
RUSIA – AMÉRICA LATINA: PARALELOS DEL DESARROLLO

FORMACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN RUSIA Y LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA

Natalia P. Kononkova

Doctora titular (Economía), (npkononkova@econ.msu.ru)

Universidad Estatal LOMONÓSOV de Moscú,
Léninskie gory, 1 Moscú, 119991, Federación de Rusia

Recibido el 10 de febrero de 2019

Resumen: *El artículo trata lo relacionado con la teoría y práctica del funcionamiento del sector público en la economía contemporánea. El autor fundamenta el concepto de la dualidad de las relaciones económicas en el sector público cuyas actividades se desarrollan en la economía de mercado, así como lo peculiar de la formación de dicho sector en diferentes países del mundo. Atención especial se presta al proceso de desarrollo del sector público en Rusia que va llevándose a cabo en el ambiente de las transformaciones postsocialistas y a la identificación de las regularidades tanto comunes como específicas, además de análisis en cuanto a los aspectos prácticos de la formación del sector público en los países de América Latina. El autor llega a la conclusión de que dado el carácter común de los problemas del desarrollo actual del sector público en los países en mención y de las tareas de preservar la capacidad de competencia en las condiciones de la economía mundial, es preciso ahondar en el estudio respecto a las prácticas de la administración y gerencia de las compañías estatales en la región latinoamericana.*

Palabras clave: *Rusia, América Latina, sector público, inversiones, privatización, nacionalización, propiedades del Estado*

THE PUBLIC SECTOR DEVELOPMENT IN RUSSIA AND LATIN AMERICAN COUNTRIES

Natalia P. Kononkova

Dr. Sci. (Economics), (npkononkova@econ.msu.ru)

Natalia P. Kononkova

LOMONOSOV Moscow State University
1, Leninskie gory, Moscow, 119991, Russian Federation

Received on February 10, 2019

Abstract: *The article examines the theory and practice of the public sector in the modern economy, justifies the dual nature of economic relations in the public sector in market environment, as well as the specific features of public sector formation in different countries of the world. Special attention is paid to the public sector formation in Russia in the span of the post-socialist transformation and its further development, identifying its general and specific regularities, as well as to the analysis of the public sector formation in Latin America. The author comes to the conclusion that the common problems in the modern development of the public sector in these countries and the common goals of keeping up competitive positions in the global economy make it necessary to carry out a deeper study as for the management practice used by the state-owned companies in the Latin American region.*

Keywords: *public sector in the Russian economy, public investment, state property, privatization, nationalization, public sector in Latin America*

ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ В СТАНОВЛЕНИИ ГОССЕКТОРА В РОССИИ И В СТРАНАХ ЛАТИНСКОЙ АМЕРИКИ

Наталья П. Кононкова

Д-р экон.наук, доцент (nrkononkova@econ.msu.ru)

Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова
РФ, 119991, Москва, Ленинские горы, д. 1

Статья получена 10 февраля 2019 г.

Аннотация: *В статье рассматриваются вопросы теории и практики государственного сектора в современной экономике, обосновывается двойственный характер экономических отношений в государственном секторе в рыночной среде, а также – наличие особенностей его формирования в разных странах мира. Специальное внимание уделяется становлению и развитию государственного сектора в России в условиях постсоциалистической трансформации, выявлению*

общих и специфических закономерностей, а также - анализу практики становления государственного сектора в странах Латинской Америки. Автор приходит к выводу о том, что общность проблем современного развития государственного сектора в отмеченных странах и задач сохранения конкурентных позиций в мировой экономике требует более глубокого изучения практики управления государственными компаниями в латиноамериканском регионе.

Ключевые слова: *государственный сектор в российской экономике, государственные инвестиции, государственная собственность, приватизация, национализация, государственный сектор в странах Латинской Америки*

La formación del sector público en Rusia en las condiciones de la transición a la economía de mercado pone de manifiesto una serie de regularidades específicas que permiten hablar sobre diferentes modelos de su formación y de distintas opciones para la solución de los problemas del desenvolvimiento económico en los países en vías de desarrollo, incluidos los países post socialistas. Eso plantea frente a la comunidad académica la tarea de investigar las regularidades del comportamiento del sector público en la economía de mercado y el potencial de la propiedad pública para la solución de problemas estratégicos, estudiar profundamente la experiencia exitosa de la administración de la propiedad pública en los países que presentan semejantes problemas de desarrollo. En este contexto, el análisis comparativo de las trayectorias del desarrollo del sector público en la Rusia post socialista y en los países de Latinoamérica representa, sin duda, un gran interés tanto desde el punto de vista de la teoría del sector público como desde la óptica de la práctica de la administración de los bienes públicos. Los países de Latinoamérica muestran alta eficiencia de las inversiones públicas en el desarrollo de sus economías, mientras que la experiencia de Rusia es interesante en cuanto a la

reformación del sistema de administración de la propiedad pública y su mayor transparencia.

Sector público de la economía: naturaleza y carácter de las relaciones económicas

El sector público consta de un conjunto de estructuras cuyas actividades se basan en la propiedad del Estado y van encaminadas a resolver los problemas de relevancia nacional que las empresas privadas no pueden enfrentar con éxito por diferentes razones. En los países con la economía de mercado bien desarrollada, el sector público como tal complementa de modo orgánico el sector privado. Además, el sector público tiene por objetivo asegurar la realización de funciones económicas del Estado las más importantes destinadas, en primer lugar, a crear una economía socialmente orientada, garantizar un nivel de vida aceptable, cumplir los cometidos del desarrollo estratégico, garantizar avance tecnológico, seguridad económica nacional y competitividad en la economía mundial. Los investigadores llegaron a la conclusión de que las dimensiones óptimas del sector público en la economía de mercado de hoy son indicadores que no equivalen al cero [1, pp. 136-138]. Dichos indicadores se determinan por las particularidades nacionales y por las metas del desarrollo económico que se plantean en un dado período de tiempo.

