insistir en que constituye históricamente el primer documento suscrito entre un gobierno y un sector empresarial».

En virtud del mismo, la UIA colabora amplia y activamente en la formulación y la aplicación de las privatizaciones.

iii) Preparación del personal de dirección para la privatización y elevación de sus calificaciones y competencia

En segundo lugar por su importancia para las organizaciones de empleadores, y después del deseo de influir en la configuración de la privatización adoptada por el gobierno, figura la formación del personal de dirección para adaptarlo a las nuevas modalidades que reviste la industria. La formación no es únicamente importante por las actividades realizadas hasta la fecha, sino también porque forma parte integrante de los planes futuros de la organización de empleadores.

En la reseña referente a la Asociación de Dirigentes de Empresa de China se mencionan grandes inversiones en formación, pero en otros muchos países se reconoce también claramente que la formación del personal de dirección es capital, al igual que la prestación de un apoyo decidido a la labor de formación y educación. Se ha señalado ya que hay sin duda relativamente pocos directores y equipos de dirección occidentales capaces de aplicar el tipo de programa de cambio que se requiere en muchas de las compañías recién privatizadas en los plazos fijados

políticamente para su terminación. De ahí el cometido crucial de la organización de empleadores en materia de formación y educación.

En Viet Nam, entre 1993 y 1996 se llevaron a cabo cada año 300 programas de formación para unos 2.000 dirigentes de empresa, centrado en la gestión y administración de empresas, la comercialización, los medios de financiación, el servicio a los clientes y la gestión de los recursos humanos.

En Uganda, la Federación de Empleadores de Uganda ha emprendido programas de formación en todos los niveles de la dirección de empresa, desde el consejo de administración hasta los supervisores y, directamente para el sector de la empresa pequeña y mediana, ha intensificado el volumen de formación con arreglo a los módulos de «Mejore su empresa» y «Monte su propia empresa».

iv) Salvaguardia de los intereses legales de los altos dirigentes

Se considera que el establecimiento de nuevos derechos y procedimientos para los propietarios de empresas privatizadas y la de su capacidad de ejercerlos constituye una vertiente importante del cometido de promotor de las organizaciones de empleadores en diversos países. Algunas de ellas estiman necesario concebir un entorno de trabajo nuevo y atento al personal, así como demostrar su utilidad, para que los empresarios puedan aprovechar las nuevas oportunidades que están hoy a su alcance.

Ahora bien, aparte de manifestar que la salvaguardia de los intereses de los empresarios es uno de los principales elementos del cometido de una organización de empleadores, se dan pocos detalles en los informes a propósito de las medidas adoptadas o los problemas pendientes.

Merece la pena destacar ciertas actividades concretas, mencionadas por determinadas organizaciones de empleadores. En la siguiente reseña de los estudios monográficos se exponen algunas de las características más interesantes y originales de la actuación de organizaciones de empleadores de cuatro países.

Estudio monográfico núm. 1

Asociación de Dirigentes de Empresa de China: preparación para la privatización

Con objeto de preparar a China y, en particular, a los directores de empresa chinos para la privatización, la Asociación de Dirigentes de Empresa de China ha desplegado una gran actividad.

Se han efectuado misiones de estudio de las empresas chinas, para familiarizar a los participantes con el sistema de mercado y, para interesar a un número mayor de directores de empresa, se ha invitado a venir a China a especialistas extranjeros de la gestión de empresas. Se han creado ocho centros de formación si no extranjeros, que se valen de materiales de estudio empresarial procedentes de institutos de gestión de empresa, traducidos al chino. Hasta la fecha, se han compilado y traducido cien bloques de materiales didácticos y celebrado más de 50 reuniones de trabajo internacionales, y han recibido formación, en el propio país o en el extranjero, 150.000 directores de empresa.

Se han producido unos 60 textos informativos, destinados a un público más amplio todavía, con una difusión de 140 millones de ejemplares, entre ellos una revista sobre la gestión de empresa, un diario sobre la empresa en China y una enciclopedia de la gestión de empresa en China. La Asociación de Dirigentes de Empresa de China ha contribuido asimismo a difundir los primeros logros de la economía de mercado en China. Hasta la fecha, se han publicado 98 documentos sobre la rentabilidad de los productos, las patentes, el material y equipo y la tecnología y la protección del medio ambiente.

En cuanto a la importante labor de difusión y asimilación de la «práctica óptima», la Asociación de Dirigentes de Empresa de China ha llevado a cabo una «evaluación de la competitividad de las empresas» y establecido un sistema de índices para medir la competitividad de las empresas chinas. Se efectuó un estudio de los problemas más corrientes, derivados de la transformación de las empresas, en relación con las 244 primeras que dejaron de ser de propiedad pública.

