

INT-0837

Distr.  
INTERNA

LC/IN. 93  
15 de agosto de 1990

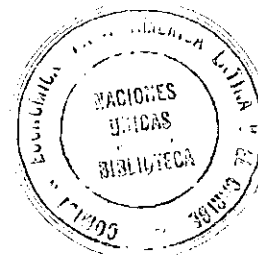
ORIGINAL: ESPAÑOL

---

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe

Seminario "Los temas CEPAL-Prebisch"  
Santiago de Chile, 3 al 5 de septiembre de 1990



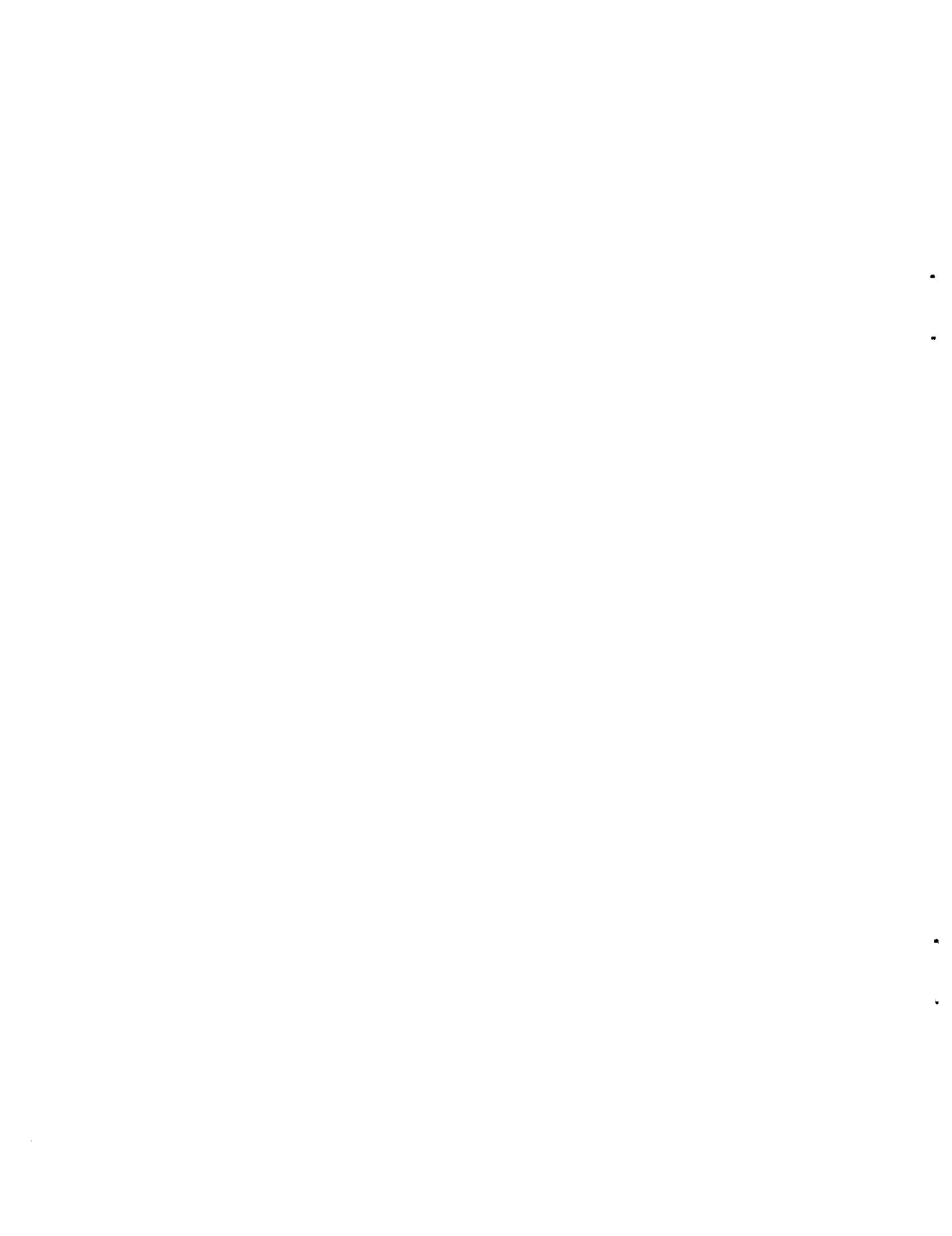
PRIVATIZACION Y OTROS ACOMODOS DEL ESTADO \*/

David Ibarra



\*/ Colaboración solicitada por la Revista de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

90-8-1302



## INDICE

	Página
INTRODUCCION	i
1. El auge del intervencionismo estatal	4
2. Los paradigmas económicos	9
3. Las mutaciones de la política económica	20
4. Los reflejos paradigmáticos en América Latina	30
5. Regulación y privatización	42
6. Debate doctrinario y realidad	47
a) La privatización	47
b) La derregulación	58
7. Los cambios legítimos en la intervención estatal	63
8. Conclusiones	73
BIBLIOGRAFIA	76



## INTRODUCCION

Han quedado rotos los paradigmas que dominaron a la ciencia y la política económicas durante las tres primeras décadas de la posguerra. No hay sustitutos acabados; el vacío se viene llenando por construcciones teóricas, casi siempre parciales, nuevas o revividas del pasado y, más que todo, por la fuerza de corrientes ideológicas coincidentes en tiempo y quizás en contenido que se extienden a todas las latitudes.

En Occidente, el signo del cambio parece ser conservador, si ello supone preferir la libertad económica sobre la igualdad social y desconfiar del Estado como agente equilibrador de las pugnas distributivas o como promotor del empleo y del desarrollo.

Por eso, el fin de la década de los setenta marca nítidamente el regreso del péndulo histórico que durante dos siglos se movió en el sentido de justificar moralmente la intervención estatal encaminada a atemperar o corregir las desigualdades sociales producidas por el funcionamiento de los mercados. A explorar esas tendencias de la participación del Estado en la vida económica, se dedica el primer capítulo.

Hoy, cobra inusitada importancia el logro de la eficiencia económica y la liberalización de la concurrencia como acicate disciplinador de productores, conglomerados transnacionales y hasta

países, en mercados que alcanzan más y más dimensiones universales. La formación de un mundo multipolar, interdependiente y en competencia, el acrecentamiento de la interdependencia económica de las naciones, la crisis libertaria de los países socialistas, las cargas acumulativas del Estado Benefactor, son otros tantos factores que, al transformar la realidad, gestan tendencias geopolíticas e ideológicas de fuerza incontrastable. La exploración de esas cuestiones se aborda en el capítulo segundo y, en el tercero, se examina en la experiencia del Primer Mundo, cómo periclita el paradigma keynesiano y se alteran las concepciones sobre las metas y alcances de la política económica.

Dado que las naciones del Tercer Mundo no suelen aportar tesis de carácter universal (ni siquiera sobre el problema del subdesarrollo), los cambios paradigmáticos e ideológicos en el Norte han de ser asimilados a fortiori tarde o temprano. De aquí surgen comunmente disonancias históricas entre las doctrinas foráneas dominantes y la realidad de ese grupo de países. Tal es el tema principal de discusión del capítulo cuarto.

Las expresiones más claras de las soluciones contemporáneas a las tensiones seculares entre mercado y Estado, se expresan en los procesos de apertura al exterior y de privatización o derregulación que asumen manifestaciones análogas en distintas partes del mundo, sobre todo entre las economías en proceso de desarrollo. El debate sobre esas cuestiones está todavía intensamente teñido de

extremismos ideológicos que llenan el hueco creado por la insuficiencia o inexistencia de planteamientos teóricos rigurosos. Los capítulos quinto y sexto, intentan resumir los rasgos característicos de esas ideas y de su debate en la actualidad.

En el apartado final, séptimo, se intenta identificar exigencias justificadas de cambio en los estilos de intervención del Estado, con referencia especial al caso latinoamericano. Por último, se incorporan algunas conclusiones generales.

## 1. El auge del intervencionismo estatal

Explicar los flujos y reflujos de la teoría, la práctica y la ideología en que se enmarcan los paradigmas de la política económica, demanda de alguna referencia histórica.

Las instituciones modernas de la producción comienzan con la instauración del liberalismo como forma de organización económica. La Revolución Industrial Inglesa y Adam Smith crean, explican y elevan el mercado al rango de coordinador supremo de las acciones de la miriada de productores, intermediarios y consumidores.

Nace, así, una tajante división entre el dominio de la política y el dominio de la economía. Por primera vez, el poder económico queda privatizado y se abre la dicotomía entre Estado y mercado, entre derecho privado y derecho público, entre eficiencia e igualdad. Antes, la ubicación social de cada individuo determinaba su posición en la producción, de aquí que poder económico y poder político estuviesen siempre unidos. Por eso, el Estado en tanto institución social es bastante más antiguo que el mercado.

La justificación ideológica a esa primera y enorme amputación al poder tradicional del Estado, residió en el imperativo de implantar contrapesos limitativos, acotadores del despotismo, de las pasiones arbitrarias de los gobernantes (véase, Hirschman, 1977). La justificación política se asocia a la necesidad de incorporar



pacíficamente dentro de la élite, a los grupos empresariales emergentes; y, la económica, a reorganizar la producción y sus instituciones sobre bases más acordes con los avances tecnológicos e institucionales de la época.

A partir de ahí, el péndulo comienza a oscilar en sentido contrario. Los paradigmas económicos, las ideologías y sobre todo las presiones sociales, hacen recuperar terreno perdido al dominio regulatorio del Estado. El funcionamiento irrestricto del mercado, si bien facilita la formación de capital y la eficiencia productiva, premia en exclusiva a los ganadores de la competencia. Y, al hacerlo, propicia disparidades sociales, insostenibles a la larga, así como la multiplicación ulterior de formas monopólicas u oligopólicas de producción que cancelan muchas de las virtudes del propio modelo clásico de competencia. Poco a poco se torna evidente que el mercado con sus relaciones entre desiguales en la división del trabajo y formalmente iguales en el intercambio, está intrínsecamente imposibilitado para procurar la equidad distributiva (véase, Bobbio, 1978). Surge, precisamente entonces, la idea de la justicia económica, preconizando que los principios éticos y las normas de convivencia social deben prevalecer y regular el funcionamiento del mercado (véase, Macpherson, 1987).

La libertad de mercado origina concentración del poder económico que se transforma en poder político. Por tal razón, la libertad económica acaba contraponiéndose a la igualdad y la

libertad políticas que postulan cada vez con más fuerza los movimientos sociales en todo el mundo. La dicotomía entre interés privado e interés general, se hace transparente, sobre todo durante las fases depresivas del ciclo económico, con su carga de sacrificios sociales que el mercado es incapaz de corregir.

Mercado y democracia son instituciones dispares; alentadas por valoraciones distintas, tiran de la sociedad en direcciones, a veces complementarias, a veces opuestas, pero siempre diferentes.<sup>1/</sup> Por eso, cuando la tensión dinámica amenaza con romper el tejido social, suelen darse acomodos políticos que armonizan --no en la lógica, sino en la práctica consensual o en la imposición-- metas tan disímbolas como las de premiar la eficiencia de pocos, mientras se persigue la igualdad general (Ibarra, 1987).

Desde la Revolución Industrial Inglesa hasta hace poco más de una década esas oposiciones axiológicas dieron lugar a una sucesión de reformas que reconocen como denominador común el ensanchamiento de la intervención estatal y de las normas jurídicas para corregir o compensar los efectos socialmente polarizadores del mercado.

1/ Aun en el contenido sustantivo del término libertad hay diferencias conceptuales de peso. La democracia entiende por libertad la capacidad de los miembros de una sociedad de darse normas a sí mismos con plena autonomía. En cambio, para el mercado, libertad significa gozar de una esfera de acción no controlada por los órganos del Estado. Por consiguiente, "estado liberal" es aquél donde la ingerencia del poder público está restringida al mínimo. Y "estado democrático" aquél donde son numerosos los órganos de autogobierno. (Véase, Bobbio, 1985, p. 197).

Asimismo, la democracia en su sentido moderno --en el de otorgar iguales derechos a toda la población-- es el resultado y la garantía de la lucha social por la igualdad, por atenuar las disparidades resultantes del inevitable darwinismo de la organización económica del mercado. Adviértase que los países occidentales avanzados se organizaron primero como sociedades liberales y, bastante después, como sociedades democráticas. En efecto, el sufragio, los derechos ciudadanos extendidos a toda la población es un fenómeno reciente. Antes, el electorado estaba restringido a grupos privilegiados, excluyentes, ante los cuales había de responder la gestión de los gobiernos.

La evolución de la legislación laboral, los controles a la actividad privada, o del gasto público recogen fielmente durante casi dos siglos los resultados de la confrontación de la lógica del mercado y la lógica de la democracia. Los sectores públicos de los diversos países crecen pari-passu con la ampliación de las responsabilidades del Estado en la vida económica, esto es, con la repolitización de la economía. Como respuesta a las desigualdades distributivas nacidas de los mercados libres, se establecen controles y leyes protectoras del trabajo, impuestos progresivos, disposiciones "anti-trust" y el complejo conjunto de instituciones del Estado Benefactor. Después, la preservación del equilibrio externo, el combate a la inflación, la estabilización anticíclica y el objetivo del empleo pleno, hacen función estatal la administración de las economías dentro de senderos estables de prosperidad.

Como reflejo del clima cultural e ideológico dominante en el mundo durante buena parte del presente siglo, las naciones en desarrollo se suman a las tendencias intervencionistas. Añaden, sin embargo, una dimensión nueva --esta vez tomada de las experiencias de la planeación en los países socialistas y de la reconstrucción europea después de la Segunda Guerra Mundial--, la de cerrar la brecha del atraso y la pobreza a través de acciones públicas deliberadas en el campo de la producción. Y ello establece un distingo importante: más que controles regulatorios de la actividad privada o la creación de instituciones de beneficio social, la intervención pública en América Latina se dirige en la enorme mayoría de los casos a poner en marcha empresas directamente productivas. Más que Estado Benefactor, hay un Estado Promotor que se ocupa de alentar, pero también de suplir, a los cuadros usualmente débiles de los empresarios privados.

No es extraño, entonces, que en el presente siglo, el gasto público se hubiese elevado del 10 al 40-60 por ciento del producto interno de las naciones industrializadas y hasta el rango de 30-50 por ciento entre los países latinoamericanos. Atrás quedaron los días en que los gobiernos no reconocían responsabilidad alguna en la suerte de los pobres, en compensar el ciclo económico, en producir crecimiento, cuando las riquezas materiales resultaban socialmente admiradas más que resentidas (véase, De Jasay, 1985). El Estado se convierte en el locus donde no sólo se dirimen, sino donde se ha de dar satisfacción a las demandas frecuentemente encontradas de los

diferentes grupos de interés y donde se han de perfilar los equilibrios entre los valores de la democracia y del mercado.