Generalmente se considera que las empresas públicas realizan su acción en base de planificación, que se encuentran bajo control directo del Estado y que por eso las relaciones económicas en el sector público son *a priori* de carácter planificado. Pero eso no es exactamente así. En el ambiente de mercado las estructuras estatales se involucran en las relaciones

de mercado e interactúan con la empresa privada. Las actividades de algunas empresas públicas se orientan a obtener ganancias y en este propósito ellas poco se diferencian de las empresas privadas. Sin embargo, por cuanto las empresas y entidades públicas se encargan de asegurar el bienestar social, su actitud efectivamente tiene sus particularidades.

Inclusive en el ambiente de mercado el comportamiento de las empresas y entidades públicas se halla sujeto a los objetivos y leyes específicos, por lo cual difiere sustancialmente de la actuación de las personas morales privadas, lo que permite afirmar que las relaciones económicas en el sector público tienen un carácter especial.

Las relaciones económicas que se desarrollan entre los sujetos en el proceso de producción, distribución y consumo de los bienes creados por los productores privados se rigen por el mecanismo de mercado, lo que se manifiesta en su autonomía, independencia en la toma de decisiones, libre comercialización de los bienes y servicios en el mercado y apropiación de los resultados de sus actividades. Las actividades de los productores privados apuntan a satisfacer sus intereses individuales y, al fin y al cabo, a obtener ganancias. Al contrario, las relaciones entre los sujetos económicos en el sector público se caracterizan por una serie de rasgos específicos, entre los que están los siguientes:

- 1) colectivización de la actividad económica debido a su carácter social;
- 2) alto grado de socialización debido a la meta de garantizar el desarrollo íntegro de los individuos y de la sociedad en general;
- 3) multiplicidad de sujetos en la realización de los derechos de propiedad;

4) ejercicio de control directo por parte del Estado.

Lo peculiar de las relaciones económicas en el sector público no se limita a lo indicado. La implicación de las estructuras públicas en el sistema de las relaciones de mercado acarrea algunas alteraciones en los vínculos entre los sujetos en el sector público, tales como un fenómeno de “oportunismo”, lo que permite atribuirles la naturaleza dual. Este problema fue tratado con atención especial por los seguidores de la teoría de la elección social, en particular, por el famoso economista estadounidense, laureado con el Premio Nobel (2001) Joseph E. Stiglitz en su obra “La economía del sector público” [2, p. 22]. En su opinión, las principales causas del comportamiento oportunista del personal de la empresa pública son la multiplicidad de los objetivos y tareas y escasos estímulos económicos para los gerentes que ejercen la administración de las empresas. Tal situación en el ambiente de mercado propicia la alteración de la esencia misma de las relaciones de propiedad pública y lleva a su deterioro.

Además, se puede señalar la heterogeneidad de la estructura del sector público que se caracteriza por la diversidad de tipos de agentes económicos cuyos objetivos prácticos difieren considerablemente. Entre los agentes económicos públicos se destacan estructuras meramente comerciales, organismos comerciales socialmente orientados y las empresas sin ánimo de lucro.

El diferente grado de la involucración en las relaciones de mercado en función de su estatus jurídico, la multiplicidad de los objetivos, así como insuficientes estímulos para sus empleados favorecen para que los gerentes usen sus cargos en beneficio personal y frecuentemente hacen que las organizaciones sin ánimo de lucro se impliquen en actividades

comerciales en desacato de lo establecido en sus estatutos, elaborados y adoptados conforme a la ley. La producción de bienes mixtos, efectuada conjuntamente por empresas públicas y privadas, aumenta los incentivos para el uso ineficiente de la propiedad pública.

En consecuencia, en el desarrollo de las relaciones económicas inciden tanto la regulación directa del Estado como la del mercado. En este sentido se puede concluir que las relaciones económicas en el sector público gozan de dualidad: son de planificación y de mercado al mismo tiempo. Por una parte, las actividades de una empresa pública las controla directamente el Estado, por otra, dentro de este control al agente se le permite cierta independencia y autonomía en cuanto a la involucración de la propiedad pública en el tráfico comercial. Esta dualidad se manifiesta de modo diferente en el funcionamiento de estructuras estatales de cada tipo. En las condiciones de mercado unas empresas públicas usan con fines comerciales no más que algunos de sus bienes gozando de autonomía en este aspecto de sus actividades, mientras que otras se meten de lleno en actividades mercantiles. Así, la gestión de un paquete de acciones del Estado es una actividad netamente de mercado que implica tener conocimientos sobre la coyuntura en el mercado y poseer hábitos que permitan actuar en el mercado de capitales.

El carácter dual de las relaciones económicas en el sector público permite plantear una hipótesis sobre la posibilidad de combinar los principios de planificación y de mercado en el actuar del sector público y suponer la probabilidad de obtener un efecto económico adicional con miras de aumentar la eficiencia de su funcionamiento. La experiencia práctica de los países desarrollados muestra que la combinación de los métodos de

planificación y de mercado en la economía del sector público crea nuevas condiciones para el desarrollo de la actividad empresarial pública. Entender lo relevante de introducir los criterios de mercado en la gestión de los bienes públicos tiene una importancia especial para poder elaborar métodos apropiados de administración para el sector público en las condiciones contemporáneas de la economía rusa. Recordemos que la reforma económica de los 1960 en la URSS no había surtido los resultados deseados, básicamente, por no haber tomado en cuenta el hecho de que la propiedad pública puede funcionar tan exitosamente como la privada con el empleo de los métodos de gestión propios del mercado.