Además, la Asociación de Dirigentes de Empresa de China ha intervenido en la creación de compañías de asesoramiento, que han colaborado con 700 organizaciones en diferentes campos, que van desde la planificación financiera hasta la certificación de la calidad con arreglo a la norma ISO9000.

Estudio monográfico núm. 2

Federación de Empleadores de Uganda: establecimiento de unas relaciones de trabajo sanas

La ley ugandesa sobre la desinversión y la reforma de las empresas públicas estipula que la dirección de las empresas en curso de privatización «debe abstenerse de tomar ninguna medida que pueda provocar trastornos sociales». El informe de la Federación de Empleadores de Uganda destaca la posibilidad de que el entusiasmo de la dirección de empresa por la privatización confluya con la inquietud y desazón de los trabajadores para crear una dislocación de las relaciones de trabajo.

Entre 1993 y 1997, se han organizado varias sesiones y programas de formación para supervisores y delegados sindicales, con objeto de promover la armonía en las relaciones de trabajo, como fuente de progreso de la privatización y de mayor eficacia de las operaciones.

En esos mismos años, el Director Ejecutivo de la Federación de Empleadores de Uganda y otros altos dirigentes intervinieron en actividades de mediación de alto nivel, en relación con conflictos laborales en la banca, los seguros y los sectores del té y del azúcar.

Estudio monográfico núm. 3

VCCI (Viet Nam): acceso a las fuentes de financiación para las pequeñas empresas

Aunque las 31.000 empresas del sector privado suponen el 85 por ciento del número total de empresas vietnamitas, les corresponde menos de un quinto del capital del país, y no suelen tener más que unos pocos trabajadores. Tienen pocas oportunidades de conseguir créditos por conducto de los sistemas tradicionales de financiación. Según estadísticas recientes, han obtenido el 90 por ciento, más o menos, de su capital al margen del mercado de capital establecido. Esta importante fuente potencial de crecimiento económico queda, pues, coartada en lo que se refiere tanto a la creación de empleos como a los adelantos técnicos.

La VCCI ha colaborado con diferentes compañías en la realización de estudios de viabilidad de las inversiones y la concesión de garantías cuando se solicitan préstamos. Desde 1994, la VCCI ha colaborado en un gran número de proyectos de inversión con la CESPAP (Naciones Unidas), la ONUDI, PASIFICA (Estados Unidos) y ZDH (Alemania).

Estudio monográfico núm. 4

FCI (México): justificación técnica de la privatización

De 1982 a 1993, el número de empresas públicas que actuaban en México se redujo de 1.155 a 258. La privatización afectó a sectores industriales de gran importancia estratégica como los de la extracción de hierro, las canteras, el trigo, el café, las bebidas, el tabaco, los textiles y la industria del motor.

La designación de sectores privatizables se basó en una justificación técnica, a partir de los siguientes criterios:

- la empresa no satisface los objetivos para los cuales fue creada, o su existencia ha dejado de redundar en beneficio de los intereses nacionales o públicos;
- se podría refundir la actividad de la empresa con la de otra entidad para mejorar la eficacia y la privatización;
- la empresa no centra su acción en sectores prioritarios, y no hay razones económicas o públicas que justifiquen que la controle el Estado.

Una de las preocupaciones esenciales de los empleadores era que se llevara a cabo la privatización aplicando criterios claros de selección y privatización de empresas. Insistían en la necesidad de que la privatización fuera una operación totalmente transparente, que desembocara en una transferencia equilibrada y apropiada de la titularidad de la propiedad.

La FCI intervino muy directamente en la formulación de los criterios de evaluación de las empresas estatales, la evaluación técnica subsiguiente de las mismas, la determinación de posibles puntos fuertes y débiles, las oportunidades y amenazas de privatización y el valor de cada empresa. La FCI estima que se ha valido de datos, análisis y trabajos objetivos para realzar sensiblemente la objetividad y la calidad de las decisiones de privatización.

5. Trabas que coartan la facultad de las organizaciones de empleadores de influir en las privatizaciones

La envergadura de la intervención de las organizaciones de empleadores en la privatización, en lo que se refiere a la cantidad y la calidad del trabajo realizado y a la influencia ejercida, varían de un país a otro.