El ciclo intervencionista o de retroceso del mercado no viene a cerrarse hasta la década pasada, cuando irrumpen con gran fuerza planteamientos largamente larvados en los países del Primer Mundo. Y cuando, al alcanzar estadios intermedios de progreso industrial, a buena parte de los países latinoamericanos se les plantean pugnas cada vez más agudas entre clases empresariales fortalecidas y el Estado Promotor tradicional.

## 2. Los paradigmas económicos

En el plano de las ideas, casi desde su ascenso a paradigma dominante, el liberalismo económico hubo de enfrentar críticas, resistir la aparición de doctrinas disidentes y asimilar reformas dictadas por el cambio de circunstancias o la evolución del pensamiento teórico.

Los economistas no pueden reclamar inocencia en los vuelcos pendulares de las concepciones sobre el papel del Estado y del mercado. Sin mencionar a cismáticos y relapsos, las corrientes doctrinarias dominantes tuvieron ideológicamente influencia nada desdeñable en favorecer cambios importantísimos en la opinión pública. El análisis sobre las fallas de mercado, el monopolio, la

competencia imperfecta y, luego, sobre las externalidades, justificaron técnicamente un amplio rango de regulaciones gubernamentales. Llevado al campo de la macroeconomía la eliminación del desempleo crónico, las fluctuaciones agregadas, o la volatilidad de precios y tipos de cambio, despejan los escrúpulos sobre el manejo estatal de la economía. En unos casos, el aporte del pensamiento económico se traduce en crítica del funcionamiento de los mercados --proponiendo los remedios pertinentes--, en otros se incorpora simplemente a corrientes ideológicas que ya habían ganado fuerza en las tesis y las prácticas políticas.

Hoy la crítica se sitúa en el otro extremo. Los economistas han dejado de señalar las fallas del mercado para dedicarse a identificar las fallas de la intervención estatal. Y en este nuevo terreno han sido igualmente exitosos. El burocratismo y el poder burocrático, los excesos regulatorios, la falta de iniciativa, el desperdicio, el paternalismo del Estado Benefactor, las cargas impositivas abusivas, la proliferación de empresas paraestatales, son algunos de los temas que han despertado el interés de la disciplina económica.

Una vez más el Tercer Mundo se suma a dichas tendencias en su doble aspecto de doctrina económica e ideología política. La razón es simple, en esas naciones no suelen generarse planteamientos propios con grado apreciable de universalidad. El fenómeno de la dependencia más que en las relaciones económicas, se manifiesta en subordinación cultural, científica y técnica. Entonces, no siempre hay

congruencia entre estadio de desarrollo y paradigmas sociopolíticos, que usualmente unen "o armonizan", sin fisuras mayúsculas, realidad y cultura en los países avanzados.

Por más que haya correspondencia entre los movimientos ideológicos mundiales y las circunstancias específicas del Tercer Mundo, hay siempre alguna disonancia histórica. Es cierto que las ideas del liberalismo político y económico alentaron enormemente la modernización de las sociedades latinoamericanas del siglo pasado. Pero también lo es, que contribuyeron a acentuar o a dejar de lado problemas socioeconómicos importantísimos como el de la concentración de la tierra o la democratización real de los regímenes gubernamentales.

En el caso del paradigma keynesiano no hubo disonancia flagrante con las circunstancias latinoamericanas, y sí, bastante complementariedad. Sin reintegrar plenamente la economía al dominio de la política, la idea de poner bajo tutela pública el manejo de los grandes agregados económicos, permitió formar un consenso social que trajo consigo beneficios generalizados. El Estado toma parcialmente el papel de la "mano invisible" en el intento de resolver los ciclos de prosperidad y depresión que escapan a los poderes del mercado. Los trabajadores y clases medias se benefician con la garantía del empleo pleno en el presente y una mejor participación futura en los frutos del progreso material. Por su parte, la estabilidad de la demanda, sostiene la formación de utilidades y

multiplica las oportunidades de inversión de la empresa privada (véase, Ibarra, 1987).

Más de treinta años de prosperidad mundial después de la Segunda Guerra Mundial, atestiguan la eficacia del consenso político keynesiano. A su amparo, la meta del empleo pleno en los países avanzados pudo traducirse, sin contradicción ideológica, en el objetivo del crecimiento en el Tercer Mundo, impulsado desde y a partir de la intervención del Estado. Así, América Latina emprendió transformaciones de primera magnitud, sea en fomentar la industrialización, favorecer la urbanización o formar estratos de clases medias. Además, la expansión sostenida de los mercados mundiales, benefició con intensidad desusada al comercio exterior latinoamericano, pese a las estrategias sustitutivas de importaciones.

La prosperidad, sin embargo, tuvo costos y dio origen a nuevos problemas. Adviértase como la bandera del empleo y el crecimiento, precisamente por su eficacia en armonizar intereses y concentrar las energías sociales en un grupo limitado de cuestiones, elimina del debate público y de la acción de los partidos, al meollo reformista del pensamiento democrático. En efecto, al elevarse el desarrollo económico a objetivo vertebral de la acción del Estado y tornarse su fuente principal de legitimación, se deja un tanto de lado la búsqueda de la modernización de los sistemas políticos. Así, con excepciones contadísimas, en el período de más intenso auge económico --las tres décadas que siguen a la Segunda Guerra Mundial--, el autoritarismo,



los golpes de Estado, la violación de los derechos humanos y ciudadanos, constituyen síntomas repetidos de una crisis política prolongada en busca todavía de solución estable en América Latina.

El arreglo keynesiano comenzó a resquebrajarse en la década de los setentas debido a una combinación compleja de causas --que aquí sólo se esbozan imperfectamente-- en los países industrializados. Los equilibrios fiscales se rompen ante el triple embate de las demandas del Estado Benefactor, las de apoyo a la formación privada de capital y las del sostenimiento de los esfuerzos bélicos. El surgimiento de nuevos centros industriales exacerba la competencia por los mercados internacionales, transnacionaliza la producción y fuerza un cambio tecnológico intensificado. Los recursos destinados a satisfacer los compromisos de justicia social, comienzan a escasear por cuanto aumentan las resistencias de la sociedad civil a pagar más impuestos, y porque compiten con demandas de alta prelación política: el gasto militar y el asociado a mantenerse a la vanguardia de la competencia económica internacional. Más aún, cuando se persiste en el modelo envejecido de la posguerra, se alimentan desequilibrios inflacionarios y de pagos, como ocurre en los Estados Unidos al intentarse financiar simultáneamente la Guerra de Vietnam y el proyecto de la Gran Sociedad del presidente Johnson.

El análisis político de esos mismos fenómenos en el pensamiento anglosajón, subraya la presencia de una inflación de expectativas, alimentada por los medios de comunicación, los partidos políticos y la

multiplicación de los grupos de interés. Las demandas sociales en ascenso explosivo rebasan las capacidades económicas y administrativas del Estado. Ello, junto a la influencia de intelectuales --creadores de una cultura adversaria--, reduce la voluntad popular de obedecer o torna más y más ingobernables a las sociedades (véanse, Steinfels, 1979, Crozier et. al., 1975, Bell, 1976).

Frente a esos cambios de circunstancias y actitudes, poco a poco se perfila un nuevo paradigma con valores compartidos por neoliberales y neoconservadores, apoyado en muchas de las siguientes tesis:

a) Fortalecimiento del mercado como el mecanismo idóneo de asignar eficientemente recursos y absorber actividades que abrumen a la administración estatal. En la medida en que el Estado deje de participar o intervenir en la economía, podrá escapar más fácilmente de las demandas encontradas de los diversos grupos de interés que ponen en riesgo su legitimidad política al quedar crecientemente insatisfechas. Si las exigencias excesivas condenan al fracaso a muchos programas gubernamentales, la autoridad pública debe resguardarse dispersando la responsabilidad de las fallas lo más que resulte posible (véase, Steinfels, 1979, p. 64).

b) Defensa del principio tradicional de la igualdad de oportunidades, pero rechazo a la igualación de condiciones sociales o económicas (de ingresos o resultados) por ser peligrosa a la libertad. No se repudia por entero al Estado Benefactor, pero se le restringe a

proveer servicios y seguridad con un mínimo de interferencia en los asuntos privados, y a no socavar los alicientes a la inversión y el trabajo. La expansión histórica de la actividad pública no es prueba de la fortaleza de los gobiernos, sino de su debilidad y la de los líderes políticos para rechazar exigencias improcedentes de los distintos grupos sociales (véanse, Crozier, 1975, p.164, y Kristof, 1981).

c) Reordenamiento de las prelacones sociales en la agenda de la acción gubernamental: en el campo económico pierde terreno el empleo o el crecimiento como objetivos dominantes de la política. Antes ha de asegurarse la estabilidad de precios, el restablecimiento de los alicientes a la inversión, la eficiencia competitiva internacional, así como emprenderse otros ajustes calificados de estructurales.

A diferencia del paradigma keynesiano (que buscó hacer de la distribución generalizada de beneficios la base del acuerdo consensual), la visión nueva busca apuntalar el funcionamiento de las economías, revitalizando las utilidades y la formación privada de capitales, esto es, sometiendo a la disciplina del mercado - sin atemperamientos estatales-- al resto de los agentes productivos y desde luego, a trabajadores y consumidores. A largo plazo, la mayor inversión y la absorción de mejores tecnologías elevarán la productividad y facilitarán el crecimiento, mientras que la simplificación del campo jurisdiccional del Estado, suprimirá la reaparición de demandas excesivas.

Desde un punto de vista político se trata de ensanchar el poder e influencia de los grupos empresariales vis a vis los otros segmentos de la sociedad, a fin de asegurar la sobrevivencia internacional y reabrir el camino o la esperanza a la prosperidad sostenida.

Sin duda, los nuevos paradigmas reflejan no sólo el estado de las ciencias económicas, sino también las circunstancias y el clima político de los países líderes del mundo industrializado sobre cómo orientar la evolución de las sociedades o cómo resolver los problemas a que se enfrentan. La proliferación de grupos de interés acaso complica el manejo gubernamental, debiéndose poner barreras a los "excesos de participación" y a la presión que ejercen sobre el presupuesto y la agenda de trabajo del sector público. También es posible que el acrecentamiento del poder de negociación de los sindicatos haya creado entorpecimientos a la mecánica del mercado. Por lo demás, el avance ulterior del Estado Benefactor, seguramente habría demandado mayores cargas impositivas o situado las utilidades por debajo de los niveles aceptables, en un caso, por los contribuyentes y, en el otro, por la comunidad de los negocios. De su lado, la internacionalización de las economías limita los beneficios susceptibles de redistribuirse en favor de los trabajadores o de la población, e incluso obliga a reducirlos frente al riesgo de perder la lucha de la competencia, excepto cuando esos costos quedan compensados con mejoras en la productividad. De aquí, los apremios de la carrera universal por el cambio tecnológico.

Sean cuales fueren las razones de la mutación paradigmática en el Primer Mundo, el hecho obliga a las naciones en desarrollo a acomodar un nuevo tipo de disonancia histórica entre su realidad y las doctrinas económicas dominantes. La asimilación de esa disonancia exigirá en muchos casos esfuerzos y sacrificios mayúsculos, lo mismo en la esfera política que de las relaciones económicas. En América Latina ha de darse una mayor cuota de poder al empresariado privado, a pesar de que el avance de la democracia pediría más bien el acrecentamiento de la participación de los grupos imperfectamente incorporados a la vida moderna; ha de ahondarse, así sea transitoriamente, el rezago en la satisfacción de demandas sociales cuando el Estado Benefactor apenas alcanzaba una etapa embrionaria de desarrollo; han de fortalecerse las vinculaciones hacia el exterior, cuando en muchos casos no se había completado el proceso de afirmación de las identidades nacionales; ha de renunciarse a la intervención estatal en la producción, cuando se encara la enorme tarea de reorientar por entero la dirección, el estilo, del desarrollo; ha de buscarse la legitimación política en campos distintos al del empleo y el crecimiento. Y por añadidura, ha de lograrse todo lo anterior mientras de algún modo se protegen y articulan las tendencias presentes, paradójicamente proclives a la democracia y a la modernización de los regímenes políticos.

Las reformas y reacomodos en la esfera estrictamente económica no son menos exigentes. En primer término, es mayor la prelación a la estabilidad de precios y al equilibrio de pagos, que a

las metas de expansión productiva. En segundo lugar, ha de combatirse el proteccionismo, cambiar la estructura de precios relativos en favor de los exportadores, contener el alza salarial por debajo de la inflación, establecer regímenes legales favorecedores de la inversión extranjera, hasta hacer de la demanda externa el centro dinámico del crecimiento económico. En tercer lugar, se ve como inescapable instaurar y sostener la más recia disciplina fiscal --principalmente por medio de la reducción del gasto y de las inversiones, aunque también subiendo los precios de los bienes y servicios públicos y acrecentando la imposición indirecta--, mientras se reduce la carga de los impuestos progresivos; enjutar la intervención estatal y privatizar o cerrar empresas públicas, hasta lograr que los impulsos al desarrollo provengan del mercado y se expresen en inversiones privadas.

Se trata en esencia de cambiar rápida y radicalmente el patrón anterior de desarrollo económico. El liderazgo protagónico de la acción pública sería sustituido por la acción de la empresa privada. El mercado interno que antes proveía el ímpetu y la orientación del proceso de desarrollo, habría de ser reemplazado por la demanda de los mercados internacionales. A su vez, la rápida sucesión de transformaciones en la economía internacional, multiplica los desfases a corregir y los reacomodos a completar en las estructuras exportadoras latinoamericanas y hace de la reconversión productiva y de la incorporación a la revolución tecnológica mundial, requisitos de sobrevivencia en la competencia externa.

En suma, hay una extraordinaria acumulación de exigencias de reforma que provienen de adentro y de afuera de los sistemas sociales latinoamericanos. Hay tensiones que sobrecargan los sistemas de decisiones de los gobiernos, entorpecen el funcionamiento de las economías y ponen a prueba la resistencia misma de los sistemas políticos. Transferir las responsabilidades del desarrollo al mercado y al sector privado, demanda de transformaciones culturales importantísimas. Una de ellas reside en instilar a la comunidad de los negocios, un espíritu solidario de responsabilidad nacional, por cuanto se pone en sus manos un poder económico sin precedente en nuestro siglo.