La introducción de los criterios de mercado en la gestión del sector público permite a las empresas estatales obtener por su cuenta los recursos financieros tanto en el mercado de capitales como mediante la diversificación de sus actividades, así como elevar la calidad de la gestión y de los bienes ofrecidos al invitar profesionales independientes, etc. Al mismo tiempo, el uso activo de los métodos de mercado en el sector público implica el peligro de que la propiedad pública sea empleada con fines distintos de los declarados o de que se interrumpan las actividades de destinación. Por eso, el uso de los mecanismos de mercado debe ser supervisado.

En la práctica mundial se acostumbra evaluar las proporciones de la intervención estatal por medio de la dinámica de los gastos públicos que permite juzgar si el sector público se contrae o, al contrario, se amplía. Según los datos del Banco Mundial, en el Cuadro 1 se presenta el nivel de los gastos públicos (en % del PIB) en algunas regiones del mundo en los años 2010 y 2016.

Porcentaje del gasto público en el PIB (%)

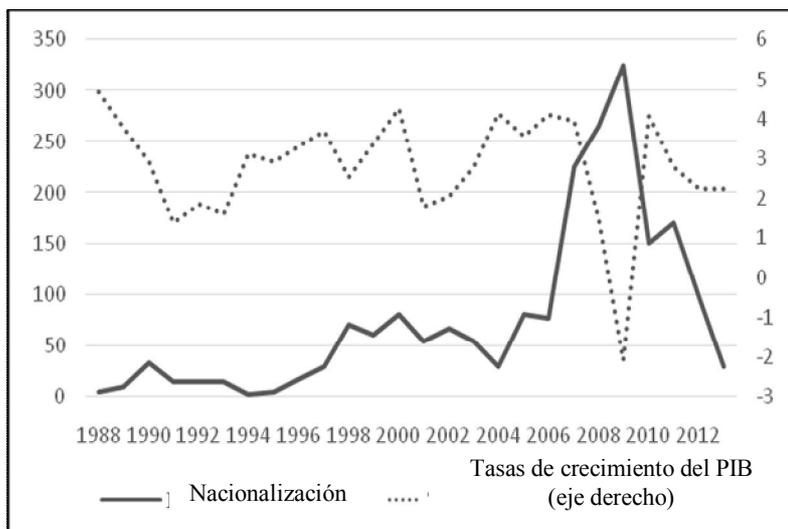
	País/años	2010	2016
1	EE.UU.	26,2	22,7
2	Alemania	31,1	27,9
3	Francia	49,7	48,3
4	Italia	41,5	42,3
5	Rusia	27,4	30,8
6	Países de Latinoamérica	26,2	29,2
7	México	21,4	21
8	Brasil	30,8	36,3
9	Argentina	-	26,3
10	Chile	20,5	22,2
11	Perú	17,8	19,8
12	Mundo	28,6	27,5

Fuente: Compuesto en base de datos del BancoMundial (The World Bank). Available at: <http://data.worldbank.org> (accessed 20.01.2019).

La dimensión del sector público se determina en cada caso concreto por las metas y funciones del Estado, mientras que el modelo de su desarrollo se define por el sistema de gobierno. La práctica de muchos países manifiesta que en los períodos de crisis se acrecenta el papel del sector público en la economía. Tal regularidad es común para todos los países, según se desprende de nuestras investigaciones [3, pp.43-45]. Pues, entre las regularidades generales más importantes del desarrollo del sector público se halla el crecimiento del número de las nacionalizaciones e incremento del gasto público en el PIB en los períodos de crisis y durante bajas tasas del crecimiento económico (véa gráficos 1, 2).

Gráfico 1

Dinámica de las transacciones de nacionalización y el PIB a nivel mundial (1988-2013)



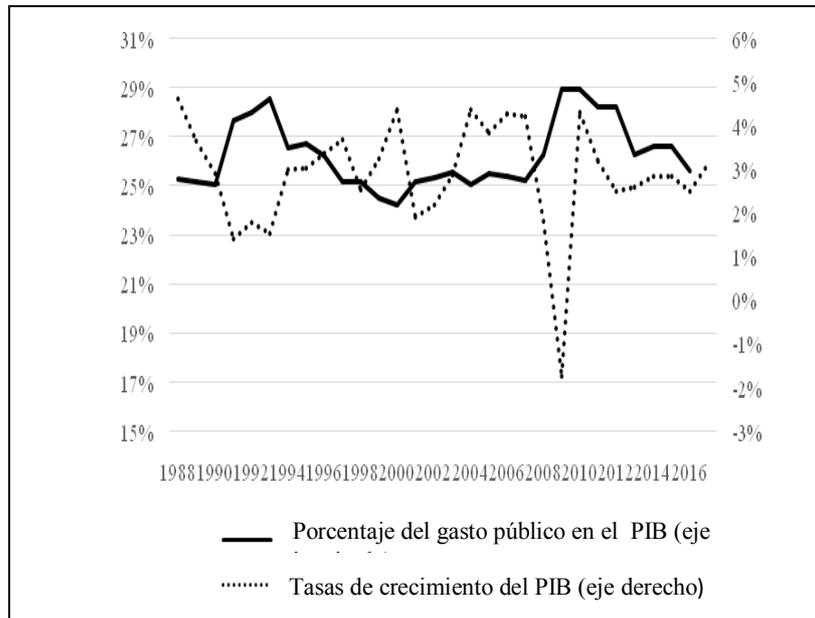
Fuente: Compuesto en base de los datos del Banco Mundial (The World Bank). The PB Report 2013/2014. Available at: <http://www.privatizationbarometer.net> (accessed 10.11.2017)

Para estudiar las peculiaridades de la formación y desarrollo del sector público es necesario referirse a las prácticas de países concretos.

