

#### IV. LA REFORMA DEL ESTADO. MARCO GENERAL Y ESTRATEGIAS Y POLITICAS.

13. La reforma del Estado.....	141
Los alcances de la reforma del estado .....	141
Crisis y reforma del estado. ....	142
El concepto de reforma del estado .....	144
Las estrategias reformistas. ....	145
Desafíos de la reforma del estado. ....	146
Los niveles de la reforma económica del estado .....	147
Las posibilidades de éxito de la reforma. ....	149
14. Las estrategias y las políticas para la reforma estatal.. ....	151
La privatización. ....	151
El concepto de privatización .....	151
Privatización y derechos de propiedad. ....	153
Privatización y búsqueda de la renta .....	154
Objetivos atribuidos a la privatización .....	155
Objetivos macroeconómicos .....	156
Redimensionamiento del sector público.. ....	157
Saneamiento de las finanzas públicas .....	157
Objetivos microeconómicos .....	160
Objetivos políticos.....	160
El desempeño del sector público y la privatización. ....	161
Mecanismos para la privatización .....	162
Implicaciones de la privatización .....	163
Desregulación. ....	164
La toma de decisiones en la privatización y la desregulación. ....	167
Límites y alcances de la privatización y la desregulación como instrumento para la reforma del Estado .....	169

# IV

## LA REFORMA DEL ESTADO ESTRATEGIAS Y POLÍTICAS

### 13. La reforma del Estado

#### Los alcances de la reforma del Estado

La reforma del estado es uno de los problemas económicos y políticos actualmente más debatidos. Los cambios por los que atraviesa el estado, y al mismo tiempo la necesidad de su reforma, responden a una necesidad “estructural” y de modificaciones a fondo, que trascienden con mucho las exigencias inmediatas de su ajuste y/o “redimensionamiento”, y de las demandas y presiones de grupos o instituciones.

Sobre la reforma estatal se han desarrollado distintos enfoques y marcos conceptuales. Entre ellos existen diferencias instrumentales y valorativas. Sin embargo, la reforma es concebida generalmente como un medio para lograr la modernización, elevar la eficiencia y la competitividad globales, ampliar la democracia, y garantizar la justicia social. A estos objetivos se les atribuye un peso específico diferente de acuerdo a los enfoques y necesidades de los distintos países.

Estas diferencias reflejan los valores, ideologías e instrumentos de los paradigmas<sup>1</sup>. La necesidad de la reforma parte de la propia crisis del estado, en la medida en que éste se volvió variable relevante para la operación exitosa del sistema, pero también se convirtió, en el tiempo, en una restricción.

<sup>1</sup> Sobre la amplia gama de posiciones véase, por ejemplo, la antología en la cual se recogen visiones desde los neomarxistas hasta los neoliberales, Varios autores, *La reforma del estado. Las razones y los argumentos*, Ed. IEPES, México, 1990, la “Memoria del Seminario Internacional. Redimensionamiento y modernización de la administración pública en América Latina”. INAP, México, 1990, y la “memoria II Seminario Internacional. Redimensionamiento de la Administración Pública”, INAP, México, 1991..

El problema esencial de la reforma del estado se localiza en dos interrogantes:

- i) la estructura orgánica y funciones concretas que el estado reformado o nuevo estado debe asumir en el cambio desde un estado influyente en la producción y el bienestar social, hacia un estado sólo regulador eficiente que formule políticas públicas inductivas, y
- ii) las estrategias para iniciar y administrar la reforma. Es decir, instrumentar las políticas que disminuyan los potenciales efectos negativos, por ejemplo, desestabilización económica e ingobernabilidad política y, maximizar los positivos, por ejemplo, cambio estructural, eficiencia y equidad.

La reforma puede ser enfocada desde dos perspectivas principales <sup>2</sup>:

La primera, que podríamos denominar reformista-progresista procuraría una reforma gradual para corregir las fallas de las intervenciones estatales para mejorar la eficiencia de las instituciones públicas y el intervencionismo.

La segunda, reformista-conservadora se orientaría por una disminución drástica de la intervención estatal reduciéndola al mínimo indispensable.

Las dos perspectivas se distinguen además por tres aspectos:

- i) el carácter de las estrategias para lograr la reforma: gradualista, radical, autoritaria, etc.
- ii) la importancia relativa de los objetivos y su jerarquización: eficiencia, equidad, democratización, etc. y,
- la elección y profundidad de políticas concretas: privatización, desregulación, liberalización, etc. <sup>3</sup>.

## Crisis y reforma del Estado

No existe un consenso sobre las causas que han provocado la reforma del estado. Las explicaciones son diferentes, sin embargo tres aspectos son los más destacados <sup>4</sup>:

- i) el estado generó fallas en sus intervenciones que se expresaron en ineficiencia económica e incumplimiento de la justicia social. Lo que se tradujo en el reclamo ciudadano para que el estado cumpla mejor sus funciones.;

<sup>2</sup> Marquand ha clasificado los enfoques sobre la reforma del estado desde las perspectivas neoliberal y neosocialista dependiendo del peso que se le fije al estado o al mercado en las estrategias. ( Marquand ,capítulo 3, p. 63 )

<sup>3</sup> Véase el Informe sobre el Desarrollo Mundial del Banco Mundial que hace una reconsideración importante sobre el papel del estado en el desarrollo y hacia dónde debería orientarse su reforma ( Banco Mundial, 91, p. 5 y ss.).

<sup>4</sup> Véanse el ya clásico e influyente trabajo sobre la crisis del estado y la crisis de gobernabilidad de S.P. Huntington y otros, The crisis of democracy: report on the governability of democracies to The Trilateral Commission. Nueva York, 1975 en especial el ensayo de Crozier, y en la misma dirección de Daniel Bell, Las contradicciones culturales del capitalismo. Alianza Editorial Mexicana, México, 1989 especialmente su capítulo VI. Y desde una perspectiva marxista el célebre libro de O' Connor, The fiscal crises of the state. St. Martin's Press, USA, 1973, Habermas, Legitimation Crises. Beacon Press, Boston, 1975, R. Muñoz de Bustillo, Crisis y futuro del Estado del Bienestar. Alianza Universidad España, 1989 y de C. Offe, Contradicciones en el Estado del Bienestar. Alianza Universidad, Madrid, 1990. Paradójicamente los diagnósticos de la izquierda y la derecha tienen similitudes, aunque obviamente sus prescripciones son radicalmente diferentes.

- el estado acumuló una “sobrecarga” de funciones, demandas y presiones económicas y políticas, que se tradujeron en enormes déficit, hiperendeudamiento, crisis de gobernabilidad, en el sentido, del que el sistema político es incapaz de tomar decisiones que resuelvan eficazmente sus tareas. La influencia de la nueva ideológica neoliberal ha jugado un papel importante en reforzar la confianza en las políticas menos intervencionistas y más librecambistas. Más aún cuando estas ideologías son asumidas por los organismos multilaterales, la banca internacional, y muchos gobiernos y, finalmente,

iii) el estado está más presionado por el nuevo entorno internacional más global, es decir, los estados se han enfrentado a una más intensa competencia comercial, financiera, productiva, y tecnológica<sup>5</sup>.

En particular este último factor ha sido muy importante por las economías nacionales difícilmente han podido aislarse de la oleada de la globalización. En efecto, en el marco de la globalización, el estado-nación se vuelve una organización más rica y compleja, pues incorpora a millares de productores individuales, crecientemente diferenciados económica y socialmente, a organizaciones sociales más plurales, y a grandes corporaciones internacionales, industriales y financieras, que se relacionan de muchas maneras con la economía mundial. ( Véase Kliksberg, 91, p. 11 )

En este contexto los estados nacionales se ven irremediamente influidos por la internacionalización de la economía, y ello les demanda la reestructuración económica y la reorganización institucional frente a las necesidades de la integración.