"No todas las metas globales de una nación son intrínsecamente compatibles con cualquier orden social prevaleciente. Siempre que surge un conflicto, estamos obligados a escoger entre abandonar la meta o el orden existente, esto último con el riesgo de usar medios que pueden derrotar el fin perseguido." (véase, Lowe, 1987, p. 19.). Tal es el dilema medular, la disonancia histórica, de insertarse a fortiori en una comunidad internacional donde normativamente se ha configurado una visión de los objetivos sociales y del rumbo a imprimir al mundo, distinta, separada en aspectos importantes de la que correspondería al estadio de desarrollo, la historia y las instituciones de las naciones latinoamericanas. Por supuesto, si hay la disposición de implantar los cambios sin considerar los costos sociales, o hay una avalancha incontenible de fuerzas geopolíticas mundiales, a la postre, cualquier patrón de desarrollo se torna

posible aunque sea repudiable desde la visión de la democracia política. Así ocurrió con el modelo colonial impuesto por la conquista en América Latina que destruye los sistemas económicos vernáculos y causa el desplome de la población indígena en el siglo XVI.

### 3. Las mutaciones de la política económica

Reflejo directo de las circunstancias descritas es la radical alteración de los enfoques de política económica. No sólo cambian y se angostan los objetivos sociales, sino también se altera la escogencia de medios de acción para satisfacerlos, mientras metas e instrumentos intercambian posiciones.

El acrecentamiento real de la producción y el empleo han periclitado como objetivo básico y directo de las políticas de los países industrializados. El nuevo o los nuevos paradigmas económicos consideran el crecimiento como un subproducto del funcionamiento de los mercados; por consiguiente, lo esencial consiste en favorecer su funcionamiento sin trabas, garantizando la libertad económica, el desarrollo libre de las actividades de los agentes productivos.

Si en lo interno se decide poner límite al Estado Benefactor, en lo externo se produce un cambio análogo, en los objetivos de ayuda al desarrollo del Tercer Mundo. El proteccionismo de los países industrializados se intensifica, mientras se estanca o reduce el



financiamiento concesional a la periferia. Más aún, se difiere la solución del problema de la deuda latinoamericana que drena recursos esenciales al desarrollo. Lejanos parecen los días de los programas del Punto IV de Truman o la Alianza para el Progreso de Kennedy.

En ese orden de ideas, se pone el énfasis en el control de la inflación más que en combatir el desempleo. Y el afán de los gobiernos por ganar credibilidad en el frente antiinflacionario, les lleva a permanecer impasibles frente al aumento de la desocupación que llega a cifras del 7 al 11 por ciento en distintos años de la década pasada en la mayoría de las economías industrializadas. Así, en unos casos, la política fiscal deja de compensar las fluctuaciones de la oferta y el empleo para ocuparse de fijar techos a la expansión de la demanda nominal con el propósito de invalidar los impulsos expansionistas de que se alimenta la inflación. Y en otros, el reconocimiento de los inconvenientes y limitaciones de la política fiscal en la manipulación de la demanda agregada, hace a un lado al viejo activismo gubernamental.<sup>2/</sup> En buena medida, el alto grado de interdependencia económica y en particular la rapidísima integración de los mercados financieros vienen restando autonomía a las políticas nacionales, sobre todo a las que potencialmente pretendiesen adherirse al activismo fiscal típico de los años sesenta

2/ Aun en los Estados Unidos, donde poco se ha hecho en la práctica por eliminar los déficit fiscales, la ley Gramm-Rudman-Hollings establece objetivos formalmente precisos para la corrección de esos desequilibrios en el tiempo (véase, Cloud, 1989).

(véanse, Sachs, Warwick y Mckibbin, 1988; Volker, 1987; Polak, 1988; Fisher, 1987).

Al eclipsarse el paradigma keynesiano, el monetarismo pasa a ocupar un lugar preeminente entre las políticas gubernamentales. De una parte, aunque sólo fuese transitoriamente sustituye a la política fiscal como el medio principal de mantener el cauce y el caudal de la demanda nominal de la economía, abandonando su función tradicional de regular los tipos de cambio. (véase, Williamson y Miller, 1987). De otra, la expansión de algún agregado monetario deviene en la meta suprema de la política económica al pensársele determinante o, al menos, ligada unívocamente, con la tasa de expansión de la demanda agregada nominal.

El reduccionismo economicista en los fines sociales alcanza la expresión más acabada cuando la regulación del circulante monetario o el de éste, sumado a los depósitos financieros a plazo, se transforma en la meta social por excelencia. Así quedan desbancados la difusión y perfeccionamiento de las libertades políticas y de los derechos individuales del siglo pasado o el empleo pleno, el crecimiento y los derechos sociales del presente siglo. ¿Cómo extrañarse, entonces, de la pérdida de fuerza popular, legitimadora, que experimenta la política económica de nuestros días?

En cuanto al manejo de la balanza de pagos inmediatamente después de abandonarse el sistema de Bretton Woods (1972), la estabilidad del tipo de cambio dejó de ser un objetivo de la política

económica para convertirse en instrumento de ajuste de los efectos de la política monetaria. En efecto, al erigirse a la categoría de meta la expansión de algún agregado monetario, tuvieron que adoptarse tipos de cambio flotantes, como medio de equilibrar la balanza de pagos.

Sin embargo, frente a las violentas fluctuaciones resultantes en las paridades y las tasas de interés, el absolutismo monetarista pronto tuvo que atemperarse. Hoy en día, la política monetaria, según algunos, debiera recobrar la función de acotar las oscilaciones de las tasas de cambio y coadyuvar en el control de la demanda agregada. De ese modo, los movimientos en los tipos de cambio dejarían de validar la inflación interna de los países, obligando a corregirla con otros instrumentos de política económica, en vez de acomodarse simplemente a ella. Pero también, hay quienes rechazan la idea de usar anclas nominales de estabilización de los tipos de cambio como guía de la política monetaria por cuanto consideran que el comercio internacional está determinado por la magnitud real de las transacciones.

La controversia no está resuelta. En la práctica, sin embargo, los bancos centrales de los países industrializados han seguido un camino intermedio: sin fijarse metas precisas de estabilización de los tipos de cambio, han procurado ordenar los mercados cambiarios y las tasas de interés mediante políticas de intervención ad-hoc con ingredientes

importantes de coordinación entre países por cuanto también debe procurarse la estabilidad del sistema financiero internacional.

En contraste, hay unanimidad en los centros en cuanto a eliminar la política de ingresos, esto es, al manejo consensual o forzado de las remuneraciones de algunos agentes productivos, como instrumento de combate a la inflación. Se percibe que su uso puede crear inflexibilidades en el medio o largo plazos al politizar a la economía y reducir el área de influencia de los procesos libres del mercado.

A escala microeconómica tienen también lugar metamorfosis de peso. El cambio estructural más significativo se orienta a elevar la intensidad de la competencia en los mercados y reducir la participación estatal en el valor agregado de los países. La derregulación de la actividad económica, incluyendo al sector financiero, la privatización de empresas públicas, el establecimiento de tratamientos fiscales benignos a las utilidades y a la reinversión, y la reducción del poder de los sindicatos, integran un conjunto de medidas que buscan acrecentar la eficiencia, bajar los costos y reforzar los alicientes a la formación privada de capital.

Esos son los principales elementos de la reforma estructural que con distintos alcances y fortuna se implantan desde comienzos de la presente década en los países industrializados, como el medio de alentar a la producción y a los productores, sin tener que recurrir a

los estímulos fiscales de la demanda que tanta relevancia alcanzaran con el paradigma keynesiano.

En general, las principales corrientes doctrinarias en boga reducen el valor de las acciones gubernamentales en orientar el desarrollo, elevar las tasas de crecimiento o procurar empleo a la fuerza de trabajo. Los monetaristas sostienen que los gobiernos no pueden combatir con eficacia las alzas y depresiones del ciclo económico. El acrecentamiento del gasto o de la oferta monetaria quizás haga que la economía crezca momentáneamente un poco más, pero ese efecto pasa y queda un residuo inflacionario más permanente.<sup>3/</sup> La escuela de expectativas racionales es todavía más pesimista. En efecto, sostiene que los actores económicos teniendo información completa, anticipan los cambios en las políticas gubernamentales cancelando sus efectos. Así, los gobiernos no pueden alterar el curso de la economía, salvo cuando implantan medidas inesperadas, pero difícilmente pueden repetir la hazaña sin que los agentes productivos la anticipen. Entonces, las políticas fiscal y monetaria apenas tienen la fuerza de determinar algunas fluctuaciones de corto plazo en torno a una tendencia de largo término difícil de alterar por la acción deliberada de los gobiernos (véanse Lucas, 1972, Sargent y Wallace, 1983). Sólo la corriente ya

<sup>3/</sup> De ahí la recomendación de que los bancos centrales se adhieran a una regla de expansión regular de la oferta monetaria para lograr la estabilidad de precios y, por esa vía, asegurar un clima favorable a la inversión de la cual depende el desarrollo de largo plazo (véase, Friedman, 1968).

en retirada de los ofertistas atribuye cierta eficacia a la política económica en alentar la formación de capital, y de ahí hacer factibles mayores tasas de desarrollo. Pero esos resultados dependen de que la política fiscal detenga el gasto del Estado Benefactor y acreciente los estímulos fiscales a la inversión y el ahorro, elimine regulaciones y privatice actividades públicas (véanse Gilder, 1981, y Raboy, 1982).

En suma, las visiones dominantes otorgan relevancia limitada a la acción de los gobiernos en la conducción de los fenómenos económicos y en la satisfacción de objetivos de empleo, crecimiento o equidad. Y cuando admiten una influencia mayor, la hacen depender de la posibilidad de compensar con mayor generosidad la contribución de inversionistas y ahorradores, vis a vis el resto de la población.

La política económica viene dejando de ser activista en cuanto a favorecer a los objetivos del empleo y el crecimiento o de su correlato en propender a una distribución cada vez más igualitaria de los ingresos. En buena medida, la ocupación, la expansión real de la producción o el reparto de las rentas nacionales, son variables de ajuste, esto es, se les amoldan ex profeso a la consecución de los objetivos superiores de la estabilidad de precios, o de la competitividad en los mercados internacionales.

Entonces, la supresión de las políticas de ingresos (controles sobre los precios y las remuneraciones al trabajo) es funcional al nuevo paradigma preocupado por reducir costos y mover los precios

relativos en favor del capital y las exportaciones, así como restar poder de negociación a los sindicatos. Y también lo es una política fiscal menos inclinada a corregir las fluctuaciones cíclicas y más interesada en alterar en aquél sentido a los precios relativos y la asignación de los recursos en el largo plazo.

La metamorfosis de las políticas económicas, de sus objetivos e instrumentos, son también efecto y causa de cambios culturales importantísimos. El bienestar económico, esto es, el desarrollo como meta social por excelencia, comienza a perder peso, mientras lo adquiere el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones en las naciones avanzadas.<sup>4/</sup> Ello es resultado de la interacción de múltiples fenómenos sociales. Los altos índices de seguridad y bienestar materiales de que han gozado los países del Primer Mundo desde comienzos de la posguerra, la maduración demográfica de ese mismo conglomerado de países, el reconocimiento de los límites ecológicos del planeta, son algunos de los numerosos factores que explican la alteración de largo plazo de los patrones valorativos que se observan en el Occidente industrializado para no repetir la mención de otros de índole económica (véase, Inglehart, 1977).

<sup>4/</sup> En Estados Unidos, Japón y Europa, la inversión y el ahorro han venido decayendo en peso en relación al producto desde la década de los setentas. Y esos cambios altamente significativos de comportamiento de los agentes económicos y las familias explican con toda probabilidad buena parte de la declinación en las tasas de desarrollo del Primer Mundo en los últimos veinte años (véanse, Aghevli, 1990 y Bosworth, 1990).

Aun así, el péndulo doctrinario pareciera comenzar a moverse tímidamente hacia tesis que admiten un papel más activo del Estado en los asuntos económicos. Al menos, se comienzan a configurar zonas de posible acuerdo, donde se examina de modo fresco y ecléctico disparidades entre realidades y teoría, se abandonan supuestos demasiado restrictivos y se intenta fundamentar con mayor rigor algunas conclusiones económicas.

Desde luego, desaparece la creencia keynesiana en la sintonización fina de la economía o la de crear empleo pleno mediante el expediente fácil de la inyección masiva de gasto público. También van de retirada los enfoques monetaristas que, con reglas elementales y automáticas de expansión de la oferta de dinero, pretendían resolver los problemas de la estabilidad y hasta del crecimiento. En contraste se admite, la importancia de la formación de las expectativas, en la determinación del comportamiento de las economías, la presencia de mercados en desequilibrio estructural o donde no domina la libre competencia, así como el imperativo de asentar sobre basamentos microeconómicos mucho más sólidos los diseños macroeconómicos. Sin que se dé acuerdo general, hay ya quienes se atreven a perfilar los ingredientes de una especie de nueva síntesis neoclásica. Ahí se combina la administración estatal de la economía<sup>5/</sup> y la libertad económica a escala microeconómica,

<sup>5/</sup> El manejo macroeconómico supone no sólo guiar los niveles de la demanda agregada a través de los instrumentos fiscales y monetarios, sino también la estructura de los precios relativos de variables importantes, como los salarios, el tipo de cambio o las tasas de interés.



añadiéndose incentivos al empleo o la producción y la supresión de las rigideces de los mercados de trabajo. La restricción a la autonomía de las políticas nacionales impuestas por la interdependencia internacional, se resuelve suponiendo una dosis importante de coordinación de acciones entre países industrializados, como forma de administrar a la economía mundial (véanse Malinvaud, 1977; Friedman, 1985; Williamson, 1987; Rotemberg, 1987; Fisher, 1988 y Dornbusch, 1990).<sup>6/</sup> En materia de desarrollo, se sostiene la superioridad de la competencia, pero ya no se condena por entero, ni con la misma unanimidad a las prácticas sustitutivas de importaciones, ni a las políticas deliberadas de fomento industrial o comercial.<sup>7/</sup>

Las sendas nuevas que abren el pensamiento económico y el análisis empírico contemporáneos, llevan a configurar posturas más ponderadas y cautas, menos ambiciosas y afirmativas, sobre los

6/ Es fácil inferir de lo anterior que la vuelta al keynesianismo es no sólo más cauta, sino sigue concepciones más conservadoras en cuanto al Estado de Bienestar. La liberalización de los mercados laborales se ve como condición necesaria a la supresión del desempleo --por encima de la tasa natural-- y a la estabilidad macroeconómica, sin dar mayor peso a sus efectos distributivos o considerándolos como un mal menor.