Tendencias principales del desarrollo del sector público en Rusia en el transcurso de las reformas de mercado

El sector público en la economía rusa comenzó a formarse durante la implementación de las reformas de mercado en los años 1990.

Dinámica de tasas de crecimiento del PIB y del porcentaje del gasto público en el PIB a nivel mundial en 1988-2017



Fuente: Compuesto en base de datos estadísticos del Banco Mundial (The World Bank). Available at: <http://data.worldbank.org> (accessed 20.01.2019).

El procedimiento principal fue la privatización impetuosa y de gran envergadura. El proceso de la formación del sector se destacó por una serie de peculiaridades originadas por el contexto y la esencia de las transformaciones. Antes que nada, su creación se efectuaba por medio de reducción de las empresas públicas con la finalidad de acabar con el monopolio del Estado. El gobierno ruso no se proponía constituir empresas públicas eficientes para resolver tareas socialmente importantes, pese a que los representantes del pensamiento económico occidental

tendían a dar especial atención a la eficiencia funcional del sector público, por lo cual la creación del valor agregado en beneficio de la sociedad era una especie de criterio para la formación de su estructura. A diferencia de los países más avanzados, en Rusia en el período de las transformaciones de mercado no se proponía crear un claro y preciso sistema de gestión de las empresas públicas que se basara en un estudio profundo y pormenorizado de los procesos de utilización de la propiedad estatal. El objetivo principal consistía en llevar a cabo una desestatización económica rápida.

La intención de acabar a la mayor brevedad posible con el monopolio del Estado y reducir las dimensiones de la economía estatal se tradujo en privatización masiva, un proceso que fue realizado con grandes irregularidades y respondía a los intereses de reducidos grupos de poder (sobre aquellos hechos se debatía activamente en numerosas publicaciones rusas en los años 2000). Aquello manifestó bien claro lo contradictorio de la formación del sector público en nuestro país. Por una parte, se suponía que su funcionamiento serviría para lograr los fines sociales y respondería a los intereses de la sociedad. Por otra parte, los modos y métodos de su formación se aplicaban de tal manera que en la práctica contradecían los intereses de la sociedad e incluso los del Estado. La privatización se efectuaba conforme a la nueva ley que facilitaba el procedimiento de aquellas al reducir los plazos de las transacciones, pero no contribuía a la mayor eficiencia en el uso de los bienes públicos. En consecuencia, el sector público quedó compuesto por empresas que había después de la privatización, que eran de poco rendimiento y las cuales en su totalidad podrían calificarse como una propiedad completamente inútil.

Como otra peculiaridad podría considerarse el alto grado de la concentración de los capitales en los sectores de producción, prevaleciendo en las ramas de los monopolios naturales. Esto, por un lado, hizo que los monopolios naturales quedaran en manos del Estado, por otro, servía de sustento para explicar la ineficiencia de las privatizaciones realizadas y el fenómeno de “propietario ineficiente”. Además, la privatización de algunos eslabones de las cadenas tecnológicas llevó a la ruptura de los vínculos existentes en la economía debilitando las posiciones tanto del sector privado como del público.

Una característica importante del sector público en formación fue el hecho de que los gerentes de las empresas públicas tenían de sobra intereses personales en el asunto. Los altos cargos en los órganos del poder central y local presentaban ventajas para los funcionarios en el posicionamiento en el nuevo sector público, lo que en adelante afectaría el desarrollo de las empresas de los monopolios naturales. Estos y otros momentos específicos surgidos en los tiempos cuando el sector público se segregaba del sistema administrativo y centralizado que había imperado en el país permite afirmar que dicho sector como si cambiara de “orientación” en las condiciones de transición. Es decir, ya no servía tanto al interés público sino cuanto se puso al servicio de los intereses personales de los funcionarios de alta gerencia. No es casual que un entrelazamiento poco habitual de los criterios públicos y privados en el manejo de los bienes del Estado es mencionado por los investigadores como algo peculiar de las reformas en Rusia. Formalmente estos bienes permanecían bajo el control estatal, pero en realidad servían a los intereses corporativos de ciertos grupos [4, p. 167].

Eso obedecía a que el sector público iba formándose con una participación muy específica del Estado que formulaba las

reglas de la privatización de tal manera que estas sirvieran a los ex-funcionarios y a los representantes de un nuevo grupo oligárquico. Según afirma Stanislav Ménshikov, algunos funcionarios no solo propiciaban la creación de la nueva oligarquía financiera, sino que ellos mismos se servían de la desestatización para enriquecerse, “recibían cargos de dirección en las compañías privadas y estatales, algunos de ellos llegaban a ser propietarios de estas compañías o fundaban sus propias empresas apropiándose de los activos del Estado y valiéndose de sus contactos de antaño en el aparato estatal” [4, p.167].