La globalización es un proceso que obliga a los agentes económicos de un país a seguir estrategias de desarrollo globales, en lugar de nacionales que estaban definidas por las necesidades internas. La estrategia global implica que las empresas busquen ganar ventajas competitivas mediante el aumento de su presencia internacional. Por esto es necesaria la modernización y reestructuración tecnológica, productiva, financiera y de comercialización. La tendencia a la globalización vuelve a las empresas más dependientes de las de las fuerzas económicas que operan a nivel mundial (Véase Porter, 91, )<sup>6</sup>.

Frente a estas tendencias han surgido dos enfoques básicos sobre la reforma del estado:

i) el enfoque neoliberal asume la globalización como una exigencia de cambios en el papel del estado y la apertura comercial. Disminuir la intervención pública a través de la privatización y desregulación como medio para fortalecer las finanzas públicas. Una liberalización comercial, que revierta el proteccionismo estatal, para elevar la competencia y disminuir las presiones inflacionarias. Su objetivo consistiría en establecer un marco macroeconómico estable y un crecimiento eficiente con un intervención estatal mínima y sin una estructura proteccionista fuerte. Este enfoque

<sup>5</sup> La crisis del Estado debe entonces ubicarse en el marco de las mutaciones que han afectado a todo el mundo por igual. Ello pone de relieve la extraordinaria complejidad del problema, y al mismo tiempo, nos previene de que esta crisis no se resuelve con opciones simplistas y reduccionistas del estilo más mercado menos estado.

<sup>6</sup> En este nuevo contexto de internacionalización y globalización, la dinámica del crecimiento económico sigue dependiendo de factores, estructurales y coyunturales, tales como el tamaño relativo de la economía, población, recursos naturales, financiamiento, etc.. Pero ahora lo decisivo es fortalecer la habilidad socio-económica para elevar los poderes productivos como condición para la integración a la economía mundial.

supone que el mercado y las potencias líderes tienen la suficiente capacidad para reestructurar la economía, y en cambio desestiman la capacidad de las políticas internas.

- ii) el enfoque neointervencionista asume también las dos áreas anteriores pero con diferencias significativas. La reforma no se identificaría con una reducción del gasto per se, sino más bien con su reestructuración y su asignación más eficiente; la privatización de empresas públicas sería selectiva y para concentrar los esfuerzos estatales en áreas estratégicas. La liberalización comercial, por su parte, debe ser regulada y gradual de acuerdo a la evolución de la economía interna y la de los principales socios comerciales. Este enfoque concibe el fortalecimiento de los poderes productivos internos como el asunto prioritario. La apertura y el mercado no son per se capaces de lograr la reestructuración económica.

## El concepto de reforma del Estado

En un sentido amplio la reforma del estado es una estrategia para redefinir las reglas del juego y las instituciones, y cambiar las políticas e instrumentos que habían articulado el intercambio económico y político entre los grupos sociales <sup>7</sup>.

Los cambios afectan la organización institucional, regulación y funciones de las esferas pública y privada ( Starr, 89 ). Ello involucra:

- i) los planos normativo e instrumental, es decir, los valores que se atribuyan a la reforma estatal y los instrumentos,
- ii) los ritmos para implantar la reforma económica y política,
- iii) la diferenciación de los objetivos depende de la pluralidad social y de la heterogeneidad económica, y
- iv) los conflictos y cooperación entre los grupos ganadores y perdedores en la reforma.

Los niveles en los cuales potencialmente puede ocurrir la reforma son:

- i) el sistema político: los partidos políticos, los sindicatos, los procesos electorales, procesos legislativos, etcétera,
- ii) la administración pública: normas y regulaciones, instancias y organismos, impartición de justicia, etcétera,
- iii) el sector público y/o paraestatal: estrategias de desarrollo, la política económica, políticas públicas, políticas sectoriales, etcétera y,
- iv) el pacto constitucional o el contrato social, en este nivel la reforma alude a su sentido más “fuerte”, incluso la misma “refundación” del estado.

<sup>7</sup> En la opinión de Douglass North las instituciones son las reglas del juego o, más formalmente, son las restricciones planeadas por los hombres para moldear la interacción intercambio humano. En consecuencia son los incentivos humanos políticos, económicos y sociales. El cambio institucional influye en el modo en que las sociedades evolucionan a través del tiempo y entonces es una clave para el entendimiento del cambio histórica y del desempeño de las economías (North, 91, - p 3). El mismo autor sugiere separar en el análisis las reglas del juego de las estrategias para cambiarlas (p. 5).

## Las estrategias reformistas

La elección de las estrategias y los medios para realizar la reforma es una cuestión decisiva para su éxito <sup>8</sup>. La elección depende de muchos y complejos factores: tipo de régimen político, nivel de desarrollo económico, políticas de cambio estructural, etc. (Véase al respecto el análisis comparativos de D. Senghaas, 85). Las estrategias en general combinarán soluciones de mercado y estatales.

Tres estrategias de reforma son posibles ( Véase Zysman 83 y Marquand 86):

i) Una centrada en soluciones de mercado. La estrategia se origina en la sociedad. Sus objetivos son disminuir el peso y acortar las funciones del estado y, como contrapartida, aumentar significativamente los papeles de la sociedad y el mercado en el sistema.

Los arreglos sociales e institucionales, los costos y los beneficios económicos son guiados por el mercado. Las políticas públicas y sus instrumentos se les asigna un papel pasivo. Es decir, las políticas industrial, comercial, financiera, se vuelven pasivas. La distribución de responsabilidades y la concertación entre los agentes son consideradas secundarias. Las políticas de planeación del desarrollo pierden en el diseño político y en la práctica administrativa.

Sin embargo, a pesar de la importancia atribuida al mercado, la implantación de la estrategia requiere de una administración e instrumentación de políticas estatales muy complejas, justamente para administrar los costos y beneficios de la reforma. Los naturales ( políticos y económicos) de esta estrategia se expresarán en riesgos potenciales de desestabilización debidos a los cambios en la distribución del ingreso y del poder político.

ii) Una centrada en soluciones de estatales. La estrategia es promovida por la élite burocrática. Su objetivo es corregir las fallas del intervencionismo sin que necesariamente disminuyan las funciones del estado. El acento es colocado en las posibilidades de “autoreforma” del estado para refuncionalizarlo y acceder a una nueva racionalidad pública. Aunque puede ocurrir un juste del estado, se procura conservar tanto estado como sea necesario.

En esta estrategia los aspectos políticos cobran evidentemente mayor relevancia que en la primera. El esfuerzo político es mantener un estado influyente como condición necesaria para desplegar políticas intervencionistas suficientemente fuertes como para cambiar conductas entre los distintos agentes y distribuir y asignar recursos. La estrategia demanda de una batería de políticas y de arreglos institucionales sólidos y corporativos con capacidad para sostener la autoreforma.

<sup>8</sup> La preocupación sobre la cuestión de las reformas en el capitalismo ocurre sobre todo en el campo del centroizquierda del pensamiento económico y social. Véase sobre la discusión de las posibilidades de las reformas dentro del capitalismo y como estrategia de su transformación radical Przeworski (90) que resume la controversia entre socialistas, socialdemócratas y keynesianos. Un estudio comparativo sobre las políticas reformistas gradualistas, autoritarias, etcétera se encuentra en R. Alford y R. Friedlan (91 ). Un estudio comparativo sobre los programas reformistas de la socialdemocracia europea en los ochenta se encuentra en Oskar Lafontaine 89, y A. Guerra, 87, .