7/ La prudencia de los enfoques teóricos recientes, lleva a plantear que la protección no debe exceder límites comparativamente bajos o que los sistemas de intervención estatal entre más complejos tienen riesgos mayores de caer en errores acumulativos e invitan la acción frecuentemente distorsionadora de los grupos de presión (véase Krugman, 1987). Pero, a la vez admiten que cuando se suprime el supuesto irrealista de competencia perfecta en muchos mercados internacionales, es factible que la intervención de los gobiernos en beneficio de las empresas nacionales, pueda determinar resultados superiores (véanse, Helpman y Krugman, 1989, Levy y Nolan, 1989, Pompret, 1988).

apoyos que puede prestar la teoría económica a la consecución de las metas y a la configuración de las estrategias gubernamentales. Por supuesto, la crisis doctrinaria de la ciencia económica no se ha resuelto y todavía está lejos la configuración de un nuevo paradigma. Y, sin embargo, los avances parciales, la voluntad de revisar dogmas y de admitir enfoques normativos diversos, comienzan a gestar aportes teóricos y prácticos interesantísimos.

#### 4. Los reflejos paradigmáticos en América Latina

En América Latina, la desconfianza de la nueva macroeconomía en soluciones que no sean de mercado y los apremios de la crisis económica --que se expresan en desequilibrios agudos de orden presupuestales, de precios y de pagos--, han conducido a dar preeminencia a las políticas de estabilización de corto plazo. Los instrumentos preferidos se asocian al ajuste fiscal y la restricción monetaria, salvo en algunos países donde la hiperinflación ha hecho ineludible utilizar políticas de ingresos. Además, las nuevas vertientes paradigmáticas han cobrado fuerza singular al ser impulsadas simultáneamente por las instituciones financieras internacionales, las agencias de ayuda bilateral de los países industrializados y la banca comercial. La condicionalidad cruzada resultante no ha sido o no ha podido ser resistida por gobiernos debilitados por la aguda escasez de divisas y recursos.

La política cambiaria, desde la generalización del uso de tasas flotantes, ha servido principalmente como válvula de ajuste del sector externo a la inflación. Por lo general, los esfuerzos por imprimir estabilidad al tipo de cambio han resultado frustráneos ante la magnitud desusada de los desequilibrios de pagos y de precios. La interrupción de los flujos del crédito de la banca internacional y la transferencia neta de ahorro al exterior por el servicio de la deuda, o la fuga de capitales, acentúan directamente la inestabilidad de los mercados cambiarios y de las finanzas públicas. A lo anterior se añaden los efectos inmediatos de las políticas aperturistas, a las que se alude más adelante.

Por consiguiente, el ajuste de la balanza de pagos ha sido predominantemente recesivo al tener que descansar en la compresión de las importaciones, dado el más largo período de maduración de cualquier incremento de la oferta exportable y la desusada magnitud de los déficit en cuenta corriente. Así se da la paradoja de que las economías se cierran en los hechos, cuando más esfuerzos se comprometen en abrirlas.

La política fiscal ha debido enderezarse a sanear los déficit presupuestales y a buscar fuentes internas para financiarlos, ante la ausencia de recursos foráneos. Los mayores recortes en el gasto se observan en la inversión estatal y en el sostenimiento de los servicios sociales. Con excepción de los precios de los servicios públicos o de los bienes producidos por entes paraestatales, los

esfuerzos de reforma del lado de los ingresos gubernamentales, han sido por lo general menores o sus efectos han quedado cancelados en grado importante por el abatimiento de las tasas de crecimiento de la producción.

Así, el ajuste fiscal ha resultado también intensamente recesivo, por cuanto frena en alto grado la formación pública de capital y, además, por exigir de la canalización preferente de los recursos de la banca nacional al financiamiento de los déficit presupuestales, enrareciendo y encareciendo el crédito a la empresa privada. Muchas demandas sociales se han suprimido, como lo atestigua la reducción del gasto social, la inversión o los salarios reales de los funcionarios públicos. Con todo, han surgido con fuerza otras, que impiden cerrar la brecha fiscal. La conversión de la deuda externa privada en riesgo soberano,<sup>8/</sup> la transferencia masiva de los recursos del ahorro latinoamericano al exterior y el premio de altas tasas internas de interés a los ahorradores nacionales que adquieren valores gubernamentales, forman partidas de gasto que suelen representar entre el 30 y el 60 por ciento del presupuesto de los gobiernos centrales.

Salvo contadísimas excepciones, la inercia del servicio de la deuda interna y externa, la disminución del crecimiento, así como otros factores privativos de cada país, han retrasado o hecho

8/ En 1982, la deuda pública externa representaba la mitad de la deuda foránea de América Latina. Ya en 1985, alcanzó el 70 por ciento (véase CEPAL/PNUD, 1989).

imposible alcanzar un ajuste fiscal completo. Otro tanto ocurre en el caso de la balanza de pagos, donde la reconstrucción de los sectores exportadores ha sido lenta por las inflexibilidades naturales en el traslado intersectorial de recursos, sobre todo cuando se encuentra debilitado el proceso de formación de capital físico y humano.

Mayor consolidación parece observarse en materia distributiva, donde las cargas del ajuste se han ubicado asimétricamente sobre ciertos sectores sociales. En casi todos los países han decaído los salarios reales --y su proporción en el producto--, el empleo y las erogaciones públicas en bienestar social, mientras se acrecientan los precios de los servicios públicos básicos y disminuyen los subsidios al consumo popular. Los sacrificios salariales han sido funcionales a la elevación de las tasas de interés, así como al cambio de los precios relativos en favor de los llamados productos "comercializables". Y también lo han sido en la tarea de asignar las pérdidas reales de ingreso que se asocian al deterioro de los términos del intercambio y a la transferencia de ahorros al exterior.

Los menores salarios aparte de tener repercusiones sociopolíticas, en algunos países han generado oleadas sucesivas de empobrecimiento. El menor poder adquisitivo del grueso de la población suscita la contracción de la demanda de los mercados. La capacidad instalada excedente eleva los costos unitarios, mientras se divorcia la composición de la demanda de la estructura menos flexible de la oferta. En tales circunstancias, sea por inflación de

costos en las industrias de consumo popular o por demanda excesiva en las que sirven al consumo de los estratos sociales de ingresos altos, hay exacerbación de los desajustes de precios y de pagos. Ello fuerza a redoblar las medidas restrictivas de la demanda, induciendo ciclos depresivos que se repiten una y otra vez.

La misma secuencia de eventos y políticas debilita el proceso de formación de capital, esto es, aplaza el ajuste estructural indispensable del lado de la oferta. Las actividades más castigadas son precisamente aquéllas no consolidadas. En efecto, es usual que los nuevos desarrollos sean los más fáciles de suprimir --no lesionan intereses creados--, y se asocien a los mayores riesgos a pesar de que merecerían una prelación más alta en la transformación económica de largo plazo. A título ilustrativo, adviértase que resolver el estrangulamiento de pagos, supone centralmente ampliar la capacidad exportadora. Y ello implica emprender inversiones en ensanchamiento o diversificación de la producción; en el mejoramiento de la infraestructura física --transporte, comunicaciones, puertos, almacenaje--; y en creación de servicios de apoyo --mercadeo, financiamiento, seguros, informática, tecnología, capacitación.

Las tesis en boga en lo que se refiere al cambio estructural descansan en soluciones de mercado. El establecimiento de un arancel bajo, uniforme y descendente en el tiempo, así como el manejo de la política cambiaria como el instrumento equilibrador de

las cuentas externas, son las dos vías principales a través de las cuales se busca alterar los precios relativos en favor de los bienes comercializables.

Sin negar la idoneidad de las metas subyacentes en el enfoque descrito, en muchos casos ha resultado excesivamente general en cuanto a la promoción de las exportaciones, en otros, insuficiente para romper los cuellos de botella de la oferta y, quizás en unos terceros --los exitosos-- se haya debido incurrir en costos sociales elevados.

Sin duda, alterar la estructura de los precios relativos es condición necesaria al propósito de atraer la actividad empresarial hacia el sector exportador. Con todo, dada la limitación congénita de recursos en el Tercer Mundo, difícilmente podría emprenderse con altas probabilidades de éxito la fabricación inmediata de una gama amplia de nuevas producciones para los mercados internacionales. Asimismo, la competitividad efectiva de los países en desarrollo no sólo está dada por los costos de producción, sino también por una serie de deficiencias en la infraestructura, la capacidad gerencial y los servicios de apoyo. Romper esos puntos de obstrucción requiere que los programas de inversión pública se ligen funcionalmente a la promoción del comercio exportador, así como que se implanten medidas ad hoc de política industrial para hacer viable la fabricación y mercadeo de bienes específicos con potencial de afianzar ventajas comparativas dinámicas.

En lo fundamental, la transformación del comercio exterior latinoamericano implica sustituir el papel decisivo de las exportaciones intensivas en recursos naturales o mano de obra, por exportaciones menos vulnerables a rendimientos decrecientes y a inelasticidades de la demanda mundial. Adviértase que las actividades de vanguardia en el comercio externo --productos farmacéuticos, petroquímicos, fibras compuestas, cerámicas, equipo de cómputo y comunicaciones, "software", equipo de transporte-- son intensivas en conocimientos y suelen estar sujetas a rendimientos crecientes.

Esas dos características, junto al hecho de existir numerosos mercados oligopolizados, tornan inválida la aplicabilidad plena del modelo analítico del mercado de libre competencia, debiéndose recurrir a modelos diferentes de política, donde la promoción e intervención estatales pueden resultar apropiadas (véanse, Helpman y Krugman, 1989, Brian, 1989, Gilroy, 1989, Levy y Nolan, 1989 y CEPAL, 1990). Importaría, por tanto, concertar prioritariamente esfuerzos de identificación selectiva de núcleos de especialización en actividades dinámicas, y luego hacer otro tanto, en materia de apoyos gubernamentales en tecnología, financiamiento y penetración de mercados externos.

Puesto en otros términos, junto a las políticas generales que se encaminan a crear un marco macroeconómico proclive al cambio estructural, es indispensable poner en práctica políticas



micoreconómicas que aseguren el cumplimiento de objetivos concretos donde se presuma esté localizado el mayor potencial de desarrollo y donde puedan conjugarse los esfuerzos públicos y los privados. La limitación de los recursos, las imperfecciones o la inexistencia de los mercados, y las restricciones anejas a los programas de estabilización, hace utópico el intento de ganar simultáneamente la excelencia productiva en una multiplicidad de actividades y productos.

Incuestionablemente en la medida en que el desmantelamiento del proteccionismo sea más rápido y radical, el cambio en los precios relativos beneficiará más a los productores de bienes comercializables. Pero eso, por sí mismo, no acorta del todo los tiempos de maduración de las inversiones, ni los rezagos en las transferencias intersectoriales de recursos. De otra parte, entre más apresurado sea el proceso de apertura, más intensas serán las pérdidas en empleo y producciones, así como los desequilibrios inmediatos de pagos.

Hay diferencias insoslayables en la velocidad con que puede ajustarse la demanda con respecto a la reacción más pausada de la oferta, cuando se trata de expandir, transformar o diversificar la producción. Hay también exigencias que no satisfacen las políticas macroeconómicas, cuando se trata de fomentar específicamente actividades concretas, crear nuevas ventajas comparativas o alcanzar la excelencia productiva en nichos específicos de especialización. Y

existen conflictos u oposición ("trade-offs") entre los objetivos de la estabilización, el cambio estructural y la equidad distributiva que obligan a elegir combinaciones entre ellos, a sabiendas de que habrán de reflejarse en costos de un lado o de otro.

Si se desea reducir los sacrificios sociales y los tiempos de consolidación de los complejos procesos de estabilización y ajuste, habría que complementar las estrategias macroeconómicas con políticas industriales específicas; bajar, a veces, la mira de los esfuerzos de estabilización a fin de facilitar la transformación ordenada de las capacidades de oferta; aceptar la necesidad de completar las soluciones puras de mercado con intervención estatal, sea dirigida al fomento de actividades prioritarias o a asegurar mínimos de equidad distributiva, compatibles con la estabilidad sociopolítica.

Las raíces de la inestabilidad de precios en América Latina, suelen ser más complejas a las que explican los procesos inflacionarios en los países industrializados. En estos últimos, el gasto excesivo público o privado, "shocks" externos o aumentos de costos, explican en altísimo grado la aparición de las presiones alcistas de precios. En nuestro caso, a esos factores muchas veces presentes, habría que añadir la desalineación fundamental del comercio

exportador respecto a la estructura de la demanda mundial<sup>9/</sup> --que origina tensiones cambiarias crónicas--, la abrupta interrupción de los flujos del ahorro externo --que eleva enormemente las tasas de interés-- y el incremento de los costos unitarios por el aumento de las capacidades ociosas --producto de la depresión de la demanda y de los enormes reacomodos distributivos que vienen teniendo lugar-- y pugnas distributivas no resueltas, exacerbadas por la desigual distribución de los costos del ajuste.

La política fiscal ha sido incapaz de cumplir sus funciones normales y servir, además, a la deuda externa e interna. Así, los gobiernos han debido aflojar la disciplina del gasto o dejar de invertir en la formación de capital humano y físico. Los desequilibrios de pagos, de su lado, presionan sobre el mercado cambiario y distorsionan las expectativas, alimentando alzas primarias de precios que luego vuelven necesarios nuevos ajustes cambiarios. Ese proceso, apenas esquematizado, obstaculiza la materialización de inversiones privadas y públicas que resuelvan la insuficiencia de las exportaciones, sustituyan con eficiencia compras del exterior o mejoren la capacidad competitiva de los países. Y lo que ocurre en la inversión física, se reproduce en el caso de la formación de capital

<sup>9/</sup> Según datos de CEPAL la participación latinoamericana en el valor del comercio mundial de exportaciones cayó 50% entre 1950 y 1980; tendencia que no se ha corregido pese a esfuerzos recientes como lo demuestra el hecho de que volviesen a reducirse del 5.5 al 3.8 por ciento entre ese último año y 1989.

humano, como lo demuestra el impacto depresivo del ajuste en el gasto social, los salarios y el desempleo.<sup>10/</sup>

Por eso, la inflación latinoamericana está lejos de haber sido dominada, como lo demuestra el hecho de alcanzar cifras récord de 1,000 por ciento en 1989. En cierto modo, los programas ortodoxos de estabilización son capaces de atenuar las espirales inflacionarias, pero al costo del estancamiento. Y cuando se afloja la disciplina o se expande la producción, vuelven a surgir con mayor virulencia. Eso explica que se haya echado mano de instrumentos descartados en los centros industriales, como es la política de ingresos. Ese instrumento, junto a la celebración de pactos corporativistas, se han utilizado para suprimir la inflación inercial y potencialmente podrían ordenar los acomodos distributivos de los programas de ajuste y estabilización.