Los numerosos problemas del funcionamiento poco eficaz del sector público de hoy, agravados por la imperfección de las reformas de mercado, se deben a su formación contradictoria en el período de transición en Rusia. Ya que en los años 2000 el sector privado no lograba alcanzar muchas metas del desarrollo económico, se requirió mayor participación del Estado en la economía y recuperación parcial del sector público lo que fue propiciado por una coyuntura de mercado favorable. No obstante, esta recuperación transcurría en base de ideas de la privatización efectuada anteriormente: constituyendo corporaciones estatales (estructuras integradas verticalmente con tipo de propiedad impreciso) en forma de organizaciones no lucrativas, incrementando el número de las entidades públicas no lucrativas y concentrando el capital en acciones en manos del Estado. En el Cuadro 2 se exponen los datos de la dinámica de la cuota del Estado en el capital de las sociedades anónimas desde 1999 hasta 2015.

Dinámica de la participación estatal en el capital de las sociedades anónimas

Años	Total	Hasta 25%	25-50%	50-100%	100%
	<i>unidades</i>	%	%	%	%
1999	3316	26	48,3	14,2	11,5
2001	3524	49,55	34,4	14,35	1,7
2002	4407	51,5	31,8	14,65	2,05
2003	4222	51	32,7	13,95	2,35
2004	3704	47,75	33,35	14,6	4,3
2005	4075	44,8	30,4	12,85	11,95
2006	3724	30,5	25,4	11,4	32,6
2007	3997	24,4	21,3	9,6	44,6
2008	3674	21	17,6	7,3	54,1
2009	3367	24,2	14,9	6	54,9
2010	2949	24,3	12,8	5,7	57,2
2011	2957	21,85	11,35	4,6	62,2
2012	2819	29	9,6	4	57,4
2013	2333	15	14	6	65
2014	1864	20	14	6	60,1
2015	1593	17,28	12,38	6,53	63,81

Fuente: Privatización en el mundo contemporáneo: teoría, empírica, "nueva dimensión de Rusia": en 2 volúmenes, volumen 2., ed.: A.D. Radygin. M.: ID "Delo", 2014, pp.20, 38 (In Russ.).

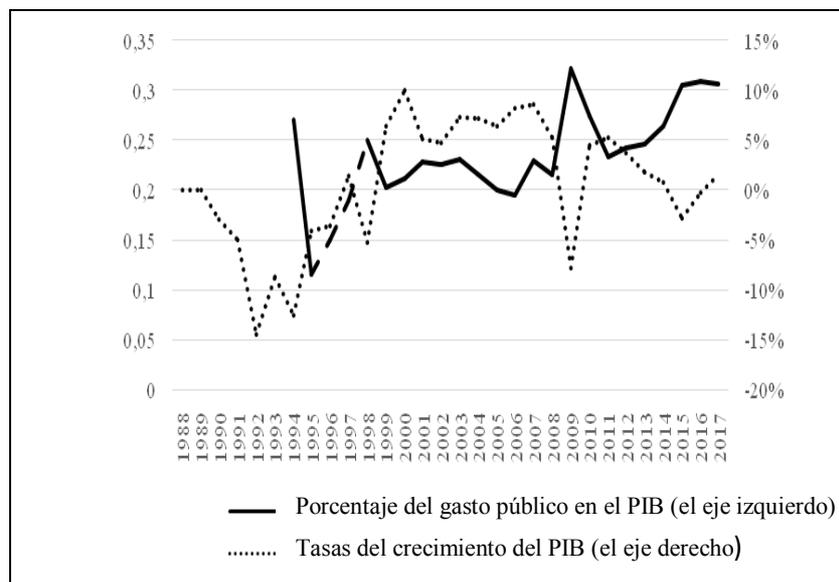
Los cambios en curso evidencian que el Estado reforzaba su control en ciertos sectores: para el año 2015 la cuota de las empresas con el 100% de la participación del Estado superó el 63%. El obvio aumento del control estatal directo y de la proporción del sector público, así como el creciente fenómeno de corrupción plantearon la necesidad de llevar a cabo una

nueva desnacionalización de la economía. Actualmente en Rusia sigue implementándose la reforma del sector público puesta en marcha en 2011 cuando se elaboró un nuevo concepto de la gestión de las propiedades públicas.

Haciendo análisis general en cuanto al desarrollo del sector público en Rusia en los años 1988-2017, se puede constatar que los períodos de desnacionalización y nacionalización coinciden con la tendencia general en el mundo lo que ilustra el Gráfico 3 dado a continuación. En el diagrama se puede apreciar que en

Gráfico 3

Dinámica de las tasas de crecimiento del PIB y del gasto público en el PIB de Rusia (1988-2017)



Fuente: Compuesto en base de datos estadísticos del Banco Mundial (The World Bank). Available at: <http://data.worldbank.org> (accessed 20.01.2019).

los períodos de crisis hasta el año 2015, el gasto público contrarrestaba el descenso de las tasas de crecimiento del PIB (la línea punteada indica la ausencia de datos).

En la etapa actual el papel del Estado va creciendo debido a los nuevos desafíos originados por la nueva revolución tecnológica, así como por la necesidad de realizar la transformación digital y asegurar la competitividad de los productores nacionales en el mercado mundial.

Análisis comparativo de la formación del sector público en América Latina y en Rusia

Latinoamérica es una región específica de la economía mundial que se caracteriza por un papel particular de las empresas públicas y eficiencia de las inversiones públicas en la solución de los problemas estratégicos del desarrollo económico (aunque con intentos infructuosos de luchar contra la pobreza). Vale notar que el sector público en esta región viene formándose desde los años 1960-1970.