Estas estrategias son únicamente posibilidades teóricas. La elección de alguna ellas es una cuestión clave para acceder o no a un nuevo estilo de intervención estatal y nueva economía mixta que propicien el logro de una mayor eficiencia global y una estructura productiva más flexible. Aspectos importantes para incrementar la capacidad de adaptación de la economía ante los cambios desfavorables y las oportunidades que también ofrece un marco externo dinámico.

En cualquiera de las estrategias, sin embargo, será necesaria una conducción gubernamental, que por sus características inherentes, visión global y de largo plazo, tiene más posibilidades para discriminar los riesgos, aprovechar oportunidades y calcular los costos inherentes a la reforma.

## **Desafíos de la reforma del Estado**

Las dos estrategias ilustran que la reforma del estado, no puede ser enfrentada con fórmulas simplistas y reduccionistas: mercado o estado. Por lo contrario parecería recomendable asumir un enfoque y una política según los cuales no se elimina el mercado, insustituible en la asignación de los recursos, pero no se subestima al estado en sus capacidades regulatorias e inductivas.

Desde esa perspectiva la reforma implica entonces:

- un redimensionamiento del estado, es decir, un nuevo balance entre los sectores público y privado, o nueva **economía mixta**, y,
- un nuevo arreglo institucional y organizacional que permita refuncionalizar las relaciones entre los sectores público y privado a fin de potenciar al máximo su complementariedad y cooperación, o **neointervencionismo**.

Sin embargo, la reforma del estado no se debe identificar necesariamente con una estrategia para debilitar estructuralmente al estado como tampoco para su ampliación ilimitada.

En el proceso de reforma, como se dijo, el estado sufrirá indudablemente una reducción y una concentración de sus funciones. Paradójicamente ello no necesariamente se traducirá en un papel más pasivo, pues el estado debe garantizar:

- las condiciones básicas para el desarrollo, y el crecimiento económico,
- el cumplimiento de los postulados y objetivos de democratización, igualdad y justicia social,
- la soberanía nacional, en un mundo que inexorablemente estará influido por la globalización de la economía internacional.

Desde la anterior perspectiva los desafíos principales de la reforma son:

- i) Generar una nueva relación entre el estado y la sociedad civil, y entre el mercado y el estado, que permita el surgimiento de nuevos esquemas de articulación entre la política y la economía que gocen de consenso, credibilidad y apoyo de los

principales grupos, para poder administrar los complejos procesos involucrados en la modernización económica y política. Es decir, deben de irse creando las condiciones para arribar a nuevos acuerdos sociales y su correspondiente red de normas legales e instituciones, indispensables para amortiguar las tensiones entre estado y sociedad civil inherentes a la reforma. Lo anterior es indispensable para el logro de un nuevo balance entre los sectores público y privado, para generar nuevos estilos de regulación económica más eficientes, y para el diseño de la nueva estrategia de desarrollo.

- ii) Cambiar profundamente la asignación de los recursos del estado en dos direcciones: primero, reorientar el gasto público; y segundo, aplicar mecanismos más descentralizados, democráticos y eficientes en la asignación y toma de decisiones.
- iii) Lograr una suerte de “cambio estructural”, entre los viejos y los nuevos esquemas de negociación (corporativos, parlamentarios, electorales, etcétera) y los mecanismos de toma de decisiones, justamente para modificar las bases organizativas de los regímenes tradicionales de economía mixta, y específicamente, de aquellos sistemas de presiones y demandas corporativas que han inhibido la modernización. Tarea ciertamente compleja de alcanzar, primero, por las inercias políticas del sistema contenidas en sus pactos y coaliciones que en principio pueden ver amenazadas sus “cuotas de poder” y; segundo, porque los márgenes de maniobra, políticos y económicos, para satisfacer esas presiones, se han venido estrechando en los últimos años.
- iv) Reasignar los recursos de los sectores tradicionales a los modernos y prometedores del cambio estructural. Esta reasignación genera conflictos evidentes entre los sectores “ganadores y perdedores” en la reforma. Ello es particularmente agudo en un contexto en el cual los recursos de todo tipo son estructuralmente limitados (Véase Zysman 83)<sup>9</sup>.
- v) Representar globalmente a los diversos grupos de interés es un reto extraordinario, pues sus objetivos y expectativas se ven modificados, y sus diferencias de todo tipo amplificadas en el curso de la reforma. Primero, porque los intereses internos y externos, en el marco de la globalización económica, pueden llegar a divergir en aspectos sustanciales ( comerciales, financieros, etcétera.). Segundo, el más amplio espectro de intereses también se refleja en la burocracia estatal, y algunas áreas de la administración pública son rígidas, justo por la autonomización de la burocracia estatal, para responder con versatilidad a las nuevas necesidades.

## Los niveles de la reforma económica del Estado

La reforma económica del estado incluye dos niveles básicos, el **macroeconómico** de la administración de la demanda a través de las estrategias de desarrollo y la políticas

<sup>9</sup>Zysman (83) ha planteado que las ventajas comparativas creadas justamente al ser creadas se vuelven competitivas. Este concepto admite la intervención gubernamental, la ventaja competitiva puede ser resultado de una ventaja absoluta inducida por la política económica del gobierno ( subsidios, proteccionismo, etcétera). La ventaja competitiva puede convertirse en el tiempo en una ventaja absoluta real. La crítica neoclásica argumenta que los “ganadores” no necesitan ninguna clase de ayuda, ésto sólo es válido cuando ya son ganadores. Pero la política industrial debe inducir la creación de ganadores y no esperar que surjan espontáneamente.

económicas; y el **microeconómico** por medio de la participación en la oferta, a través, de la intervención directa en la producción por medio de las empresas públicas.

El papel del estado, después de la reforma, ciertamente sufrirá modificaciones en su tamaño y rango de funciones, pero también continuará siendo una “estructura” relevante para el funcionamiento del sistema. Su nuevo papel será distinto, pero sus objetivos y funciones deberán ser cumplidos con mayor eficiencia. El nuevo estilo de intervención estatal requerirá de esfuerzos de instrumentación más precisos, de diagnósticos más elaborados y detallados, en aspectos puntuales sobre tres aspectos:

El ajuste económico es indispensable para el logro de la estabilidad, pero simultáneamente deberán realizarse esfuerzos para elevar el crecimiento y mejorar su calidad. El éxito de las reformas de las políticas macroeconómicas dependen, no sólo de alcanzar estabilidad y crecimiento, sino también de garantizar el cumplimiento de la justicia social, a través de políticas para mejorar la distribución del ingreso a través de mecanismos fiscales y sociales. En suma es necesaria una nueva combinación de políticas de demanda y de oferta que permitan acceder a tasas de crecimiento compatibles con las necesidades acumuladas y crecientes de la población en condiciones macroeconómicas razonablemente estables.

Las políticas sectoriales dirigidas a las ramas y empresas, deben recoger los nuevos problemas, y los rápidos cambios por los cuales está atravesando una economía internacional más inestable, global y más competitiva. Las políticas promotoras del cambio estructural demandan de un marco de estabilidad, pero simultáneamente exigen la atención de nuevos frentes: escaseces de recursos básicos; flexibilización de la intervención estatal, reestructuración industrial y laboral, desarrollo y medio ambiente, y competitividad y productividad, etcétera. Las nuevas políticas deberán también ser tan desagregadas como sea necesario, justamente para arribar a diagnósticos y políticas puntuales en materia de sectores, ramas, empresas, recursos o rubros de ellos, sectores de población, etcétera.