La diferencia tiene que ver esencialmente con dos factores: los recursos y la competencia profesional de la organización y su grado de influencia en el país. Por supuesto, estos dos factores no siempre están desconectados el uno del otro.

i) Grado de influencia de una organización de empleadores

El grado de influencia de la organización de empleadores en cada país está en parte ligada a la predisposición del gobierno a consultar a los representantes de los empleadores y, por ende, a tener en cuenta su parecer. En realidad, ha variado sensiblemente el grado en que los gobiernos han recabado y tomado en consideración la opinión de los trabajadores.

En un extremo, en la Argentina la propia privatización se basó en un acuerdo entre el Gobierno y la central patronal nacional, la UIA. En el extremo opuesto, en la Federación de Rusia el organismo responsable de la privatización, el *Goskomimuschestvo*, se desentendió de lo que pensaban los empleadores rusos, salvo cuando concordaba con su propia opinión.

En el cuadro 1 puede verse, en función del grado de influencia, la predisposición constatada de los gobiernos a aceptar una intervención de las organizaciones de empleadores en cada uno de los países estudiados.

Cabe suponer que un gobierno no se mostrará dispuesto a tener en cuenta el parecer de las organizaciones de empleadores, por tres razones: en primer lugar, porque desea que no se inmiscuya nadie en la política de privatización; en segundo lugar, porque no cree que los empleadores tengan algo interesante que aportar; y, en tercer lugar, porque no hay en el país una tradición de consulta a las asociaciones de empleadores.

Resulta evidente que los gobiernos han fomentado apenas la participación de los empleadores en aquellos países en los cuales no están todavía bien asentados los procedimientos de consulta o intervención de uno de los dos, o de ambos, interlocutores sociales.

Desde el punto de vista del presente informe, es más interesante observar que, a juzgar por las afirmaciones de las organizaciones de empleadores, donde menos ha aceptado su intervención el gobierno es en aquellos países en los cuales se ha considerado que la privatización es una decisión política, relacionada fundamentalmente con una transferencia de la propiedad de empresas del sector público al privado y en los que, en opinión del gobierno, la privatización debía efectuarse lo antes posible. De ello son buenos ejemplos la Federación de Rusia y Letonia.

Por el contrario, cuando se ha estimado que la privatización entraña un programa de cambio cultural más duradero y de gran alcance, la función de las organizaciones de empleadores ha solido ser más importante, como lo demuestra el caso de Sri Lanka, donde solamente se designó al Presidente de la EFC en la Comisión de Reforma de las Empresas Públicas después de haber surgido graves dificultades en las relaciones de trabajo, a causa del programa de privatización. Análogamente, en el Pakistán sólo se intensificó la intervención de los empleadores una vez redactado el proyecto de ley y surgido problemas de aplicación.

Cuadro 1. Predisposición que se le supone al Gobierno en lo que se refiere a la intervención de la organización de empleadores en la privatización

GRADO de influencia	País
Bajo	Ghana Federación de Rusia Letonia Pakistán Senegal República Checa (mediano, antes del cambio de gobierno en 1992)
Mediano	Camerún Uganda Viet Nam Sri Lanka (mayor más tarde, a causa de dificultades en lo tocante a las relaciones de trabajo)
Alto	Argentina México China

Con excepciones notables, las organizaciones de empleadores han solido criticar la actitud de los gobiernos, que les ha decepcionado, a propósito de la intervención de los empleadores en la preparación de leyes sobre la privatización. En más de un informe se afirma que la privatización hubiese podido ser más eficaz, y aplicada más flexiblemente, o requerido un grado mayor de transparencia, de haber participado los empleadores en dicha tarea desde el primer momento.

Por supuesto, el hecho de que los gobiernos no hayan consultado a las organizaciones de empleadores, o no estén dispuestos a oírlos, no justifica que los empleadores hayan llevado a cabo pocas actividades y/o influido apenas en el programa global de privatización. Es cierto que una actitud propicia del gobierno facilita las cosas a los empleadores, pero una actitud negativa o ambivalente de las autoridades no merma en nada la idoneidad o la importancia de la labor de los empleadores.

Es interesante observar que la clasificación de las actividades y la influencia reales de las organizaciones de empleadores en la privatización daría otro resultado que el que puede verse en el cuadro 1 a propósito de la actitud del gobierno. No sirve de nada rehacer la clasificación a partir de los informes de actividad e influencia de las organizaciones de empleadores. Pero procede señalar que el hecho de que las autoridades rusas no estén dispuestas a escuchar a los empleadores no le ha impedido al Instituto de Expertos expresar su punto de vista. Aunque el Gobierno del Pakistán no consultara a los empleadores en lo tocante a las cuestiones legislativas, esto no disuadió a la EFP de llevar a cabo actividades importantes en apoyo de la privatización. La labor de formación emprendida tanto en Uganda como en Viet Nam no tiene nada que ver con el hecho de que los gobiernos no las consultaran directamente en relación con las consecuencias legales de la privatización.