Los investigadores acentúan que precisamente el sector público, lo suficientemente grande para las economías latinoamericanas, permitió crear las industrias nacionales y lograr una aceptable tasa de crecimiento económico equivalente al 6-7% anual en los años difíciles después de la Segunda Guerra Mundial cuando en la región imperaban la pobreza extrema y altos niveles de desempleo. [5, p. 1-2]. Se crearon empresas públicas en las ramas de la energía eléctrica, metalurgia, construcción de maquinaria y química. El acelerado desarrollo del sector público fue reacción al dominio del capital extranjero que se había apoderado de casi todas las ramas de importancia: radioelectrónica, construcción de vehículos,

construcción de barcos, farmacéutica, química, de cemento, fabricación de vidrios, etc. En consecuencia, muchos países lograron éxitos de peso en sus economías. Por ejemplo, en el año 1974 el indicador del PIB de Brasil se aumentó más que el doble ascendiendo al puesto ocho a nivel mundial desde el puesto veintiocho que ocupaba en 1968. A diferencia de la práctica rusa, el sector público se creaba a base de la nacionalización cuyo objetivo principal fue garantizar el auge de la economía y lograr la independencia nacional. Y este objetivo fue alcanzado.

Lo que une las prácticas de Rusia y de los países de América Latina es la experiencia de los años 1990, sobre todo, el hecho de que en cumplimiento del consenso de Washington, tanto en Rusia como en los países latinoamericanos (a partir de los finales de los años 1980) se implementaban reformas de índole neoliberal encaminadas a reducir la influencia del Estado en el desarrollo económico. En América Latina tal política arruinó el sector público formado en los años 1960, en Rusia acabó con el sistema administrativo de mando, así como llevaron a la destrucción de un inmenso sector público y a su formación posterior en base de lo que había quedado después de la privatización.

En ambos casos, la función social del Estado quedó debilitada lo que derivó en un fuerte empobrecimiento de la población, inclusive en los países petroleros.

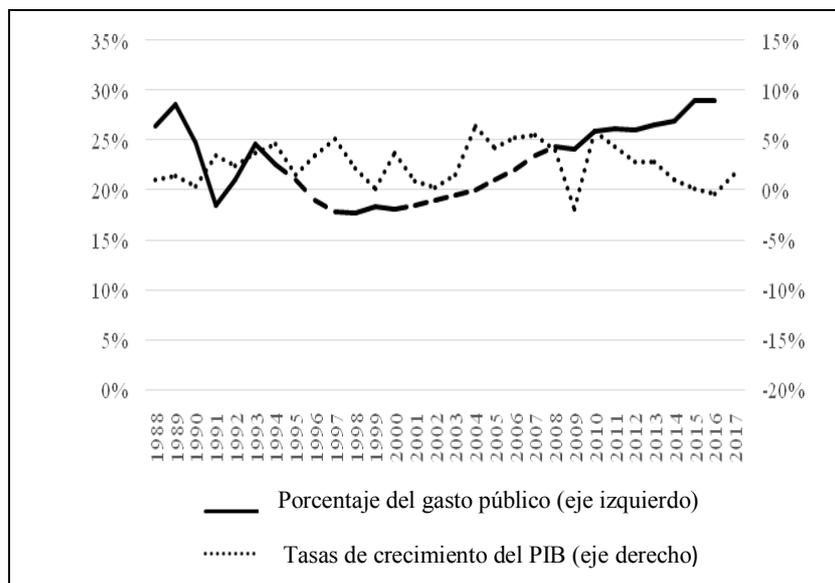
La privatización consecutiva y de gran envergadura en la región latinoamericana alzó el nivel de desempleo y bajó la calidad de los servicios (sobre todo, públicos). Cayeron los ingresos de la población, hubo efectos negativos para el medioambiente. El estudio de los problemas del sector público en el contexto de las consecuencias sociales de la privatización

fue calificado por Joseph E. Stiglitz como un avance de salto en la ciencia económica [6, p. 297]. En primer lugar se privatizaron los sectores de servicios públicos (monopolios naturales) cuya actividad, como se sabe, afecta el bienestar y la calidad de vida de la población. Más que nada, la privatización impactó en el ámbito laboral: en algunas empresas privatizadas el número de los trabajadores despedidos llegaba al 75% [6, p. 299].

No obstante, evaluando el impacto de la privatización en el presupuesto nacional, los investigadores señalan también su efecto positivo. A pesar del bajo costo de los activos privatizados, la privatización de las empresas fue fuente de significativos ingresos no tributarios, mientras que el cese de los subsidios de las empresas públicas ineficaces coadyuvó a balancear el plan financiero general y permitió reducir la deuda de Estado. Lo mismo permitió concluir que los efectos negativos de la privatización posteriormente fueron compensados por disminución de los precios de servicios, por mayor acceso a ellos de las capas pobres de población, por modificación de la estructura de gastos públicos. Resulta que la privatización no impactó en el nivel de la pobreza. Últimamente, en los países de Latinoamérica crece la percepción negativa hacia la privatización por las restricciones de precios para el Estado en el mercado de ciertos servicios.

La dinámica general del sector público de los países latinoamericanos va dentro de la lógica de las tendencias mundiales y de Rusia (véa el Gráfico 4).

Dinámica de tasas de crecimiento del PIB y del porcentaje del gasto público en el PIB de los países de Latinoamérica (1988-2017)



Fuente: Compuesto en base de datos estadísticos del Banco Mundial(TheWorld Bank). Available at: <http://data.worldbank.org> (accessed 20.01.2019).