Para ello se requeriría apoyar la producción a través de una batería de estímulos a una modernización de fondo de los comportamientos empresarial y laboral para premiar la eficiencia, económica y social, y la productividad, y de este modo mejorar la competitividad.

Los aspectos económicos vinculados a la productividad se han convertido en una variable y factor crucial de la economía del futuro próximo. La transición económica hacia una nueva economía, requerirá de una reorganización del aparato productivo, que considere a la demanda como limitante o condición del crecimiento más que su motor. Esa reestructuración demandará de un cambio tecnológico relevante que permita la elevación de la productividad, competitividad y la estabilidad a través de la incorporación y difusión del progreso técnico.

El cambio tecnológico es un factor esencial para la elevación de la productividad. Desde el punto de vista de las empresas individuales, la tecnología asumiría una gama amplia de posibilidades, pero la tendencia general parecería ser la de formar unidades

de producción más flexibles, con mayor capacidad para variar sus técnicas de producción, los procesos y los productos, para atender a los cambios más intensos en la estructura de la demanda nacional e internacional.

## **Las posibilidades de éxito de la reforma**

Las mayores o menores posibilidades de éxito en la implantación de la reforma dependerán crucialmente de la existencia de condiciones para la construcción de un entorno institucional (proclive al cambio) y social (en el que concurren el mayor número de grupos). Ese entorno justamente se pueden desarrollar a partir de la reforma, en un sentido propiciatorio de este cambio.

El nuevo entorno debe permitir, primero, que se fortalezca la articulación entre la sociedad y el estado, segundo, que sus objetivos y sus políticas sean asumidos socialmente, es decir, que gocen de amplio consenso, y tercero, que potencie las habilidades socio-económicas para elevar los poderes productivos, por medio de un estilo (proyecto) de desarrollo más eficiente y con mayor equidad distributiva.

Esas posibilidades dependen también de la disposición y preparación de la sociedad y del estado para emprender, como se dijo, la construcción de nuevas condiciones, pero también de asumir que se trata de un proceso de aprendizaje de las nuevas reglas y del respeto de los nuevos acuerdos. ( Véase Marquand 88 y Crozier 89 que sostienen que el éxito de la reforma es fruto de un conjunto de aprendizajes p. 176 )<sup>10</sup>.

Las mayores o menores oportunidades de éxito de la reforma dependen de las siguientes condiciones iniciales, aunque es evidente que pueden cambiar en el tiempo:

- i) capacidad de la sociedad para tomar la iniciativa reformista, y de traducirla prácticamente en habilidades para fijar mecanismos de negociación suficientemente representativos entre los grupos de interés y el estado. Es decir, los grupos deben luchar por el establecimiento de un nuevo marco jurídico y político que primero estimule la de concertación, y luego, la cooperación entre los actores con intereses diferentes,
- ii) voluntad política del propio estado y de su burocracia dirigente para la autoreforma, factor indispensable para disminuir las inercias burocráticas y centralizadoras que en principio inhiben las posibilidades de la reforma,
- iii) márgenes de maniobra económicos relativamente amplios que faciliten el logro de buenos resultados (crecimiento, estabilidad, empleos, etcétera), ello es crucial especialmente en las primeras etapas de la reforma, cuando se intensifican los

<sup>10</sup> Una política intervencionista tradicional y defensiva que recurra solamente a medidas generales proteccionistas y subsidiadoras no será capaz de replantear los términos de un nuevo ciclo de crecimiento y sus respectivas políticas y pactos sociales. Para lograr este último objetivo se requiere, por el contrario, de impulsar la innovación la creatividad y la adaptación. Cuestiones que implican cambios micro y macroeconómicos y sociales muy complejos. Muy especialmente, un nuevo tipo de coordinación entre los sectores público y privado, es decir, una nueva economía mixta que sea capaz de reordenar los patrones de gasto y consumo, público y privado, para cambiarlos de usos poco productivos a crecientemente productivos, y garantizar la formación de capital fijo y humano.

conflictos entre ganadores y perdedores, y la reforma requiere del más amplio apoyo social,

iv) niveles razonables de gobernabilidad de la sociedad y la economía, indispensables para la estabilidad política, económica y social del sistema. Ello es una condición crítica en una fase de transición, en la cual, los ejes ordenadores tradicionales de la política se modifican; ello obliga a los distintos agentes hacer política de una manera diferente y eventualmente puede acentuar las contradicciones y competencia entre los distintos objetivos del estado, y sobre todo entre los mismos agentes.

## 14. Los instrumentos y las políticas para la reforma del Estado

La reforma económica del estado ha sido instrumentada por medio de dos políticas: la privatización y la desregulación. Estas políticas son complementarias y se han aplicado en muchos casos. Las modalidades específicas y los resultados obtenidos varían mucho entre los distintos países.

### La privatización

#### El concepto de privatización

La política de privatización tiene su raíz en la idea, según la cual el libre mercado genera un “círculo virtuoso” entre competencia, incentivos a la inversión y asignación eficiente de los recursos<sup>1</sup>. La privatización tiene los siguientes efectos: disminuye la presencia de los monopolios públicos y privados (ineficientes por definición), eleva la competencia económica, e incrementa la eficiencia en la asignación de recursos. ( Véase Pire, 85) <sup>2</sup>. La competencia, asociada a la privatización, es la mejor defensa contra los monopolios y a las empresas públicas. Los monopolios públicos disminuyen la competencia y se desestimula la participación del sector privado. Las versiones más ideológicas de la privatización omiten tajantemente los objetivos de equidad y justicia social y sólo se concentran en el de la eficiencia económica.

La privatización es el instrumento para disminuir el peso de los monopolios estatales y los mecanismos de su autoreproducción económica. Esta es ciertamente una perspectiva muy simplista. El problema puede ser enfocado desde la perspectiva del “teorema fundamental de la privatización”, que enfatiza dos aspectos, primero, bajo ciertas circunstancias los objetivos sociales pueden ser mejor atendidos por medio de la producción privada, en este caso la producción pública no se justifica, segundo, la producción privada puede ser incapaz de cumplir los objetivos de la política gubernamental, en este caso la producción pública sí se justifica. Por supuesto que es complejo evaluar las condiciones para decidir cuando aplicar la producción pública y cuando la privada. A pesar de esta complejidad es más realista este enfoque porque no atribuye poderes mágicos a la mera transferencia de la propiedad para la solución de problemas de eficiencia y equidad ( Véase Stiglitz,90, p. 39 y 40 y Barr ,87, p. 221)

A la intervención creciente del estado se le atribuyen tres efectos:

<sup>1</sup> Existe una amplia literatura sobre el concepto de privatización y sus fundamentos económicos. Esta comprende desde autores que han simplificado y ofrecido una visión extremadamente ideológica del problema, por ejemplo, Pire,85, y Stuard,85, hasta análisis más serios y fundados, por ejemplo, Vernon ,87, Savas, 89, Donahue,91, Starr,89, y probablemente el más completo y riguroso Vickers y Yarrow, 89.

<sup>2</sup> El argumento básico es que en ausencia de competencia los monopolios propician y se aprovechan de las ganancias monopólicas cuando establecen su poder de mercado. Cuando esto ocurre, a pesar de que otras empresas sean atraídas a estos campos de inversión, no pueden entrar. En cambio la competencia obliga a los empresarios, si se propicia un clima económico competitivo, a entrar al mercado. En este sentido la competencia vuelve más eficiente la asignación de recursos, lo que se reflejará en precios más bajos.