En esencia, la combinación de políticas ortodoxas de estabilización con las de apertura comercial, si bien incorporan objetivos de prelación inobjetable, después de una década de experimentación no parecen ser siempre suficientes para finiquitar la inflación ni promover con celeridad el cambio estructural del

<sup>10/</sup> En América Latina entre 1980 y 1987, el desempleo abierto creció 16%, la ocupación en el sector moderno de la economía casi quedó estancada, los ingresos laborales medios cayeron 27.9 por ciento; los salarios mínimos reales se deterioraron en más del 10 por ciento; el gasto social, salvo las excepciones de Honduras y Trinidad y Tobago se desplomaron en relación con las erogaciones gubernamentales y el producto (véanse CEPAL, 1989a y PREALC/OIT, 1988), mientras la población con ingresos inferiores a la línea de la pobreza se acrecienta de un tercio a cerca del 40 por ciento del total en el primer quinquenio de los ochentas (véase PREALC/OIT, 1987).

comercio exterior y de la producción latinoamericana. Y esas mismas combinaciones de políticas han tenido efectos marcadamente adversos en el reparto del ingreso al no comprender metas explícitas de protección a la equidad distributiva (véase Bourquinon et. al., 1989).

El otro ingrediente estructural en las estrategias económicas de muchos países latinoamericanos, ha llevado el ajuste fiscal a incorporar la transferencia de muchas funciones públicas al mercado. Sin duda, la equiparación de los gastos con los ingresos públicos, es ingrediente sine qua non en el combate a las tensiones inflacionarias. Asimismo, es evidente que en muchos países de la región hay regulaciones económicas excesivas y también es común la sobreextensión del sector público en campos directos de la producción que guardan escasa correspondencia con las prelações presentes y futuras de transformación de los aparatos productivos.

Hay mérito en los argumentos de los críticos a la intervención estatal. Pero también hay excesos ideológicos que llevan a condenar toda interferencia gubernamental, como errónea, como si hubiesen desaparecido de pronto las imperfecciones del mercado, las disparidades distributivas, los rezagos del subdesarrollo. La privatización de empresas públicas y la derregulación suelen considerarse el medio de despolitizar los procesos económicos. Nada más engañoso por cuanto ello entraña alteración de los objetivos

sociales y porque la interacción política con la sociedad civil --salvo en las dictaduras-- es ingrediente obligado de la administración de las economías (véase, Singh, 1989). Por eso, la conjunción de crisis fiscal con procesos ideologizados de transferencia a ultranza de funciones del Estado al mercado, puede erosionar la capacidad gubernamental de orientar el desarrollo y de proteger derechos sociales fundamentales.

#### 5. Regulación y privatización

La regulación económica y la participación estatal en la producción son fenómenos característicos de las sociedades modernas. Aunque hay diferencias de grado, ambas implican la organización de acciones gubernamentales dirigidas a influir, dirigir o controlar la conducta de los agentes productivos y los ciudadanos. La misma existencia de las instituciones del mercado, depende de la vigencia de un conjunto de normas y la adopción de formas organizativas específicas, de las que es garante el Estado. Una vez creado el sistema de mercado, el origen de las medidas regulatorias se encuentra en la necesidad de corregir efectos indeseables de su funcionamiento o de complementarlo en campos donde opera inadecuadamente.

El paradigma en boga, ha fortalecido la tesis de que la intervención estatal debe evaluarse fundamentalmente con criterios de mercado. El criterio puro de la eficiencia económica --en parte por ser relativamente nuevo en la orientación de las políticas

públicas--, explica, sin embargo, poco de la historia de la intervención gubernamental. En los hechos, han sido razones sociales o políticas más que cálculos de productividad las que han determinado y siguen determinando la presencia del Estado en la esfera económica. Los derechos sociales, la protección a la vida humana, la corrección de sesgos distributivos, la oferta de bienes públicos, han sido otros tantos objetivos fundadores del intervencionismo estatal. En el Tercer Mundo, los apremios por cerrar la brecha del subdesarrollo han hecho importante crear otras vertientes de la acción gubernamental. Los casos más frecuentes son el proteccionismo de las industrias nacientes o la inversión estatal en la producción de bienes considerados como estratégicos, cuando la empresa privada por debilidad o por la existencia de altos riesgos no está en capacidad de impulsarlos con la celeridad o en la dirección apropiadas.

La intervención del Estado reviste siempre un carácter normativo, en cuanto busca satisfacer objetivos sociales o económicos. La limitación de los abusos del monopolio, la protección de la salud o la eficiencia económica son otras tantas metas, cuya selección entraña una inevitable jerarquización de valores. Por consiguiente, se trata de un proceso típicamente político --que no técnico--, donde esa selección de objetivos responde, en última instancia, a la configuración de fuerzas sociales, a las ideologías más influyentes, a la historia y las necesidades particulares de cada país.

De ahí que los rasgos característicos de la intervención estatal y las fronteras de lo público y lo privado acusen una enorme variación entre naciones que trasciende con mucho el alcance de las explicaciones puramente técnicas. Hoy, sin embargo, ante el doble embate de los nuevos paradigmas y la exacerbada competencia internacional --más la crisis económica en el caso de los países latinoamericanos--, tiende a gestarse una cierta convergencia en los estilos de la intervención estatal. Aun así, subsisten y subsistirán diferencias significativas que arrancan de la existencia de problemas y entornos políticos institucionales distintos entre países.

Históricamente, la intervención estatal ha revestido características diferenciales entre naciones avanzadas y economías en desarrollo. En las primeras, la participación estatal directa en la producción es menos frecuente --no hay brechas del atraso a llenar-- y mucho mayores las necesidades relacionadas con las instituciones del Estado Benefactor y la defensa militar. En las segundas, se da el caso contrario, por cuanto al énfasis en fomentar nuevas producciones y riqueza, ha tenido primacía sobre cualquier otro objetivo, al menos en el último medio siglo, aunque ciertamente se han cometido excesos en el gasto bélico.

En el caso de la regulación también podrían hacerse distinguos de significación. En las naciones industrializadas, la regulación hasta antes de la década de los sesentas planteaba de modo predominante cuestiones de reforma tributaria y redistributiva, así como



preocupaciones sobre el régimen de competencia, la libertad de entrada a las diversas industrias, o el control de los precios. A partir de ese decenio, los esfuerzos regulatorios cambian de dirección para perseguir objetivos de interés público, como el cuidado del medio ambiente, la calidad de los bienes de consumo, la cancelación de la discriminación en el trabajo, la seguridad de las vías de comunicación, o los estándares de conducta que han de llenar los participantes en algunos mercados. De aquí que la intensísima proliferación de instituciones de regulación social de las dos últimas décadas haya generado costos a las actividades productivas y respondido más a los intereses generales de la población que a las demandas de los productores.<sup>11/</sup> Eso explica la aparición de resistencias, sobre todo cuando la intensa competencia internacional viene reduciendo los márgenes de maniobra y de ganancias en un número creciente de actividades.<sup>12/</sup>

En los países en desarrollo, la regulación ha quedado a la zaga en muchos aspectos y tomado algunas vertientes propias. Ambos fenómenos están parcialmente enraizados en las circunstancias

<sup>11/</sup> Entre 1960 y 1980, en los Estados Unidos se duplicó el número de agencias regulatorias y en el decenio de los años setenta el presupuesto federal de las mismas se triplicó estimándose los costos regulatorios hasta en un máximo -- probablemente exagerado-- de 200,000 millones de dólares anuales (véanse Penoyer, 1981 y Breyer, 1982).

<sup>12/</sup> Adviértase que la regulación económica no siempre fue resistida por cuanto favorecía a diversos segmentos empresariales. En ocasiones, protege a los productores de los excesos de la competencia, en otras se dirige a eliminar imperfecciones del mercado y en unas terceras, a mejorar la información accesible a los agentes productivos.

distintivas en que se mueven esas naciones. El tamaño frecuentemente magro de los mercados y la escasa diversificación industrial, han limitado los alcances de las regulaciones antimonopólicas; la protección del medio ambiente o el control de calidades de bienes de consumo han debido matizarse ante las limitantes presupuestarias, el imperativo de cubrir otras necesidades básicas y la falta de oferta de productos de mejores especificaciones.

En contraste, las estrategias sustitutivas de importaciones y la defensa del empresariado nacional, hicieron crecer notoriamente el cuerpo de normas relacionado con el comercio exterior y la inversión extranjera en América Latina, tanto como la de los bancos de desarrollo e instituciones financieras encargadas de asignar administrativamente el crédito en beneficio de las prelacións nacionales. Del mismo modo, la esperanza de hacer compatible la estabilidad macroeconómica con el cambio estructural de la oferta, condujeron en diversas épocas a la multiplicación de los controles cambiarios y de precios, y en años más recientes a implantar políticas de ingreso. Por último, la protección al consumidor de bienes esenciales de consumo y la necesidad de conducir a la inversión privada por los cauces de la política industrial, explican el otorgamiento de múltiples subsidios regulatorios.<sup>13/</sup>

<sup>13/</sup> Son precisamente esas regulaciones y las instituciones creadas para aplicarlas, las que habrán de desmantelarse con el cambio generalizado de estrategias hacia la apertura externa, la ampliación de las funciones del mercado y la renuncia del Estado a satisfacer con la misma amplitud histórica las demandas de muchos grupos de interés.

## 6. Debate doctrinario y realidad

### a) La privatización

El ensanchamiento secular del Estado Benefactor en el Primer Mundo más la explosión regulatoria con fines de interés público que se inicia en los años sesenta, crean tensiones fiscales y tensiones entre grupos de interés que inducen un cambio mayúsculo en las políticas y en las ideologías que le sirven de respaldo. No sólo se trata de las naturales resistencias a tributar y los desincentivos consiguientes a invertir y ahorrar, o de la multiplicación de demandas sociales encontradas, sino de la creación de costos incrementales que ponen a las empresas de varios países industrializados en situación de inferioridad en los mercados internacionales.

En el Tercer Mundo esas corrientes ideológicas han encontrado campo fértil. Los déficit fiscales desde la década de los setentas habían crecido al 6-15 por ciento del producto, como resultado del intento de los gobiernos de compensar los efectos depresivos de la caída de la demanda externa y el deterioro de los términos del intercambio, los "shocks" petroleros, el alza en las tasas de interés y la interrupción de los flujos de crédito de la banca comercial. Al comienzo se intentó diferir el acomodo sobre la premisa de que pronto se "normalizarían" los mercados internacionales. Luego, la aplicación de políticas de ajuste y estabilización de corte restrictivo se torna indispensable, tendencia que se ve reforzada por las

proclividades doctrinarias de los organismos financieros internacionales y las agencias de desarrollo de las naciones industrializadas.

La corrección de los déficit fiscales queda en el centro de los programas de estabilización, mientras que la liberalización del comercio exterior y de la inversión extranjera forman parte del meollo de la reforma estructural. En consecuencia, la privatización se ve como el medio esperanzador no sólo de suprimir gastos, sino de allegarse recursos adicionales mediante la venta de activos con que enjugar el desajuste de las cuentas públicas. A su vez, la derregulación se toma como la vía de liberar de trabas el funcionamiento de los mercados, tanto como de suprimir subsidios abiertos u ocultos y eludir demandas excesivas de los grupos de interés que sobrecargan los presupuestos gubernamentales. Ambas, privatización y derregulación, se toman como el medio político y económico de acentuar los estímulos a los empresarios en materia de inversión y crecimiento. Así, se unen los apremios fiscales de los gobiernos con planteamientos doctrinarios para provocar un cambio dramático en las percepciones sobre el papel del Estado en los asuntos económicos latinoamericanos.

Con todo, la privatización se ha justificado no tanto en esos apremios financieros, sino y sobre todo, en términos de eficiencia económica. En efecto, es común encontrar el señalamiento de que la empresa privada eleva la productividad en el uso de los recursos, por

cuanto en condiciones ideales de competencia produce un óptimo de Pareto. Aun cuando subsiste un clima de opinión más o menos generalizado sobre la inferior eficiencia económica de la empresa pública, escasean las pruebas empíricas y hay diferencias serias entre las diversas tesis explicativas.

Según los exponentes del enfoque de derechos de propiedad, la ineficiencia de las empresas gubernamentales nace de que los administradores no buscan elevar al máximo el ingreso o la riqueza de los propietarios (los ciudadanos), persiguen fines propios y reciben recompensas comparativamente inferiores, aparejadas a controles excesivos que les restan margen de acción e iniciativa (véase, Alchian, 1965). Otros, destacan la ausencia de las presiones de la competencia del mercado --singularmente en el caso de monopolios públicos-- o la pobre disciplina financiera, cuando se da acceso automático al crédito y no se puede quebrar. (Véanse, De Alessi, 1980 y Eckert, 1979). En cambio, unos terceros, subrayan las alianzas entre la burocracia gubernamental y los directores de las empresas públicas en busca de afianzar influencia política y de expandir gastos e inversiones por encima de lo que sería óptimo desde el punto de vista de la asignación correcta de los recursos (véase, Niskanen, 1975).

En general, las conclusiones críticas señalan que las empresas públicas tienden a perseguir metas múltiples, innovar con mayor lentitud, seguir políticas de precios ajustadas con mayor holgura a la

evolución de los costos, tener menor nivel y mayor variabilidad en las utilidades, y tender a invertir por encima de las prácticas privadas.

Es razonable aceptar que la intensificación del régimen de competencia, tienda a mejorar la eficiencia en la asignación de los recursos. Pero también lo es el reconocer que hay desviaciones de la realidad con respecto al modelo de competencia perfecta. Los monopolios, las externalidades, los rendimientos crecientes a escala, las indivisibilidades, la producción de bienes públicos, explican en la práctica la creación de numerosas empresas estatales. Y, aun cuando cambios de orden tecnológico o institucional pueden corregir las fallas de mercado, suelen subsistir muchas de las condiciones que condujeron a justificar en términos estrictamente económicos la intervención estatal.

En cierto sentido, la carga ideológica del debate lleva a entremezclar la cuestión de la propiedad privada o gubernamental con el problema de la competencia. La transferencia a manos empresariales de un ente público puede simplemente trasmutar un monopolio público en otro privado, o bien, sustituir los controles anejos a la producción estatal directa por instituciones y sistemas regulatorios complejos y costosos. De la misma manera, es posible el acentuar la competencia sin alteración alguna en el régimen de propiedad, especialmente cuando se instrumenta en paralelo una política de apertura externa y se modifican directrices y metas de las

empresas públicas (véase, Thompson, 1986). En rigor, más que el tamaño del sector público, lo que importa es la eficacia con que las empresas paraestatales asignan los recursos puestos a su disposición o cumplen los objetivos distintos que se les fijan (véase Cook, 1988).