En el gráfico se aprecia que los períodos de ápice del crecimiento económico van acompañados de privatizaciones, mientras los períodos de la recesión y crisis, de nacionalizaciones (la línea punteada significa la ausencia de los datos). Lo que también une nuestros países es el fortalecimiento del sector público y la nacionalización en el período estudiado.

Es de señalar que en el período de la nueva ola de nacionalizaciones (2003-2013), la región latinoamericana volvió

a ser la fuerza motriz del crecimiento económico mundial. Eso se debía al retorno del Estado a la economía, a la ampliación de las actividades de las corporaciones transnacionales precisamente nacionales y a una coyuntura internacional favorable. El factor principal del crecimiento se observa en la considerable extensión del mercado interno gracias a las grandes inversiones hechas por el Estado, subsidios y transferencias para los fines específicos, incremento de la capacidad adquisitiva de la población [7, p. 56]. En cambio Rusia, con sus altísimas ganancias provenientes de la venta de los recursos energéticos, “reforzaba” el sector público por medio de las llamadas corporaciones estatales repartiendo el dinero según los intereses grupales. Mientras tanto, en los países de América Latina el Estado apostaba por los factores de fomento internos al incentivar el desarrollo de las industrias y la demanda nacionales. A este propósito, los investigadores no están de acuerdo con la afirmación de que en el período mencionado los países latinoamericanos avanzaron gracias a las corporaciones transnacionales extranjeras. En la opinión del economista ruso Petr Yakovlev, en la región el capital extranjero fue activamente desplazado por el constante fortalecimiento del sector público e incremento de su influencia sobre la economía. En 1999 el capital extranjero controlaba el 50% de las 500 empresas grandes en Latinoamérica. En 2007 este indicador se redujo al 25% [8, p. 3].

Según la opinión ampliamente compartida, actualmente la región ha agotado su potencial de crecimiento y está enfrentando nuevos retos. En consecuencia, las tasas del crecimiento económico están quedando atrás del promedio mundial. Además, suben los precios de consumo, se contraen las inversiones en el capital fijo, se aminoran las exportaciones y se

acrecienta la deuda externa. Los factores externos afectaron bastante el desarrollo económico. La desaceleración de la economía china repercutió en los precios de las materias primas y alimentos provocando la reducción de las exportaciones. Sin embargo, tampoco se debe menospreciar la incidencia de los factores internos relacionados con la imposibilidad de seguir acrecentando la demanda de consumo. Resulta apremiante realizar unas reformas que permitan adoptar un nuevo modelo de crecimiento que excluya la corrupción y la administración ineficiente de la propiedad pública, modelo basado en la transformación digital de la economía y de la gestión.

A manera de conclusión

En el mundo de hoy el sector público, caracterizado por la naturaleza dual de las relaciones económicas, sirve para la realización de las funciones principales del Estado siendo prioritarias las siguientes: crear una economía socialmente orientada; desarrollar las ramas de importancia estratégica; fomentar las industrias de alta tecnología; promocionar los “puntos de crecimiento”; nivelar el ciclo económico; solucionar los problemas sociales. Estas funciones a menudo resultan comunes para todos los países con la economía de mercado independientemente de su nivel del desarrollo económico. Entre las funciones específicas del Estado se encuentran aquellas que tienen que ver con la transición de los países postsocialistas a la economía de mercado, así como con la superación de las particularidades nacionales y geográficas del desarrollo económico. Las últimas, junto con el régimen estatal, determinan la presencia de diferentes modelos de formación y desarrollo del sector público.

El análisis de la formación del sector público en las economías de Rusia y de los países de América Latina prueba que, a pesar de diferencias obvias, se puede destacar los rasgos comunes de su desarrollo. Las economías analizadas se parecen en que sus ingresos públicos dependen de los precios de los recursos naturales, en que se plantean tareas similares en cuanto a la modernización y sustitución de importaciones, en que necesitan disponer de seguridad económica en las condiciones de economía abierta y de reglas volubles; y distan en cuanto a la práctica concreta de las transformaciones de mercado, a las posiciones de partida, así como al vector de las transformaciones y sus metas.

En cuanto a la nacionalización, a la preservación de las empresas viables en el sector público y a la gestión de las inversiones públicas algunos países de América Latina muestran logros ostensibles a pesar de su apego a la política neoliberal. En este sentido, surge la imperiosa tarea de entender cómo el régimen estatal y la orientación política de un país inciden en la formación de la estructura del sector público y en la eficacia del manejo de los activos estatales. El caso de Chile es un ejemplo de un funcionamiento bastante eficiente de las empresas públicas, sobre todo, en la rama de minería, durante un prolongado período de tiempo a pesar de su política neoliberal.

Referencias References Сноски

1. Горланов Г.В. Государственное регулирование отношений собственности в рыночной экономике. Государственное регулирование экономики. М., 2006, с. 132-151 [Gorlanov G.V. Gosudarstvennoe regulirovanie otnosheniy sobstvennosti v rynochnoy ekonomike [State regulation of relations property in a market economy. State regulation of the economy. Moscow, 2006, pp.132-151 (In Russ.)].

2. Стиглиц Дж. Экономическая роль государства. Государство в экономике: новые подходы, М., 2001, с. 20-25 [Stiglitz J. *Economicheskaya rol gosudarstva. Gosudarstvo v ekonomike: novye podhody* [Economic role of the state. State in the economy: new approaches, Moscow, 2001, pp. 20-25 (In Russ.)].