- i) restringe la participación del sector privado en la competencia porque los derechos de propiedad son ineficientes, y
- ii) no hay controles efectivos para garantizar la eficiencia y el crecimiento de las empresas públicas.

A partir de lo anterior -se ha dicho- que las políticas correctivas que ha aplicado el gobierno son insuficientes por sí mismas para mejorar el desempeño de las empresas públicas y frenar su crecimiento. Por ello la única política que efectivamente puede revertir esas tendencias es la privatización entendida, primero, como una transferencia masiva de activos productivos y financieros del gobierno al sector privado, como condición para revertir el proteccionismo, la ineficiencia, y su secuela de efectos perniciosos. Y segundo, un recorte sustancial de las funciones y regulaciones que se fueron agregando al estado. La conclusión es que la privatización es la única posibilidad de que el sector privado y el mercado sustituyan al estado.

El concepto de privatización es económico y político, y tiene por supuesto implicaciones ideológicas diversas.

Económicamente, la privatización es una política que busca: una transferencia de activos desde el sector público al privado, por medio de distintos mecanismos (venta, fusión, extinción y liquidación), y crear unos derechos de propiedad más eficientes. Ambos objetivos redundarán en un redimensionamiento del sector público.

Los objetivos son:

- reducir al mínimo la presencia de los monopolios estatales en la economía, y de este modo elevar la competitividad y la eficiencia,
- cambiar a fondo las reglas de operación de una economía mixta para ampliar los campos de participación del sector privado y el mercado, creando una estructura de incentivos a las empresas,
- concentrar la política económica en los objetivos de: estabilidad macroeconómica, provisión de bienes públicos indispensables, regulación de externalidades y distribución del ingreso<sup>3</sup>,
- transferir las responsabilidades y funciones del estado empresario y propietario a la inducción indirecta de la producción y la inversión.

Políticamente la privatización busca contrarrestar y/o revertir la centralización en la toma de decisiones, el patrimonialismo, el rentismo, y las ineficiencias en la prestación de servicios públicos.

Sus objetivos son:

- alterar el balance entre los sectores público y privado cambiando la distribución de la propiedad y la riqueza, y redefiniendo las esferas pública y privada. Ello supuestamente permitirá una participación más amplia de los ciudadanos en la toma

<sup>3</sup>Sobre las relaciones entre privatización y bienes públicos en sus distintas categorías véase el análisis de Savas, 89, cap. 3 p.63 y ss.)

de decisiones, una “democratización del capital”, y en general una reforma del sistema político para democratizarlo, y

- alterar las condiciones de la competencia política que se estableció en las economías mixtas, para romper las coaliciones que apoyan las políticas intervencionistas por medio de presiones corporativas o rentistas.

## **Privatización y derechos de propiedad**

El concepto y la política de privatización fueron influidos por la escuela de los derechos de propiedad<sup>4</sup>. Según este enfoque la principal falla de la propiedad y empresas públicas consiste en que los administradores públicos: i) no son maximizadores de los ingresos o riqueza de los propietarios porque están separados de la propiedad, ii) incurren sistemáticamente en ineficiencia económica, y iii) sus decisiones están guiadas prioritariamente por intereses políticos y secundariamente económicos.

El enfoque de los derechos de propiedad, a partir de las diferencias entre propiedad pública y privada, atribuye a las empresas públicas las siguientes características:

- persiguen objetivos no comerciales,
- reciben subsidios y transferencias del gobierno central,
- están sometidas a muchos controles gubernamentales,
- no están presionadas por la competencia y las restricciones presupuestarias, y finalmente,
- existe separación entre su administración y la propiedad.

El supuesto de la escuela de los derechos de propiedad es que los individuos son racionales y maximizadores de su utilidad. Sí existe un mayor número de individuos que estén dispuestos a velar por sus derechos de propiedad, mayor vigilancia individual se ejercerá sobre éstos (más aún cuando el derecho a la propiedad comprende otros derechos, principalmente el derecho a usar un activo, cambiarlo de forma, y transferirlo parcial o totalmente). Por el contrario, entre más diluidos y atenuados estén los derechos de propiedad, a causa de regulaciones, restricciones y propiedad pública, los individuos estarán menos motivados para mantener y preservar sus derechos de propiedad.

En consecuencia a la propiedad privada se le atribuye, como rasgo intrínseco, la capacidad para concentrar los derechos, las recompensas y los incentivos, en cambio, se dice que la propiedad pública los diluye. La escuela de los derechos de propiedad no reconoce ningún cambio fundamental en la operación de las empresas privadas como resultado de la separación entre la propiedad y la gerencia porque el mercado se encarga

<sup>4</sup>Un buen recuento sobre los alcances y límites de la escuela de los derechos de propiedad se encuentra en: Starr, 89, Hodgson, 88, North, 91, Gunnarsson, 90, que desatacan los aportes Alchian, De Alessi y Eckert. Por su parte Vickers y Yarrow, 88, destacan la relación de este enfoque con la privatización. J. Buchanan resalta entre los principales autores de este enfoque a Harold Demsetz y Roland McKean, este último de la escuela de Virginia quienes iniciaron el análisis de la influencia de las estructuras de recompensa y castigo en el comportamiento individual, haciendo especial énfasis entre instituciones lucrativas y no lucrativas (Buchanan, 190). La comparación entre los enfoques de los derechos de propiedad, la economía de los costos de transacción, la desregulación y del agente principal en la tradición del institucionalismo se encuentra Williamson, 89).

de vigilar los administradores y los obliga a entregar resultados rentables a los propietarios. En cambio en la empresa pública el anterior mecanismo no ocurre porque:

- es débil la presencia de los incentivos y castigos del mercado,
- el gobierno apoya a la burocracia de las empresas y diluye y encubre responsabilidades y,
- los ciudadanos tienen un escaso poder de vigilancia sobre las empresas públicas.

Es indudable que la propiedad tiene importancia en la eficiencia en el mercado y dentro de la empresa, principalmente por la influencia que la propiedad tiene sobre los objetivos de los dueños y la vigilancia de los administradores. Pero habría que reconocer que la propiedad pública y privada difieren en ambos aspectos. Los cambios en los derechos de propiedad afectan sobre todo la estructura de incentivos y el comportamiento de los administradores, pero no directamente la eficiencia de la empresa y o el mercado. La eficiencia depende sobre todo del ambiente competitivo y regulatorio, y no sólo o únicamente de la propiedad.

De cualquier modo es evidente que la principal conclusión que se deriva del enfoque de los derechos de propiedad es que el sector privado y el mercado hacen mejor y más eficientemente las cosas que el estado y la privatización ayuda a ello. Esta conclusión es ciertamente muy limitada porque el enfoque está basado en un modelo de comportamiento individualista y no existen evidencias empíricas consistentes que lo validen<sup>5</sup>.

## **Privatización y búsqueda de la renta**

La noción básica del enfoque de la búsqueda de la renta es relativamente simple<sup>6</sup>. Su fundamento económico es la teoría de los precios de modelos de competencia perfecta y equilibrio general, según el cual, las utilidades tienden a igualarse entre las actividades económicas, en la medida en que aparecen beneficios diferencialmente altos entre ellas, las actividades más rentables atraerán inversiones hasta el punto en que la masa de ganancias iguale a la masa que se encuentra disponible de manera general en la economía ( Véase Buchanan I, 90, p. 19).

La noción de “renta” en este enfoque difiere de la tradicional de “utilidad”, porque la renta está asociada a las oportunidades de ganancia que ofrece la política gubernamental y no al mecanismo típicamente neoclásico de mercado. Algunos inversionistas se inclinarán más por la búsqueda de rentas que de utilidades. Es probable y previsible que estos inversionistas busquen asegurar su acceso a “rentas escasas” a partir de su influencia política y no por mecanismos mercantiles típicos.