Esto reviste gran importancia para las organizaciones de empleadores en aquellos países en los que está en curso la privatización. La predisposición del gobierno a aceptar la intervención de los empleadores les resulta sumamente útil a sus representantes. Una actitud menos favorable del gobierno no impide, sin embargo, a las organizaciones de empleadores expresar su parecer o efectuar un trabajo de promoción o de apoyo en relación con la privatización.

Dicho más sencillamente, la privatización de la industria es tan importante para las organizaciones de empleadores que no pueden depender de una invitación del gobierno a intervenir en ella.

ii) Recursos y competencia profesional al alcance de las organizaciones de empleadores

En la mayoría de los informes nacionales se menciona la escasez de calificaciones y/o de recursos al alcance de las organizaciones de empleadores, o disponibles en su seno, que les permita desempeñar el influyente papel que desearían tener en la privatización. Dadas la complejidad y la envergadura de muchas decisiones de privatización, aplicadas muchas veces enseguida y comprimiendo los plazos, no es sorprendente que no haya calificaciones y recursos suficientes.

La organización de empleadores de la República Checa mencionaba la necesidad concreta de mejorar la competencia y la calidad del personal disponible para atender mejor a sus miembros en el futuro. En Ghana, la GEA menciona fallos invalidantes de la capacidad del personal, los medios financieros y la disponibilidad de material de oficina básico. Se dice algo similar en los informes de China, Letonia, el Pakistán, el Senegal, Sri Lanka, Uganda y Viet Nam a propósito de la necesidad de mejorar los recursos y la competencia internos, de las ventajas potenciales de aprender de la «práctica óptima» internacional y de la necesidad de contar con la ayuda de expertos.

Ante esa necesidad expresada claramente, no parece haberse intentado realmente crear un centro de excelencia o un banco de datos sobre la «práctica óptima», que estuviera fácilmente al alcance de las organizaciones de empleadores nacionales. En el plano nacional precisamente, las organizaciones de empleadores tienen pendientes problemas análogos y dedican demasiados recursos a volver a inventar la rueda, o se desinteresan totalmente de los problemas más arduos.

6. Un «menú para la acción»: modelo de intervención eficaz de las organizaciones de empleadores en la privatización

No hay quizá nada que tanto afecte a las actividades de las organizaciones de empleadores como las recientes privatizaciones en masa de la industria y los servicios. La privatización es el centro mismo de la regeneración económica en diversos países que están intentando abrirse camino en la economía mundial. La privatización presupone unos objetivos económicos muy rigurosos.

Se han descrito ya las grandes diferencias que existen en lo que atañe a la cantidad y la calidad de las actividades de las organizaciones de empleadores encaminadas a influir en la privatización. En muchos países, las organizaciones de empleadores indicaron que les preocupaba que el gobierno no estuviera dispuesto a recabar y tener en cuenta los consejos y sugerencias de los empleadores, así como la escasez de la competencia y los recursos a su alcance, o a su disposición, para poder desempeñar el influyente papel que deseaban asumir en la tarea de privatización.

Aunque hay ciertos campos claros de «práctica óptima», las actividades que mencionan esas organizaciones de empleadores y su influencia con miras a mejorar la privatización de empresas han sido, en general, hasta ahora fragmentarias y menos importantes de lo que hubiese sido de desear.

Cualquiera que sea la actitud del gobierno en lo tocante a la intervención de los empleadores en la privatización, el tema es demasiado grave para que sus organizaciones no tengan una función decisiva en la preparación, la realización y el feliz desenlace de la labor privatizadora. La participación de las organizaciones de empleadores en la tarea total de privatización es particularmente importante cuando se tiene en cuenta que el afán privatizador del gobierno se limita en muchos países a efectuar lo antes posible la transferencia técnica de la propiedad.

El éxito duradero de la privatización depende decisivamente de la preparación y la realización de un ambicioso programa a largo plazo de cambio cultural, en vez de contentarse con unos planes técnicos de cambio de la propiedad. La privatización necesita el apoyo de todos los interesados en las empresas existentes y en las recién privatizadas: la población del país, los trabajadores y sus organizaciones representativas, la dirección de empresa, los clientes, los posibles inversores y los funcionarios públicos. Todos ellos tienen en potencia la facultad y la influencia de reducir la eficacia, e incluso de invalidar la transferencia de propiedad mejor concebida técnicamente.