Resolver el debate sobre la eficiencia examinando empíricamente el comportamiento de las empresas públicas versus las privadas, tampoco lleva a un esclarecimiento definitivo. Una primera dificultad nace del hecho de que las empresas gubernamentales rara vez persiguen como objetivo único el de la eficiencia económica. Y hay pocos esfuerzos analíticos dedicados a determinar con qué eficiencia cumplen esos objetivos. Pero aun, con esa salvedad, no parece existir siempre superioridad de los resultados privados sobre los públicos en los países industrializados ni en el Tercer Mundo (véanse, Millward, 1988; Yarrow, 1986; Hanke, 1987; Borcharding, 1982; Pier W., 1974). Además, al comparar la producción pública versus la privada, suelen pasarse por alto los costos alternos de regular, vigilar y controlar a la segunda cuando exista monopolio u otras imperfecciones del mercado, así como las de cumplir metas redistributivas sin usar a las empresas estatales (véase de nuevo Borcharding, 1982).

Aun así, es claro que se ha roto el viejo consenso sobre el impacto de las empresas públicas en el desarrollo. Hasta hace poco más de una década, se pensaba en que la inversión gubernamental directa no sólo contribuía al cumplimiento de los planes económicos,

sino permitía abrir brecha en sectores estratégicos, crear economías externas y suplir las deficiencias de los cuadros empresariales o de los mercados de capitales (véanse, Nurkse, 1959; Prebisch, 1952; Rosentein Rodan, 1943). Eso explicaba desde la creación de bancos de desarrollo hasta la formación de empresas en los sectores básicos de la economía (energéticos, acero, bienes de capital, transportes).

Hoy en día, se pone en duda la validez de la teoría del desarrollo y la necesidad misma de la política industrial para acortar la brecha del atraso y, desde luego, la sabiduría del Estado Promotor.<sup>14/</sup> Cambiar la asignación de recursos entre industrias para hacerlas más eficientes y captar las externalidades positivas, sería la tarea de la política industrial dentro del marco neoclásico. Y puesto así, el Estado no parece tener superioridad alguna para hacerlo mejor que el mercado y los agentes privados. Con todo, el criterio circunscrito de la eficiencia en el uso de los recursos, no explica apropiadamente los diseños de la política industrial como se han venido practicando en la gran mayoría de los países.

<sup>14/</sup> Richard Caves, se refiere a la política industrial como una categoría de medidas en busca de un marco analítico de referencia o como un "slogan" político en busca de respetabilidad (Caves, 1986). Hirschman, piensa que la economía del desarrollo, después de los importantes avances de las décadas de los cincuentas y sesentas, ha entrado en una fase de declinación. Atribuye el hecho a que es una disciplina que nació de distintas corrientes ideológicas con tensiones internas que han resultado destructivas. Y también a que hace nacer esperanzas exageradas que, después, al no concretarse, causan desilusión y frustración (Hirschman 1981).



En los hechos, el fomento a la industria ha perseguido, en vez de la eficiencia estática, la creación y consolidación de actividades generadoras de empleo, exportaciones, productos de alto valor agregado o la fabricación de insumos de uso difundido. Así, las políticas industriales reflejan la necesidad política de corregir al mercado para satisfacer valores o alcanzar objetivos sociales distintos. La supuesta ineficiencia en la asignación resultante de los recursos queda probada con los fracasos de algunos países y refutada en la experiencia de otros. La historia de Asia Oriental parece validar la tesis de la compatibilidad de la intervención estatal con procesos rapidísimos de modernización productiva y crecimiento.<sup>15/</sup> Asimismo, en la mayoría de los países latinoamericanos la fase de mayor activismo gubernamental coincide con la de más intensa expansión del producto interno bruto.

En más de un sentido, las virtudes de la privatización se han exagerado. Con frecuencia, la desincorporación es difícil de lograr, son magros los beneficios presupuestales y altos los costos políticos. En particular, ha sido costumbre fijar objetivos sociales y distributivos a las empresas públicas que habrían de sacrificarse por ser incompatibles con el comportamiento empresarial privado.

15/ Japón y luego Corea, así como otros países Asiáticos, erigieron y todavía mantienen algunas barreras proteccionistas y esquemas de fomento a industrias seleccionadas que no han conducido a ineficiencias o al debilitamiento del espíritu de innovación empresarial (véanse, Helpman 1989, y Levy, 1989).

Con todo, ello no niega que en la actualidad sean frecuentes los casos de empresas públicas con déficits que drenan exageradamente las arcas fiscales sobre todo cuando no pueden desatenderse las demandas nuevas de gasto, asociadas al servicio de la deuda interna y externa, así como al cambio de los precios relativos en favor de los exportadores. Sin embargo, habría que evaluar con rigor si se trata de ineficiencias propiamente tales --uso comparativamente mayor de insumos físicos-- o formas de subsidiar y satisfacer otros objetivos gubernamentales.

Con alta probabilidad, la crisis fiscal y la intensificación de la competencia externa obliguen a dar mayor peso al objetivo de la eficiencia económica. Hay, sin embargo, riesgos en el reduccionismo de los objetivos sociales, en supeditarlos todo a la consecución de una meta económica, en sí misma, estrecha.

Y también, es riesgoso fundamentar las políticas de privatización en las necesidades de financiamiento de corto plazo de las finanzas públicas. Si el Estado se desprende de empresas con función estratégica en el desarrollo o en la equidad social, debido a estrecheces de liquidez, sacrificaría lo importante para atender urgencias. Por lo demás, si las fuentes de financiamiento son internas, los instrumentos de la política monetaria capacitarían a cualquier gobierno a obtener los mismos recursos por la vía del crédito. En efecto, si las enajenaciones han de resultar equitativas el valor presente de la corriente futura de ingresos netos de la empresa

debe ser aproximadamente igual a su precio de venta y guardar correspondencia con la tasa de interés de mercado. En términos de flujos monetarios, los efectos de la venta o de un préstamo serían análogos, aunque variase la distribución del fondeo de las operaciones entre la población ahorradora. (Véase Vernon, a y b, 1988).

Dicho en términos llanos, si se enajenan empresas generadoras de utilidades, el desequilibrio fiscal aumentaría en el tiempo. Naturalmente cuando los ingresos, así obtenidos, se utilizasen en reducir el endeudamiento gubernamental ese efecto quedaría en buena medida cancelado; pero entonces poco o nada se habría ganado o perdido, dado el diferencial normal entre tasa de utilidades y la tasa de interés. Y si se venden empresas en números rojos, el comprador racional tendría que obtener la compensación de recibir activos deliberadamente subvaluados y el derecho futuro de subir los precios hasta equilibrar gastos con ingresos, independientemente de los avances que pueda hacer para elevar la productividad. Precisamente esto explica por qué luego de las privatizaciones hay alzas de precios o cancelación de subsidios ocultos o abiertos que concedían las empresas públicas.<sup>16/</sup> Alcanzar resultados distintos supondría que el Estado vende por encima o por debajo del valor de mercado las empresas a privatizar.

<sup>16/</sup> Si el objetivo fuese cancelar esos subsidios para aliviar presiones fiscales, habría medios más directos de lograrlo.

Cabría admitir que la presencia de imperfecciones en los mercados pudiese justificar calificaciones a lo señalado en el párrafo anterior. En los países industrializados, con amplios mercados de capitales, la privatización puede tener lugar simplemente mediante la venta de acciones en las bolsas de valores. Sin embargo, en muchas economías en desarrollo, la desincorporación de empresas supone inducir procesos más complejos y lentos de venta de las empresas como unidades productoras completas (véase Cook, 1988).

Con todo, el financiamiento de la privatización podría realizarse mediante la repatriación de capitales o la atracción de inversiones extranjeras, en circunstancias donde las fuentes crediticias foráneas son inexistentes o están muy restringidas. De ser ese el caso, la venta de empresas públicas bien podría significar alivio temporal a los desequilibrios de pagos y a los fiscales, dependiendo de la forma de utilización de los recursos obtenidos.

Salvo casos especiales, la privatización suele tener alcances macroeconómicos menores. Son pocas las empresas lo suficientemente grandes para afectar el comportamiento económico global o subsanar a fondo los desajustes presupuestales (véase, CEPAL, 1989, b). Además, el carácter no repetitivo de la desincorporación de las empresas estatales y la lentitud natural de los procesos de enajenación, tornan todavía más tenues sus efectos macroeconómicos.

La transferencia de empresas al sector privado puede producir acrecentamiento en sentido estático de la eficiencia económica. Sin duda, el empresario tiene menor propensión a subsidiar o satisfacer objetivos sociales y rara vez está dispuesto a absorber pérdidas que se repiten año con año. Y también es cierto que las desincorporaciones aligeran las cargas administrativas del Estado. Con todo, hay costos que afectan o pueden afectar la dinámica del desarrollo sobre todo en países del Tercer Mundo. La escasez de talento gerencial o administrativo es de orden general, es decir, afecta al Estado, pero no hay, tampoco, capacidades ilimitadas en el sector empresarial. Asimismo, los recursos financieros privados son finitos y se dan "trade-offs" inevitables entre invertirlos en las desincorporaciones o emprender producciones nuevas que vayan apoyando la transformación de las estructuras productivas. Por consiguiente, la venta masiva de empresas públicas --cuando las hay--, si bien acrecienta los efectos fiscales inmediatos, a medio plazo, bien puede atar los recursos financieros y las capacidades empresariales en actividades predominantemente viejas que, por definición, han dejado o están en proceso de dejar de ser estratégicas a la construcción de la economía del futuro.

Quizás en algunos casos sea factible salvar las restricciones anotadas por la vía de la inversión extranjera directa. Como solución general, sin embargo, ello tropezaría con los inconvenientes bien conocidos de orden económico, cuando no de carácter institucional y político.

En cualquier caso, el efecto más destacado de la privatización y la derregulación es el de alentar la consolidación de arreglos sociales, donde se acrecienta el papel y el poder de los empresarios en la economía. Por tal razón y por la de coincidir con las tesis doctrinarias dominantes en el Mundo Occidental, esos procesos suelen reforzar la confianza de la comunidad de los negocios en las políticas gubernamentales, con reflejos directos en la estabilidad de los mercados cambiarios y, junto con otros factores, en la propensión privada a la formación de capital.

b) La derregulación

En el ámbito regulatorio se reproduce el debate ideológico entre quiénes desean ensanchar el dominio del mercado y quiénes se empeñan en preservar sin mengua la esfera de acción pública. O lo que es lo mismo, la tensión entre las libertades económicas a la producción privada y la necesidad social de imponerles límites para satisfacer metas de distinto carácter.

Frente a la tesis tradicional de que la regulación es respuesta a fallas de mercado y persigue la protección de intereses públicos (véase Wilson, 1980), han surgido otras doctrinas. Según algunas de éstas últimas, las instituciones regulatorias nacen o llegan a ser dominadas por los grupos a regular o por núcleos de interés, como empresas, legislaturas, partidos o facciones políticas (véanse Stigler, 1971 y Mazmanian, 1980). Así, se originan rentas, esto es, a

beneficios altamente concentrados que son el estímulo para cubrir los costos del cabildeo y el forcejeo político asociados a obtener estatutos regulatorios ad-hoc.

Las críticas a la regulación se desenvuelven en dos planos distintos. De un lado, son parte de la tesis de que toda intervención estatal crea males mayores a los que remedia. En segundo término, se aduce que tarde o temprano las instituciones y normas regulatorias son capturadas por los sujetos de la regulación (véase Stigler, 1971). Pensar, sin embargo, que las regulaciones terminan por quedar al arbitrio de los regulados, equivale en el extremo a negar que los gobiernos puedan representar o luchar por los intereses generales o que el público o los consumidores pueden organizarse con eficacia para perseguir fines determinados.<sup>17/</sup>

En otro plano, los críticos señalan casuísticamente instancias donde se generan distorsiones y deficiencias o donde se subvierten los objetivos originales de la regulación. Y, de ahí, sin examinar los casos en contrario y sin negar explícitamente la necesidad de la intervención estatal, se procede a generalizar las tesis antirregulatorias.

<sup>17/</sup> La asimetría en el compartamiento de los grupos de interés, está presente en materia de regulación: mientras los productores son pocos y pueden organizarse fácilmente para obtener beneficios altos, los consumidores son muchos, altos los costos de organizarse y bajos los provechos a obtener (véase Olson, 1971). Por consiguiente, los intereses de los no regulados tienden a estar subrepresentados en el proceso político de definición de las reglas regulatorias. Con todo, hay excepciones importantes como lo demuestra el movimiento ecológico que se extiende por numerosos países.

El mundo real es menos extremo, las dependencias gubernamentales no tienen discreción absoluta para imponer criterios, ni son tampoco actores enteramente cautivos o pasivos frente a los intereses que intervienen en la definición de las normas regulatorias. Ciertamente, se dan acuerdos corporativos que pueden lesionar los intereses generales, también hay excesos y desfases en la regulación y deficiencias serias en algunas de las instituciones o dependencias que las instrumentan. Asimismo, cambios económicos y tecnológicos<sup>18/</sup> pueden eliminar fallas de mercado, haciendo innecesarias las regulaciones y otro tanto puede originarse de la adopción de nuevos objetivos y estrategias sociales. Por último, cabría reconocer los efectos de alteraciones en el marco de las fuerzas políticas --desplazamientos en el poder relativo de los grupos de interés-- que se traducen en modificación formal o sustantiva de las estructuras regulatorias.<sup>19/</sup>

En cualquier caso, debe admitirse, que los regímenes de regulación económica están cada vez más determinados por la interacción de gobiernos, empresas públicas, grandes corporaciones privadas y, en algunos casos, sindicatos; es decir, por las tensiones y los acomodos cooperativos y de otra naturaleza entre las organizaciones económicas más importantes y de mayor tamaño de

18/ A título ilustrativo cabría señalar el caso de la telefonía celular que al permitir competencia bastante abierta, rompe con algunas de las imperfecciones usuales de los mercados de los servicios telefónicos.

19/ Un caso específico lo representa la nacionalización bancaria de 1982 en México y luego el movimiento inverso de reprivatización de 1990.



un país. Tales son los actores centrales de un juego eminentemente político-corporativo, donde el ciudadano individual o la empresa pequeña están colocados entre la comparsa. De ese modo, se define en buen grado no sólo contenido y forma a las normas regulatorias, sino también se decide qué incluir o excluir del propio sistema de regulación. En consecuencia, eliminar dichos regímenes o reducirlos a su mínima expresión, significa, en el extremo, ceder el escenario a un solo actor: la empresa privada.

La participación estatal en la producción, la regulación económica, el diseño de políticas industriales no se prestan a concepciones universales, ni hay reglas simples que inmunicen de los errores del pasado o conduzcan infaliblemente a cerrar la brecha del subdesarrollo. Las funciones económicas del Estado no se ejercen en el vacío, tienen un carácter histórico, esto es, ligado a la evolución anterior de la economía y el grado alcanzado de desarrollo. Poco sentido tendría organizar una empresa estatal productora de textiles en Alemania, pero acaso lo tuviese en algún pequeño país de Africa o del Caribe.