La búsqueda de rentas, de acuerdo a este enfoque, es propiciada por muchas políticas gubernamentales:

- licencias, contratos, obra pública, etcétera,

<sup>5</sup> Para una crítica del enfoque de los derechos de propiedad y la búsqueda de la renta Véase Samuels y Mercurio, 85.

<sup>6</sup> El origen del enfoque de búsqueda de la renta se dio en el ambiente de la escuela de la elección pública específicamente por uno de sus distinguidos miembros Gordon Tullock en su trabajo “The welfare costs of tariffs, monopolies and thefts”, en *Western Economic Journal*, junio de 1967 y más tarde por R. Posner y Anne Krueger, esta última fue quien en realidad acuñó el término (datos proporcionados por Buchanan, I/ 90).

- empleos públicos remunerados por encima de sus equivalentes en el sector comercial,
- cabildos que surgen de las regulaciones y reglamentaciones ( proteccionismo, subsidios, créditos baratos, etcétera) que producen “recompensas” a los gestores y rentas a los agentes privados.

La existencia potencial de rentas incide en la formación de grupos de interés de distinto tipo que tenderán a formar coaliciones, generalmente a través de la formación de un sistema de presiones corporativo y de cabildo a fin de demandar más “rentas”. Este es uno de los argumentos principales que según este enfoque explica la expansión de las actividades estatales.

La presencia de los grupos buscadores de rentas afectan la competencia, la eficiencia y el crecimiento económico. El rentismo se traduce en el tiempo en una asignación mayor de recursos públicos a las actividades gubernamentales donde se originan las rentas, y puede dar lugar a desperdicio de recursos o a su mala asignación. Además los grupos con menores niveles de organización y de poder político quedan en debilidad frente a las posibilidades de obtener rentas. ( Véase M. Olson, 82 ) Desde esta óptica el enfoque de la búsqueda de la renta coloca al estado como un mero distribuidor de recursos y premios y castigos, es decir, como una organización institucional sin principios ni objetivos de gobierno y políticas de desarrollo, lo cual es por lo menos una simplificación extrema del papel del estado. En cambio pone de relieve sólo la distribución de recursos a los grupos de interés en los cuales el estado se apoya para su expansión.

El argumento derivado de la búsqueda de rentas desemboca claramente en una conclusión: en la medida en que el estado necesita de apoyo, y lo encuentra a través de conceder rentas, la administración pública tiende a crecer en tamaño y funciones y la eficiencia y competitividad comienza a declinar. Por ello la privatización es una política que sirve para recortar el rentismo y elevar la competencia ( Véase Evans, 90).

No se puede negar la existencia de un fenómeno de rentismo y sus implicaciones en el patrimonialismo, prebendalismo, etcétera pero el papel del estado no se puede reducir a sólo este fenómeno y tampoco existen evidencias de que sea el principal problema u obstáculo a la modernización. El problema relevante consiste en diseñar los mecanismos más adecuados para que la sociedad vigile y el estado acate los ordenamientos legales e institucionales existentes, y si éstos últimos son ineficientes deberán reformarse y perfeccionarse. Si se enfoca el problema del rentismo desde una perspectiva que permita corregir distorsiones, justamente a partir de diagnósticos que permitan localizar los focos generadores de rentismo, entonces el enfoque puede ser útil.

## **Objetivos atribuidos a la privatización**

En su doble sentido, político y económico, la privatización es una política ambiciosa, dotada de una gran variedad de objetivos, muchas veces contradictorios entre sí o que

significan disyuntivas. En este sentido amplio la privatización no se reduce a la implantación de una política fija o única dirigida sólo a la cancelación de funciones o transferencia de la propiedad pública, por el contrario se le concibe como proceso múltiple y dinámico que involucra otras políticas como la liberalización, la desregulación, etc.

Así entendida la privatización forma parte de una agenda de corte internacional más amplia, la del ajuste y el cambio estructural, que ha encontrado distintas expresiones nacionales, tanto en el mundo desarrollado como en el subdesarrollado.

De acuerdo a lo anterior los objetivos de la privatización son simultáneamente económicos y políticos.

En el plano económico su objetivo general es, como dijimos, elevar la eficiencia de la economía, y comprende los niveles macro y microeconómico. El objetivo macroeconómico explícito es el saneamiento de las finanzas públicas a través del ajuste fiscal y alcanzar el equilibrio presupuestario; y el objetivo microeconómico consiste en crear las condiciones adecuadas para una mejor asignación de los recursos a través de la inducción de estructuras de mercado más competitivas y un mejor sistema de incentivos.

Teóricamente un mayor nivel de competencia asociado a la desregulación, complementaría y potenciaría los beneficios atribuidos a la privatización en la medida en que propiciaría la formación de un sistema de incentivos más eficiente, y la competencia mercantil obligaría forzosamente a elevar los niveles de competitividad, en los distintos mercados (de bienes y servicios, y de capitales y de crédito). Se argumenta, desde la perspectiva privatizadora, que sin los subsidios y/o garantías del gobierno, las empresas públicas se verían obligadas a operar en forma más eficiente y orientadas a la obtención de lucros.

Sin embargo el argumento según el cual existe una relación positiva entre competencia-eficiencia-menores costos/precios es muy controvertible teórica y empíricamente, y hay que considerarlo con todas las reservas del caso. En general, ese círculo virtuoso sólo puede ocurrir bajo condiciones estáticas de competencia perfecta, ciertamente muy lejanas a la realidad. En efecto, las evidencias empíricas sobre los impactos positivos de los modelos de competencia perfecta son débiles. En la economía real dinámica y de competencia perfecta, los mayores niveles de eficiencia están relacionados estrechamente con la introducción, absorción y difusión del progreso técnico ( Véase Taylor y Arida, 90, y Bishop y Kay, 88).

## **Objetivos macroeconómicos.**

Los objetivos macroeconómicos expresos de la privatización son el redimensionamiento y el saneamiento financiero del gobierno.

## **Redimensionamiento del sector público**

El objetivo más general consiste, primero, en establecer un nuevo balance entre los sectores público y privado, para de este modo disminuir el tamaño del gobierno y reducir la real o supuesta sobrecarga de funciones y demandas. Ello con un doble propósito. De una parte, que el estado, reducido después de la privatización a su mínimo, se concentre en las funciones tradicionales del estado gendarme, y además, que esas funciones las realice más eficientemente. Y de otra parte, ampliar y estimular las oportunidades de inversión al sector privado toda vez que el estado se despoja de su contenido empresarial.

Este objetivo se ha identificado con los esfuerzos por redimensionar la participación estatal en la economía y eliminar la sobrecarga (overload) de funciones. La privatización es concebida como una política que directa o indirectamente incide en:

- abatir la expansión cuantitativa de los indicadores económicos que miden la participación del estado en la economía ( en la inversión, la producción, el empleo, el sector externo, etcétera),
- restringir el número de instancias y funciones de la administración pública de acuerdo las necesidades del estado sólo guardián.

Esta reducción cuantitativa del estado evidentemente que no es neutral e influye en una redefinición de las relaciones entre los sectores público y privado, y dentro del mismo estado, y procura el surgimiento de un nuevo sector público cualitativamente diferente al que le antecedió.

## **Saneamiento de las finanzas públicas**

El segundo objetivo más particular consiste en recortar hasta eliminar el déficit público, como requisito indispensable para el logro de la estabilidad macroeconómica ( Véase Vickers y Yarrow, 88, y Marcel, 90).