Por supuesto, la responsabilidad del éxito o fracaso de la privatización incumbirá a los nuevos propietarios y directores de la industria. De ahí la necesidad de que las entidades que los representan, esto es, las organizaciones de empleadores, hagan todo lo posible por crear un ambiente propicio y por facilitar la máxima ayuda posible en lo que será inevitablemente un momento difícil.

En una situación general de influencia y actividad limitadas, se han dado ejemplos de la forma en que las organizaciones de empleadores de los 13 países examinados en el presente estudio han aprovechado óptimamente la oportunidad de influir en la privatización, con o sin una invitación del gobierno y su aliento. Tomando como base esa información, se ha ideado el siguiente modelo de actividades de una organización de empleadores, en forma de un «menú para la acción».

Menú para la acción

1. Promoción de la privatización

Mediante investigaciones y estudios nacionales e internacionales, producir y publicar materiales que promuevan la teoría y la práctica de la privatización, destinados a los principales interesados del país: el gobierno, los trabajadores y sus organizaciones representativas, la dirección de empresa, los clientes, los posibles inversores nacionales e internacionales y la población en general.

2. Preparación de los directores de empresa para la privatización

Producir y difundir materiales didácticos, y otros similares, destinados específicamente a dar a conocer el cometido y el empeño de los directores de empresa con miras a una buena privatización de la industria. La finalidad de esta labor es movilizarlos en pro de la privatización, en vez de incitarlos a oponerse a ella.

3. Asesoramiento sobre la «práctica óptima mundial»

Constituir la organización de empleadores como fuente de enseñanza fecunda sobre los éxitos y las dificultades surgidos en otros países.

4. Aclaración de la estrategia y los objetivos de la privatización

Incitar al gobierno a formular y dar a conocer una estrategia y unos objetivos claros para la privatización, con objeto de que los principales interesados entiendan lo que se pretende conseguir gracias a ella y el modo en que ha de llevarse a cabo.

5. Formulación de los procedimientos más adecuados de transferencia de la propiedad

Incitar al gobierno a adoptar medios apropiados de transferencia de la propiedad, del sector público al privado, precisando los criterios de selección de las empresas privatizables, el modo de determinar el valor de las compañías, la estructura orgánica consiguiente y la elección de nuevos propietarios adecuados.

6. Comunicación de las decisiones de privatización y de los progresos logrados a todos los interesados

Informar a todos los interesados, a lo largo de las operaciones de privatización, de los objetivos esenciales y de los progresos logrados, lo cual ha de bastar en el caso de los interesados más importantes — directores de empresa, trabajadores e inversores —, para que se actúe en un ambiente transparente y seguro.

7. Formación y capacitación de directores de empresa y empresarios

Proporcionar medios de apoyo y formación específica a los directores de empresas y los empresarios, para que adquieran conocimientos sólidos en materia de gestión.

8. Prestación de apoyo para la asimilación de los cambios

Dispensar formación y apoyo específicos en relación con la implantación y la gestión eficaces de los grandes programas de cambio.

9. Atracción de inversiones e inversores apropiados

Promover la privatización y las oportunidades de inversión posibles entre los inversores nacionales e internacionales más indicados, lo cual puede entrañar el asesoramiento de los eventuales propietarios de empresas pequeñas y medianas sobre el modo de obtener fondos para la compra y el funcionamiento de las mismas.

10. Examen de privatizaciones anteriores y formulación de procedimientos que ayuden a aprender de los éxitos y los fracasos

Estudiar las operaciones de privatización y la experiencia previa de empresas en transición, para que las demás aprendan tanto de sus éxitos como de sus dificultades.

11. Apoyo constante a las empresas y a la dirección de empresa

Como la buena privatización de una empresa es una tarea larga y compleja de adaptación al cambio, prestar un apoyo constante a los empresarios y directores de empresa en la ulterior evolución de su compañía.

Con objeto de estimular y facilitar una mayor intervención e influencia de las organizaciones de empleadores nacionales, convendría crear sistemas apropiados de apoyo a las federaciones nacionales. Esto podría consistir en el establecimiento de un centro de excelencia y/o un banco de datos sobre la «práctica óptima», fácilmente accesible para las organizaciones de empleadores.

El centro de excelencia proporcionaría orientaciones y asesoramiento especializado, tanto «en conexión directa» como *in situ* a dichas organizaciones de empleadores. El banco de datos sobre la «práctica óptima» documentaría y daría a conocer a los empleadores lo que se desprende de iniciativas coronadas por el éxito y ofrecería modelos de materiales didácticos e informativos.