De otro lado, esas funciones estatales tienen también una dimensión institucional y política por cuanto se inscriben dentro de fórmulas específicas de organización de las relaciones entre sociedad civil y gobierno. La tradición burocrática francesa expresada en formas administrativas jerarquizadas, supone una regimentación

mucho mayor de la vida económica de lo que resultaría admisible, por ejemplo, a la conformación institucional norteamericana.

Las especificidades nacionales en materia de historia e instituciones rompen la supuesta objetividad científica en que se quiere situar el debate sobre la intervención estatal en los asuntos económicos. Más aún, el fondo de la cuestión es de orden estrictamente axiológico, por cuanto se trata de seleccionar entre metas sociales. Los enfoques economicistas intentan hacer de la libertad económica el valor social fundamental. Se busca ensanchar al máximo la autonomía individual, expresada en el juego del mercado, y correlativamente de disminuir la interferencia estatal en los asuntos privados. Por eso, se toma normativamente a la eficiencia económica (eficiencia estática en la asignación de inversiones) como el criterio rector del comportamiento de las empresas públicas. Y, además, ex-hipótesis, se considera superior a la empresa privada sobre la estatal. De tal modo, entre más privatización y menos regulación mayor ganancia "paretiana" y otro tanto, podría obtenerse de la remoción de cualquier objetivo distinto a la eficiencia en el manejo de las empresas que hayan de quedar en la órbita estatal.

Aquí de manera indirecta se asume la noción de la armonía intrínseca entre metas económicas y entre éstas y las de carácter social, como la libertad, la justicia o la modernización democrática. Pero, si se admite, como suele ocurrir en la realidad, que pueda

existir oposición o conflicto entre las metas, singularizar a una de ellas --la libertad de mercado--, significa reducir los fenómenos sociales o categorías predominantemente económicas. Además, la elección entre objetivos no se presta --pese a alegatos en contrario-- a soluciones propiamente técnicas. Es admisible que los ciudadanos de un país prefieran la libertad económica sobre la igualdad o la autonomía colectivas. Pero eso no valida la opción elegida en el dominio de la ciencia; su legitimidad se funda en otra lógica, la de asentarse en decisiones tomadas consensual o democráticamente.

En síntesis, el traspaso masivo de funciones del Estado al mercado entraña trasposición de los objetivos centrales de la sociedad. Y mientras ese hecho quede oculto en los laberintos ideológicos y los mensajes tecnocráticos, las decisiones se adoptarán sin la consulta y el escrutinio público indispensables en temas medulares de la vida en sociedad, cuya discusión genuina constituye la prueba misma de la modernización democrática. Con todo, en planos menos generales, hay necesidades claras, a veces urgentes, de adaptar y modernizar las formas de intervención o regulación estatal en la economía.

#### 7. Los cambios legítimos en la intervención estatal

El papel del Estado en la economía tiene por fuerza una serie de amarres históricos e institucionales que le dan consistencia y

efectividad, pero que también son fuente de tensiones cuando ese papel ha de alterarse en consonancia con las políticas económicas tendidas al futuro. De un lado, el Estado asume atribuciones que varían a fortiori con el grado de desarrollo alcanzado; de otro, en un plano menos general, ha de lograrse coherencia entre la intervención gubernamental y las estrategias que se instrumentan en un período determinado. Una tercera dimensión ha surgido o resurgido con mayor fuerza en años recientes sobre la responsabilidad compartida internacionalmente de cuidar una estabilidad económica y financiera globales que no puede dejarse enteramente libradas a las fuerzas del mercado y de proteger un planeta puesto en riesgo ecológico por los mismos avances de la civilización industrial.

Entonces, la intervención del Estado en la vida económica no puede verse como algo acabado, rígido, sin dimensión temporal. Por el contrario, se trata de atribuciones específicas a cada etapa histórica que deben acomodarse periódicamente a las necesidades cambiantes de la evolución de las sociedades.

A la luz de las circunstancias latinoamericanas, parece impostergable alterar los estilos de intervención estatal para asumir nuevas funciones y llenar huecos, a la par que se remozan, depuran y abandonan campos ya no prioritarios. En rigor, las fronteras posibles del cambio son suficientemente amplias para dar cabida a variadas formas de integración de lo público con lo privado, si se excluyen los extremos de privatizar o estatizarlo todo. No hay, sin

embargo, fórmulas precisas; cada país habrá de ensayar, acertar o equivocarse en el proceso de establecer el nuevo deslinde entre las funciones del mercado y el Estado.

Una revisión a vuelo de pájaro de los problemas actuales, plantea un panorama complejo, precisamente por la enorme acumulación de demandas de cambio de la economía y las sociedades latinoamericanas. Hay una serie de campos nuevos a cubrir por la intervención estatal que coexisten con otros donde convendría proceder en sentido inverso. A título ilustrativo se mencionan algunos casos conspicuos.

En el futuro, los estados latinoamericanos debieran poner mayor acento en la extensión y ejercicio de los derechos sociales a la educación, la salud, la vivienda, la alimentación y el trabajo a fin de atenuar las tendencias sistémicas a la concentración de los ingresos y el poder económico. Aquí, el afianzamiento de la democracia, la concentración previa de ingresos y cargas del ajuste en la década de los ochenta, y el efecto-demostración del Estado Benefactor de los países industrializados, empujarán con fuerza el intervencionismo estatal. Y otro tanto tendrá que darse en la protección del medio ambiente donde se conjugan necesidades vernáculas con preocupaciones de alcance universal.

Función tradicional del Estado es la de estructurar y reestructurar las relaciones con el exterior. En torno a esta cuestión habrán de centrarse buen número de los cambios en los estilos de intervención gubernamental en la economía.

En términos generales, mientras se acentúa la interdependencia entre las naciones, la organización de la economía internacional se encuentra en una etapa de transición donde todavía no se terminan los ajustes al mundo multipolar emergente en el Norte, ni se establece nitidamente la nueva división del trabajo entre el Norte y el Sur. En tanto no se despejen esas cuestiones, las políticas renovadoras de la inserción latinoamericana en los mercados internacionales, unidas a la trasmisión de "shocks" económicos mayúsculos del exterior, obligarán a instrumentar políticas activistas en materia de relaciones económicas internacionales. Los elementos de coordinación internacional de políticas van en ascenso sobre todo en el Primer Mundo. Tómese el caso bien conocido del manejo de la deuda externa o el de la administración de los mercados cambiarios, donde la intervención de gobiernos y la concertación entre éstos, bancos centrales e instituciones internacionales de crédito, constituye ya una característica cuasi-permanente de los esfuerzos colectivos de las naciones industrializadas por reducir la inestabilidad financiera internacional. Adviértase de igual modo que la economía mundial está lejos de reproducir el modelo de libre competencia. Proliferan los oligopolios;<sup>20/</sup> hay frecuente manipulación de los gobiernos en favor de intereses nacionales y subsisten enormes

<sup>20/</sup> A título ilustrativo adviértase que el intercambio al interior de las empresas transnacionales (entre matrices y filiales y entre éstas últimas) representa un tercio del comercio mundial (véase, Gilroy B., 1989).

desequilibrios en el comercio entre las mismas potencias industrializadas.

En sentido contrario, esto es, en el de reducir la intervención estatal, influirá el hecho de que el desarrollo latinoamericano ha propiciado la creación de cuadros empresariales y técnicos que ya están en condiciones de abordar aventuras propias, ahí donde el Estado era el único protagonista hace apenas unas décadas. En tal sentido, empresas públicas ubicadas en sectores ya consolidados --y donde no se presentan fallas de mercado-- podrían desincorporarse o dar lugar a acuerdos de concertación para facilitar la concentración estatal directa en actividades donde resulta necesario abrir brechas transformadoras de la estructura de la oferta. Por supuesto, en unos casos, cabría proceder simplemente a la privatización y, en otros, se tendría que recurrir a fórmulas reguladoras sucedáneas, cuando subsistan los riesgos anejos a deficiencias en el funcionamiento de los mercados.<sup>21/</sup> Y aquí debe subrayarse que sustituir a la empresa pública por normas regulatorias, no siempre es tarea fácil, por requerir de recursos escasos y formas de organización poco conocidas en el Tercer Mundo.

<sup>21/</sup> En Inglaterra, país donde la privatización ha avanzado con mayor fuerza, ha debido recurrirse a establecer complejos sistemas regulatorios integrados por comisiones, tribunales y códigos de conducta de las actividades transferidas a la esfera empresarial.

En el mismo orden de ideas, conviene observar que las instituciones y las regulaciones suelen sobrevivir a los problemas que les dieron origen. Muchas empresas públicas surgieron históricamente como proyectos privados fracasados --50 por ciento en el caso de México (véase, Casar, 1988)-- que el Estado tomó a su cargo por motivos de empleo, desarrollo sectorial y regional u otras consideraciones. De esa manera, los gobiernos dejaron pasivamente engrosar el número de empresas públicas. Y luego, una vez saneadas o alimentadas con subsidios, quedaron en la esfera pública aunque no produjesen bienes o servicios estratégicos.

También hay empresas estatales que habiendo tenido un papel destacadísimo en el desarrollo, con el tiempo pierden importancia en las estrategias encaminadas a la construcción del futuro. Y tanto aquí, como en el caso anterior, el peso inercial de las burocracias puede forzar inversiones o hacer ampliar capacidades productivas, contrariando la asignación óptima de los recursos.

Las últimas observaciones conducen directamente a plantear la correspondencia entre patrón de desarrollo y los estilos de intervención gubernamental en la vida económica. Tómese el caso del tránsito de una estrategia sustitutiva de importaciones a la exportación abierta de una gama más rica de productos a la economía internacional. Ello implica remover de fondo muchas formas anteriores de intervención estatal, tanto como alterar los papeles de agentes productivos y actores sociales. La función protagónica del



mercado interno en la fase previa de crecimiento ha de ser asumida por la demanda foránea; la función promotora del Estado en materia de inversiones y producción, habrá de ser reemplazada en grado importante por la iniciativa de empresarios nacionales y extranjeros. Las antiguas metas centradas en el aumento cuantitativo de la producción para satisfacer demandas ya creadas y mercados protegidos, habrá de ceder el paso al mejoramiento cualitativo de las capacidades de oferta en nichos de producción donde se tengan o puedan crearse ventajas comparativas en el comercio internacional o dentro de esquemas de integración alentados deliberadamente.

En ese contexto funcional, la intervención y regulación proteccionista pierde razón de ser y debiera desmantelarse con la rapidez que permitan los acomodos del lado de la oferta y la capacidad de reacción de los actores sociales que habrán de ejercer el futuro liderazgo económico. La lógica de la apertura externa implica suprimir el armazón burocrático relacionado con el manejo de los aranceles, controles, licencias y otras restricciones al comercio y al movimiento de capitales con el exterior.

En cambio, la promoción de exportaciones exigirá de otro género de políticas e intervenciones: cambiar la estructura de precios relativos, así como otorgar alicientes específicos que van desde el financiamiento y la modernización de la infraestructura para el intercambio foráneo, hasta el fomento a la productividad y a la reconversión industrial en actividades seleccionadas con algún

criterio de prelación. Puesto en otros términos, las políticas exportadoras exigen de la creación de un marco macroeconómico favorable, pero también de políticas microeconómicas que resuelvan los cuellos de botella que entorpecen el desarrollo de actividades específicas.<sup>22</sup> / Aquí, los rezagos típicos de los países en desarrollo, tanto como la escasez crónica de recursos, los obligan a especializarse y decidir qué productos, ramas o sectores deben modernizar con miras al comercio internacional. Hay, desde luego, riesgo de equivocarse, pero es una de las pocas vías de crear deliberadamente ventajas comparativas dinámicas.

Hacer del sector externo el pivote del desarrollo futuro --acaso la única salida realista a los problemas latinoamericanos--, supone el establecimiento de compromisos firmes entre gobiernos y sectores empresariales sobre el contenido de las políticas económicas, acuerdos que suelen ser refrendados por los organismos financieros internacionales, y las agencias de ayuda bilateral. Por consiguiente, la liberalización externa entraña, al igual que la privatización y la derregulación, alguna cesión de la autonomía estatal a la comunidad nacional o internacional de los negocios, esto es, al mercado. Y aquí, el precio ha de pagarse por anticipado. Por eso, importa afianzar el éxito de las estrategias de crecimiento hacia afuera, es decir, asegurar que se sustenten no en el empobrecimiento de las remuneraciones al

<sup>22/</sup> Este planteamiento es rechazado por varias escuelas económicas que creen en la eficacia de los mecanismos de mercado a escala microeconómica.

trabajo, sino en competitividad ganada por la modernización de las capacidades productivas.

Como lo demuestra la experiencia de los países industrializados pequeños y los de industrialización reciente, sostenerse y prosperar en mercados internacionales altamente competitivos, exige de apoyos estatales ad-hoc que compensen las ventajas de los grandes conglomerados transnacionales y de la abundancia de recursos o tecnologías del Primer Mundo y de otros competidores ya consolidados (véase, Grossman y Richardson, 1985).

A menos que América Latina decida enfrentar pasivamente los cambios del entorno internacional, los gobiernos estarán obligados a actuar de modo muy activo en el futuro inmediato. Aparte de las implicaciones directas de la apertura externa, hay numerosas exigencias de adaptación que sólo pueden satisfacerse en plazos y con costos razonables, si los gobiernos ejercen un liderazgo intervencionista apropiado.

Un primer campo de acción se relaciona con las políticas de fomento a la adaptación, absorción y desarrollo de tecnologías que liberen gradualmente a América Latina de fincar su posicionamiento en el comercio exterior en la venta de mano de obra barata. Aquí el activismo gubernamental tendría que volcarse al mejoramiento de los centros de formación del capital humano, de las instituciones de investigación aplicada, de los sistemas de entrenamiento en el

trabajo, de los estímulos a las empresas interesadas en la reconversión industrial o en crear centros o núcleos tecnológicos.

Una segunda cuestión de importancia hace referencia a las respuestas nacionales al fenómeno de formación de grandes bloques económicos dentro de la economía internacional. Se trata de dilucidar una cuestión compleja por el número de opciones abiertas y por los "trade-offs" entre las ventajas económicas a obtener y la cesión de soberanía que habría de concederse inevitablemente. A título ilustrativo, México podría perseguir la unión con Centroamérica, la integración en profundidad con los países de la ALADI o alternativamente buscar desde el libre comercio hasta la integración con las economías de Estados Unidos y Canadá. En cualquiera de esas posibilidades, se abordarían transformaciones mayúsculas en la vida económica, social y cultural de los países, cuya asimilación demanda de un liderazgo activo de los gobiernos, tanto en la fase de las negociaciones, cuanto en la etapa posterior donde habrían de suavizarse y viabilizarse la realización de los acomodos indispensables.