La privatización tiene muchas y muy complejas implicaciones en esta materia. En efecto la situación ( superávitaria o deficitaria) de las finanzas públicas refleja el comportamiento dinámico de un conjunto de variables: nivel de actividad, tasa de inflación, tipos de cambio e interés, términos de intercambio, nivel salarial, etcétera. Entonces el papel del déficit público se vuelve un factor crucial. En una primera aproximación el déficit, como es sabido, es un resultado de la insuficiencia de los ingresos corrientes para financiar un nivel dado de gasto. Este déficit puede ser convencionalmente cubierto por una combinación de medidas: reducción del gasto, aumento de los ingresos corrientes y endeudamiento interno y externo. Lo nuevo es que se concibe a la privatización como una política que permite desplegar un esfuerzo adicional a los mecanismos tradicionales, que se ha propuesto para corregir el déficit público a través del ahorro de gasto de inversión y corriente como resultado de la

desincorporación de empresas públicas, y la generación de ingresos públicos derivados de la venta de activos.

La definición de déficit público, primario o financiero, que se adopte adquiere relevancia para evaluar el eventual impacto de la privatización sobre las finanzas públicas.

Una primera definición concibe al déficit desde el punto de vista de las necesidades de financiamiento del sector público (NFSP), tiene dos características, primera, su virtud principal es mostrar los cambios en la posición deudora-acredora del gobierno con respecto a otros agentes medido en precios corrientes. Sin embargo, este indicador no es adecuado en un ambiente inflacionario porque puede subestimar el efecto del crecimiento de los precios sobre el déficit público, conduciendo en no pocas veces a un sobreajuste fiscal cuando se proponen metas nominales elevadas de reducción del déficit; y segunda, pero su defecto más importante es que no refleja los cambios en la posición neta (patrimonial) de activos y pasivos gubernamentales en el largo plazo, ciertamente indispensable para una evaluación más adecuada y realista de los efectos de la privatización sobre las finanzas.

La definición de déficit (NFSP) podría conducir a implantar una política de privatización con tres sesgos que de entrada autolimitan las posibilidades de que el estado juegue un papel importante en el restablecimiento del crecimiento en condiciones de estabilidad:

- reducir o ajustar más allá de lo necesario el tamaño del sector público, visto desde el ángulo de cumplir con el objetivo de eliminar el déficit medido como NFSP;
- restringir o reducir el uso de la privatización a un mecanismo similar a la deuda (interna y externa) para financiar el déficit y otras actividades estatales, eliminando de este modo otros objetivos de política atribuidos a la privatización;
- limitar innecesariamente, al menos desde un punto de vista estrictamente económico, un fortalecimiento de la posesión de activos públicos para, por ejemplo, expandir la capacidad productiva y/o aumentar gastos corrientes relevantes para la economía.

Las implicaciones de la privatización como mecanismo de ajuste del déficit tiene pues implicaciones más complejas que las más inmediatas y elementales que reflejan la cuentas públicas. Entre las más importantes destacan:

- i) la venta de activos públicos a través de la privatización permite obtener ingresos fiscales temporalmente, es decir, por una sola vez. Ciertamente si la magnitud de los ingresos es grande, por ejemplo de un 5% del presupuesto en un año fiscal dado, no hay duda de que impactará a la política fiscal en su conjunto ( Véase Bishop y Kay,88 ).
- ii) el impacto de esos ingresos tiene también distintas consecuencias macroeconómicas, dependiendo de como se clasifiquen esos ingresos, es decir, pudieran ser considerados, por ejemplo, como un gasto público negativo. Entonces la privatización puede ser tratada, o bien, como un mecanismo para reducir las NFSP, más que como un medio para financiar la diferencia los ingresos del sector público y los gastos, o bien, los

ingresos percibidos por la privatización pueden simplemente reducir el nivel de gasto reportado.

En los dos casos la privatización tiene implicaciones políticas para reducir los déficit públicos. Sin embargo, este mecanismo es limitado y no puede sustituir en forma alguna a la reforma fiscal, ya sea por el lado del incremento de los ingresos y/o la disminución del gasto, cuestiones que en última instancia son las únicas que pueden corregir permanentemente y estructuralmente a las finanzas públicas. La privatización, por su parte, sólo puede aliviar temporalmente el problema deficitario, pero en el mediano y largo plazos sólo tendrá efectos positivos para el presupuesto federal si las empresas privatizadas se vuelven más eficientes y rentables y no sólo dejan de gravitar negativamente en el presupuesto sino además son capaces de pagar impuestos (Hemming y Mansoor 88, p. 32).

Otros aspectos macroeconómicos asociados a la privatización que deben ser considerados son (Marcel, 90, p. 143-145):

- i) Sobre el gasto público, se genera una corriente de ingreso que posibilita la expansión del gasto o bien un mejor financiamiento en el corto plazo. Con ello, es probable tener efectos expansionistas en la economía que, sin embargo, a falta de una respuesta sostenida del sector privado se diluyen.
- ii) La transferencia de activos hacia el sector privado, genera una recomposición de su cartera de activos, lo cual implica un desplazamiento de la inversión nueva planeada por aquella destinada a la adquisición de activos estatales (efecto "crowding out" mayor que el tradicionalmente atribuido a la política fiscal).
- iii) Efecto sobre balanza de pagos en el caso de que los que adquieren las empresas son extranjeros, lo que permite incrementar en el corto plazo el ahorro (a partir del ingreso de ahorro externo). Sin embargo, la capacidad de inducir nueva inversión del exterior es limitada, pues al igual que en el caso anterior, opera un efecto sustitución,
- iv) La venta de empresas por debajo de su valor implica una transferencia de recursos del sector público al sector privado nacional o extranjero. En el segundo caso, significa una fuga de recursos al exterior que limita las posibilidades de crecimiento y mejoramiento del bienestar y,
- v) Se presenta un efecto negativo sobre el patrimonio estatal; la privatización genera recursos en el corto plazo pero, a mediano y largo plazo, se sufre un deterioro de la capacidad estatal de obtención de ingresos (en el caso de empresas rentables).

Las implicaciones fiscales no pueden ser analizadas en relación al momento en que se realiza la venta de la empresa en cuestión y que produce un flujo de ingreso en las finanzas públicas, sino en los subsiguientes años, en los cuales, se dejará de percibir un ingreso. Si las transacciones fueron realizadas a un precio correcto, es decir, por el valor presente de los flujos futuros del activo, no habrá impacto fiscal, y el gobierno y el sector privado simplemente estarán cambiando posiciones de activos y pasivos. Pero en la medida en que el precio al que se vendan los activos sean notoriamente bajos y los costos de la transacción relativamente altos, empeorará la situación financiera del gobierno en

el mediano plazo, con una exacerbación de la transferencia de riqueza para el exterior, en la medida en que parte de los activos sean adquiridos por inversionistas extranjeros.

La aplicación de los recursos obtenidos a través de la privatización tiene evidente importancia. Tres situaciones pueden ocurrir:

- i) si los recursos se destinan principalmente para reducir el déficit a través de financiar sólo gasto corriente y pagar el servicio de la deuda, la privatización tiene efectos negativos sobre el patrimonio estatal y sobre la capacidad de éste para estimular el crecimiento y,
- ii) si los recursos se canalizan para la reducción real de la deuda pública y para proyectos productivos en áreas seleccionadas, los efectos de la privatización no deben evaluarse por la disminución del patrimonio estatal, sino en la nueva capacidad estatal para impulsar el crecimiento, a través de inversiones en áreas seleccionadas.