3. Кононкова Н.П., Михайленко Д.А. “Антикризисная” приватизация в контексте общемировых закономерностей развития государственной собственности. *Российский экономический журнал*. 2017, № 6, с. 39-53 [Kononkova N.P., Mikhailenko D.A. “Antikrizisnaya” privatizatsiya v kontekste obchshemirovych zakonemernostey razvitiya gosudarstvennoy sobstvennosti [“Anti-crisis” privatization in the context of global patterns of state development property. *Rossiyskiy ekonomicheskij zhurnal*, Moscow, 2017, No 6, pp. 39-53 (In Russ.)].

4. Меньшиков С. Анатомия российского капитализма. М., 2004, 433 с. [Menshikov S. *Anatomiya rossiyskogo kapitalizma* [Anatomy of the russian capitalism, Moscow, 2004, 433 p. (In Russ.)].

5. Особенности экономики стран Латинской Америки. [Osobennosti ekonomiki stran Latinskoj Ameriki [The particular features of the economy in Latin America. (In Russ.)]. Available at: <http://www.bukvi.ru> (accessed 12.19.2018.).

6. Страны Латинской Америки. Приватизация в современном мире: теория, эмпирика, «новое измерение» для России, М., 2014, с. 296-306 [Strany Latinskoj Ameriki. Privatizatsiya v sovremennom mire: teoriya, empirika, “novoe izmerenie” dlya Rossii [Latin American Countries. Privatization in the Modern World: theory, empiricism, “new dimension” for Russia, Moscow, 2014, pp. 296-306 (In Russ.)].

7. Яковлев П.П. Геополитический разворот стран Латинской Америки. *Мировая экономика и международные отношения*, М., 2014, № 7, с. 55-66 [Yakovlev P.P. Geopoliticheskiy rasvorot stran Latinskoj Ameriki [The geopolitical turn of the countries of Latin America. *Mirovaya ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniya*, Moscow, 2014, № 7, pp. 55-66 (In Russ.)].

8. Яковлев П.П. Экономика Латинской Америки в эпицентре «идеального шторма». [Yakovlev P.P. *Ekonomika Latinskoj Ameriki v epitsentre “ideal'nogo shtorma* [The economy of Latin America at the epicenter “Perfect storm”]. (In Russ.)]. Available at: w.perspektivy.info/oykumena/amerika/ekonomika_latinskoj_ameriki_v_epicentre_ideal'nogo_shtorma_2016-08-01.htm (accessed 10.20.2018.).

Bibliografia Bibliography Библиография

1. Виноградов В., Веселовский С. Государственная собственность и государственное предпринимательство в развитых капиталистических

странах: тенденции эволюции. М., 2006, с. 41-71 [V.Vinogradov, S.Veselovsky. Gosudarstvennaya sobstvennost' i gosudarstvennoe predprinimatelstvo v razvitykh kapitalisticheskikh stranakh: tendentsii evolutsii [State ownership and state entrepreneurship in developed capitalist countries: evolutionary trends. Moscow, 2006, pp. 41-71. (In Russ.)].

2. Гринберг Р.С., Сорокин Д.Е. Как переломить складывающиеся негативные макротренды? *Российский экономический журнал*. 2014, №1, с. 12-18 [R.S.Grinberg, D.E.Sorokin. Kak perelomit' skladivaiushiesya negativnye makrotrendy? [How to reverse the prevailing negative macrotrends? *Rossiyskiy ekonomicheskii zhurnal*. Moscow, 2014, No 1, pp. 12-18 (In Russ.)].

3. Дмитриева О.Г. Управление госсобственностью в России: иррациональность устоявшихся особенностей. *Российский экономический журнал*. 2013, № 1, с. 13-27 [O.G. Dmitrieva. Upravlenie gossobstvennostyu v Rossii: irratsionalnost' ustoyavshihsyia ossobennostey [Management of state property in Russia: the irrationality of the established features. *Rossiyskiy ekonomicheskii zhurnal*, Moscow, 2013, No 1, pp. 13-27 (In Russ.)].

4. Приватизация в современном мире: теория, эмпирика, «новое измерение для России». М., 2014, 464 с. [Privatizatsiya v sovremennom mire: teoriya, empirika, "novoe izmerenie dlya Rossii [Privatization in the modern world: theory, empiricism, "new measurement for Russia", Moscow, 2014, 464 p. (In Russ.)].

5. Райнерт Э.С. Как богатые страны стали богатыми и почему бедные страны остаются бедными. М., 2014, 384 с. [E.S.Raynert. Kak bogatye strany stali bogatymi i pochemu bednye strany ostautsya bednymi [How rich countries got rich and why poor countries stay poor, Moscow, 2014, 384 p. (In Russ.)].

6. Федеральный закон от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества». М., 2001. [Federal Law about Privatization of state and municipal property", No 178-FZ, 21.12.2001, Moscow, 2001. (In Russ.)].

7. Яковлев П.П. «Мультилатинас»: трансграничный рывок латиноамериканского бизнеса. *Латинская Америка*, М., 2013, № 6, с. 51-66 [P.P.Yakovlev. "Multilatinas": transgranishnyu ryvok latinoamerikanskogo biznesa ["Multilatinas": transboundary breakthrough of Latin American business. *Latinskaya Amerika*, Moscow, 2013, No 6, pp. 51-66 (In Russ.)].

8. Birdsall N., Nellis J. Reality Check: The Distributional Impact of Privatization in Developing Countries. Washington, 2005, 442 p.

9. PB Report 2015/2016 from 5 January 2017. Available at: <http://www.privatizationbarometer.net> (accessed 08.01.2019).