Abrir los mercados nacionales no es una medida que busque simplemente mejorar la inserción de los países en los mercados internacionales, también se persigue usar el acicate de la competencia para forzar la innovación y la elevación de la eficiencia de los productores vernáculos en beneficio de los consumidores intermedios o finales. Paradójicamente, entonces, convendría

auspiciar desde el Estado, medidas que acrecienten al máximo la intensidad del régimen interno de competencia. Se sabe, sin embargo, que los tamaños de mercado y la necesidad de competir con los grandes conglomerados transnacionales, impone límites a la fragmentación de la producción interna. Propiciar el desarrollo de empresas grandes suele crear imperfecciones en el mercado interno -aminorada por la apertura externa--, pero acaso esa sea la única vía de participar en la competencia internacional con alguna probabilidad de éxito.

Un dilema análogo se plantea cuando se derregula a la actividad privada, mientras se acentúan los controles burocráticos sobre las empresas públicas (sobre todo para usar sus ingresos y gastos como instrumento de control macroeconómico), creándose un régimen espúreo de competencia y causándose daños a la flexibilidad y eficiencia administrativas del sector productivo del Estado. En los casos mencionados, la solución reside en el afinamiento de los sistemas de evaluación de los efectos de las regulaciones y de las formas estatales de intervención, especialmente durante el período de transición y cambio del patrón de desarrollo económico.

## 8. Conclusiones

De lo dicho hasta aquí es fácil inferir las múltiples y complejas tareas que ha de desempeñar el Estado Latinoamericano para

encauzar los cambios económicos y sociales más indispensables y salvar una etapa de transición difícil, en sí misma, y difícil por mezclarse con una crisis de desarrollo que ya se prolonga una década.

El papel del Estado en la vida económica habrá de cambiar, pero no podría abolirse. De ahí, el daño de abrir las puertas a tesis ideológicas que condenan urbi et orbi toda intervención estatal, simplemente para facilitar la justificación de las alteraciones en las funciones del Estado sin el necesario escrutinio público de sus alcances, implicaciones y de la distribución consecuente de los costos entre la población.

Quiérase o no, ensanchar las atribuciones del mercado, "despolitizar la economía" entraña, una transferencia real de poder en favor del sector empresarial nacional o extranjero. Las causas que respaldan la necesidad del cambio pueden ser legítimas, pero el uso de expedientes ideologizados denota desconfianza en los procedimientos de la democracia como vía de concertación y ordenamiento social.

Sin duda, pueden estar presentes el imperativo de auspiciar reformas internas a los patrones de desarrollo --que a fortiori afectan de modo desigual a la población y a los agentes productivos-- tendencias y tensiones geopolíticas, acaso irresistibles, que explican la declinación de las soberanías nacionales --sobre todo las del Tercer Mundo--; el acrecentamiento de la interdependencia económica mundial o la formación de grandes bloques en competencia, o

simplemente la calca extralógica de modelos e ideologías acuñados en el exterior. Pero al admitir los verdaderos retos y hacer a un lado los espurios, debiera percibirse con igual nitidez que frente a la enorme magnitud de las transformaciones a emprender, el éxito depende en altísimo grado de la cohesión social frente al cambio. Y ello supone plantear y debatir técnica y, sobre todo, democráticamente, los problemas y las opciones, hasta formar los necesarios acuerdos políticos y decidir, entonces, consensualmente los caminos a seguir.

Esas tareas intrínsecamente medulares en toda sociedad que aspire a la modernidad, hoy lo son más ante el vacío ideológico creado por la crisis de la izquierda y la avalancha doctrinaria neoconservadora (véase Paramio, 1988). Hay, entonces, riesgo real de minar el poder equilibrador del Estado y de auspiciar divisiones aún más extremas en la suerte económica de los países y de los distintos segmentos sociales que los componen. Y, sin embargo, los valores sociales tienen carácter histórico. La noción de lo que es justo o injusto en la distribución del poder o la riqueza, cambia con el tiempo. Qué el estancamiento económico y la concentración paulatina o brusca de los ingresos, o su reverso, la difusión de la pobreza, lleguen a ser hechos aceptados en América Latina, constituye una perspectiva aterradora, pero ciertamente posible a juzgar por la experiencia de la última década.

## BIBLIOGRAFIA

Alchian, (1965), "Some Economics of Property Rights", en Il Político 30, pp. 816-829

Aghevli, B. et al. (1990), The Role of National Saving in the World Economy, International Monetary Fund, Occasional paper No. 67, Washington

Bell, D. (1976), The Cultural Contradictions of Capitalism, Basic Books, Nueva York

Bobbio, N. (1978), Stato, Governo, Società, Editorial Giulio Einaudi, Torino, Italia

Bobbio, N. (1985), Estudios de Historia de la Filosofía, Editorial Debate, Madrid, España

Borcherding, T. et al. (1982), "Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries", en Journal of Economics, Primavera-Verano, Suplemento No. 2, pp. 127-156

Bosworth, B. (1990), "Are We Saving Too Little? International Differences in Saving", en American Economics Review, Papers and Proceedings, Vol. 80, No. 2

Bourquinon, F. et al. (1989), Adjustment and Income Distribution: A Counter Factual Analysis, N.B.E.R., Working Paper No. 2943, Cambridge, Massachusetts

Breyer, S. (1982), Regulation and Its Reforms, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts

Brian, W. A. (1989), "Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-in by Historical Event" en The Economic Journal, Vol. 99, No. 394, pp. 116-131, marzo de 1989



Casar M. y Peres, W. (1988), El Estado Empresario en México: ¿Agotamiento o Renovación?, Siglo XXI, México

Caves, R.E., (1986) Industrial Policy and Trade Policy: a Framework, Industrial Policies for Pacific Economic Growth, compiladores, Mutoh, et al., Allen & Anwin, Sidney, Londres y Boston.

CEPAL (1989, a), La Dinámica del Deterioro Social en América Latina y el Caribe en los Años Ochenta, (Doc. LC/G.1557), San José, Costa Rica

CEPAL (1989, b), La Privatización en América Latina y el Caribe, mimeogr., Santiago de Chile

CEPAL/PNUD (1989). La Política Fiscal en América Latina: Tópicos de Investigación, serie Política Fiscal No. 3, Santiago de Chile

CEPAL (1990), Transformación productiva con Equidad, LC.L.548, Santiago, Chile

Cloud, S. (1989), "The Can't Do Government", en Time No. 43, Octubre 23, Nueva York

Cook, P. y Kirkpatric, C. (1988). Privatisation in Less Developed Countries, Harvester Wheatsheaf, Gran Bretaña

Crozier, M., Huntington, S., Watanuki. J. (1975), The Crisis of Democracy, Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission, New York University Press, Nueva York

De Alessi, L. (1980), "The Economics of Property Rights: A Review at the Evidence", Research in Law and Economics, No. 2, pp. 1-47

De Jasay, A. (1985), The State, Basil Blackwell Ltd., Oxford, Inglaterra

Dornbusch, R. (1990), "The New Classical Macroeconomics and Stabilization Policy", en American Economic Review, Papers and Proceedings, mayo de 1990

Eckert, R. (1979), What do Regulators Maximize?, mimeogr., University of California, Claremont, California

Fisher, S. (1987), International Macroeconomic Policy Coordination, N.B.E.R., Working Paper N. 224, Cambridge, Massachusetts

Fisher, S. (1988), "International Macroeconomics" en International Policy Coordination, compilador Feldstein, M., University of Chicago Press, Chicago

Friedman, B.(1985), "Recent Perspectives in and on Macroeconomics", en Issues in Contemporary Macroeconomics and Distribution, compilador Feiwel, G., Macmillan, Londres

Friedman, M. (1968). "The Role of Monetary Policy" en American Economic Review, marzo de 1968

Gilder, G. (1968), Wealth and Poverty, Basic Books, Nueva York

Gilroy, B. (1989), "Intra-Firm Trade", Journal of Economic Surveys, Vol. 3, No. 4, pp. 325-343

Grossman, G y Richardson, J. (1985), "Strategic Trade Policy: A Survey of Issues and Early Analysis" en Special Papers International Economics, No. 15, Princeton University, Princeton Nueva Jersey

Haq, K. y N. Kirdar (1987), compiladores, Human Development, Adjustment and Growth, North-South Roundtable, Islamabad, Pakistán

Hanke, S. H. (1986), "The Privatization Option: An Analysis", Economic Impact, Vol. 3, pp. 14-20

Hanke, S. H. (1987), The Prospects for Privatization, Academy of Political Science, Nueva York

Helpman, E. y Krugman, P. (1989), Market Structure and Foreign Trade, The M.I.T. Press, Cambridge, Massachusetts

Hirschman, A. (1981), The Rise and Decline of Development Economics, in Essays in Trespassing, Cambridge University Press, Nueva York

Ibarra, D. (1987), "Política y Economía en América Latina: el transfondo de los programas heterodoxos de estabilización", en Estudios Económicos, número extraordinario, El Colegio de México, México

Inglehart, R. (1977), The Silent Revolutions: Changing Values and Political Styles among Western Republics, Princeton University Press, Princeton, Nueva Jersey

Kristol, I. (1981), "Rationalism in Economics" en The Crisis in Economic Theory, compiladores Bell, D. y Kristol I., Basic Books, Nueva York

Krugman, P. (1979), "A Model of Innovation, Technology Transfer, and The World Distribution of Income", Journal of Political Economy, Vol. 87, pp. 253-266

Krugman, P. (1986), compilador, Strategic Trade Policy and the New International Economics, MIT Press, Cambridge, Mass.

Krugman, P. (1987), "Is Free Trade Passé?", Economic Perspectives, Vol.1, No.2, pp.131-44

Levy, S. y Nolan, S. (1989), Trade and Foreign Investment Policies Under Imperfect Competition: Lessons for Developing Countries, Department of Economics, Boston University, mimeografiado, Boston, Mass.

Lowe, A. (1987), Essays in Political Economics: Public Control in a Democratic Society, preparado por A. Oakley, New York University Press, Nueva York

Lucas, R.E. (1972), "Expectations and the Neutrality of Money" en Journal of Economic Theory, No. 1, 1972

Macpherson, C.B. (1987), The Rise and Fall of Economic Justice, Oxford University Press, Oxford, Inglaterra

Malinvaud, E. (1977), The Theory of Unemployment Reconsidered, Wiley, Nueva York

Mazmanian, D. y Sabatier, A. (1980), "A Multivariate Model of Public Policy-Making", en American Journal of Political Science, No. 24, agosto, pp. 439-468

Millward, R. (1988), "Measured Sources of Inefficiency in the Performance of Private and Public Enterprises in LDC's", en Privatization in Less Developed Countries, compiladores Cook, P. y Kirpatrick, C., Wheat Sheaf Books, Brighton, Inglaterra

Niskanen, W. (1975), "Bureaucrats and Politicians", en Journal of Law and Economics No. 18, pp. 617-643

Nurkse, R. (1959), Patterns of Trade and Development, Almqvist and Wicksell, Estocolmo

Okun, A. M. (1975), Equality and Efficiency, the Big Trade Off, The Brookings Institution, Washington

Olson, M. (1971), The Logic of Collective Action, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts

Paramio, L. (1988), La Izquierda ante el Fin del Siglo, Siglo XXI, México

Penoyer, R. J. (1981), Directory of Federal Regulatory Agencies, Center for the Study of American Business, Washington University, Washington

Pier, W. et alia (1974), "An Empirical Comparison of Government and Private Production Efficiency", National Tax Journal, No. 27, pp. 653-656

Polak, J. (1988), Economic Policy Objectives in the Major Industrial Countries and Their Efforts in Policy Making, en IMF y HWWA-Institut, Economic Policy Coordination, Washington

Pompret, R. (1988), Unequal Trade: The Economics of Discriminatory International Trade Policies, Basil Blackwell, Oxford

PREALC/OIT (1988), La Evolución del Mercado Laboral entre 1980 y 1987, Doc., de trabajo No. 328, Santiago de Chile

PREALC/OIT (1987), La Deuda Social. ¿Qué es, cuánto es, cómo se paga?, Santiago de Chile

Prebisch, R. (1967), "The Role of Commercial Policies in Underdeveloped Countries", American Economic Review, Papers and Proceedings, Vol. 49, pp. 251-173

Prebisch, R. (1952), Problemas Teóricos y Prácticos del Crecimiento Económico, Comisión Económica para América Latina, Santiago de Chile

Raboy, D. G. compilador (1982), Essays in Supply Side Economics, The Heritage Foundation, Washington

Rosenstein-Rodan, P. (1943), "Problems of Industrialization of Eastern and South-Eastern Europe," en Economic Journal No. 53, pp. 202-211

Rotemberg, J. (1987) "The New Keynesian Microfoundations", NBER Macroeconomics Manual, compilador Fisher, S., University of Chicago Press, Chicago

Sachs, J. Warwick, J. y McKibbin, A. (1988), "Coordination of Monetary and Fiscal Policies in the Industrial Countries" en Jacob Frenkel, compilador, International Aspects of Fiscal Policy, University of Chicago Press, Chicago

Sargent, T. J. y Wallace, N. (1983) "Rational Expectations and the Optimal Money Supply Rule" en Journal of Political Economy, mayo de 1983

Singh, M. (1989), "Keynote Address: Development Policy Research: The Task Ahead" en Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, pp. 11-20

Steinfels, P. (1979), The Neoconservatives, Simon and Schuster, Nueva York

Stigler, G. (1971), "The Theory of Economic Regulation", en Bell Journal of Economics and Management Science 2, pp. 3-21

Thompson, D. J. y Kay, J. A., (1986), "Privatization: a Policy in Search for a Rationale", Economic Journal Vol. 96, marzo

Vernon, R. (1988, a), Key Conceptual Issues in The Privatization of State-Owned Enterprises, mimeogr., Santiago de Chile

Vernon, R. (1988, b), A Technical Approach to Privatization Issues, Economic Development Institute, The World Bank, EDI Catalog No. 345/016, Washington

Volker, P. et al. (1987), "International Monetary Cooperation: Essays in Honor of Henry C. Wallich", Essays in International Finance, No. 169, University Press, Nueva Jersey

Williamson J., y Miller M. (1987), Targets and Indicators: A Blueprint for the International Coordination of Economic Policy, Institute for International Economics, Washington

Wilson, J. (1980), The Politics of Regulation, Basic Books, Nueva York

Yarrow, G. (1986), "Privatization in Theory and Practice", Economic Policy, No. 2