## **Objetivos microeconómicos**

Los objetivos microeconómicos atribuidos a la privatización son la búsqueda de la competitividad y la eficiencia. Los siguientes son los más importantes:

- elevar la eficiencia global de la economía, fortaleciendo un ambiente de competitividad y una mejor asignación microeconómica de los recursos, cuidando los aspectos referidos a las fallas del mercado, la producción de bienes públicos y las externalidades;
- disminuir el peso exagerado que llegan a alcanzar las regulaciones en especial aquellas que inciden en una elevación de la estructura de costos,
- contrarrestar el peso económico de los monopolios y su secuela de efectos perniciosos,
- advertir al sector privado de una nueva relación con el sector público, en la cual disminuya o se eliminen el proteccionismo y el rentismo y finalmente,
- estimular el fortalecimiento de un espíritu comercial en el sector de empresas públicas que conserve el estado. La privatización induce a los directores de estas empresas a que se interesen en los aspectos de productividad e innovación tecnológica, y no sólo a los referidos a la comercialización, financiamiento, subsidios y transferencias públicas.

## **Objetivos políticos**

En el plano político sus objetivos son cumplir con los propósitos de equidad y justicia social, y la democratización y descentralización de la toma de decisiones. Los objetivos que han sido más destacados son:

- renovar la administración pública y sus instituciones para ampliar la participación de la sociedad en la toma de decisiones por medio de su descentralización y democratización;
- introducir mecanismos más eficientes en la administración de las políticas públicas que renueven las relaciones tradicionales y rígidas entre estado-mercado-sociedad, para sustituir la burocratización y centralización excesivas de muchos de los programas públicos;
- concentrar las funciones y objetivos del estado en logro de la equidad y la justicia social.

Ciertamente en el cumplimiento de estos objetivos existen conflictos de intereses. Varios ejemplos ilustran lo anterior:

- la proclama de “democratizar la propiedad del capital” al transferir por medio de la venta de acciones de la empresas públicas a los trabajadores y/o pequeños ahorradores ha tenido en la práctica un efecto más publicitario que real. El resultado efectivamente importante ha sido la concentración de los activos financieros y productivos en los grupos financieros más importantes y, en consecuencia, con mayor capacidad para aprovechar a la privatización. Ello además compite evidentemente con los propósitos de justicia social declarados y,

- la divisa de aumentar drásticamente la competencia y la eficiencia de la economía pierde importancia práctica frente a la tensión por reducir el tamaño del sector público y o sanear las finanzas públicas,

## **El desempeño del sector público y la privatización**

La evaluación del desempeño del sector público, en los planos macro y microeconómico ha sido uno de los argumentos más importantes en los que se han basado las políticas privatizadoras menos politizadas. Sin embargo los estudios sobre el desempeño del gobierno carecen no pocas veces de defectos metodológicos y de información estadística importantes.

## **Desempeño del sector público, eficiencia y privatización**

La privatización no se puede reducir a una genérica búsqueda de eficiencia, tiene mayor implicaciones, pero destaca la cuestión del carácter cíclico que en largo plazo ha tenido la intervención estatal en la economía. El papel de coordinación del estado en la inducción de pautas de inversión, ahorro y consumo no debe ser despreciada. La intervención directa en la producción es insustituible en tanto que agente de estructuración de industrias complejas y nuevas tecnologías.

Las áreas del sector público en las cuales se identifiquen ineficiencias deben considerarse como el punto de partida para definir objetivos (Martin 88 p.14) precisos entre los que destacan:

- Elevar la eficiencia general del sector público en términos productivos, financieros y administrativos, de asignación de recursos y de competitividad.
- Mejorar las formas de gestión, control y planeación de las actividades públicas, concentrando las actividades estatales en áreas estratégicas (de largo plazo y promotoras del cambio estructural).
- Apoyar los programas de saneamiento y fortalecimiento de las finanzas públicas por medios directos e indirectos tales como la venta de activos productivos o financieros.
- Abrir un “espacio” a la competencia con el sector privado.
- Disminuir las presiones sobre el estado de los grupos sociales corporativos (proveedores, contratistas, burócratas y sindicatos).

El sector público se ha convertido en un conglomerado complejo y diversificado, por esa razón es inadecuado enfocar sus problemas sólo desde la perspectiva limitada de su eficiencia. Este sería un enfoque parcial si consideramos tres aspectos más amplios: primero, la marcha del sector público (al igual que el sector privado) ha sido afectada negativamente por las condiciones más críticas de operación del sistema en su conjunto. Es decir, la crisis fiscal, el hiperendeudamiento, la rigidez del aparato administrativo público para responder a los cambios requeridos, la disposición patrimonialista de los recursos estatales, etcétera. Segundo, la eficiencia debe ser una preocupación global (pública y privada) que permita mejorar niveles de competitividad externa y racionalizar su funcionamiento interno (Martín 88 p. 1). Y tercero, que las intervenciones públicas tienen objetivos más amplios que los del sector privado, y algunos de ellos no, pueden ser evaluados con criterios tradicionales de eficiencia.

En la década de los setenta las propuestas correctivas tradicionales sobre el sector estatal destacaban:

- mejorar los procedimientos gerenciales y administrativos,
- una batería de reformas en áreas tales como: controles gubernamentales sobre las iniciativas empresariales de las entidades públicas, políticas más adecuadas en materias de precios de insumos y de precios de bienes y servicios ofrecidos, fijar metas razonables a las tasas de retorno de las inversiones públicas, programas adecuados y realistas de financiamiento de las inversiones y, finalmente,
- programas de desinversión de ciertas empresas bien elegidas.

## **Mecanismos para la privatización**

Los procesos reales de privatización que se han instrumentado en el pasado reciente, en distintas partes del mundo, no se han dado bajo el manto de un sólo patrón, pero el mecanismo obviamente más importante ha sido la venta de activos (intercambio de activos financieros privados por activos productivos públicos) bajo distintas modalidades.

El instrumento más importante para llevar a cabo la privatización ha sido indudablemente la transferencia de activos bajo distintas modalidades entre las que destacan:

- venta total de activos de las empresas en las cuales el estado es el único propietario;
- venta total de activos de las empresas en las cuales el estado es socio mayoritario;
- venta parcial de activos de las empresas en las cuales el estado es propietario único o socio mayoritario o minoritario, es decir, el estado puede mantener una participación minoritaria;

Otras posibilidades de transferir activos sin mediación de operaciones de compra-venta aunque han tenido poca importancia son:

- extinción o disolución de empresas, muchas de las cuales sólo existieron formalmente;
- liquidación de empresas sin viabilidad económica ni justificación social;
- transferencia de empresas a otros niveles de gobierno, organizaciones sociales, etcétera.

La venta de activos puede estar orientada para favorecer los intereses de los empresarios nacionales, o de los extranjeros, o de los trabajadores, o a una combinación de esos tres grupos, lo cual se reflejará en la estructura de la propiedad accionaria después de la privatización.

La venta o transferencia de activos en alguna de las anteriores modalidades y con los distintos objetivos que se le puedan asignar puede ocurrir a través de distintos mecanismos dependiendo del tipo de empresa a privatizar:

- colocar las acciones en el mercado valores cuando las empresas objeto de privatización coticen en la bolsa, es decir, oferta de acciones a un precio fijo, generalmente en una secuencia de operaciones parciales en las bolsas de valores;
- licitación pública a través de convocatorias públicas a través de mecanismos bancarios tradicionales en operaciones de compraventa por licitación pública;
- negociación directa entre el gobierno representado a través de comisiones ad hoc y los grupos de inversionistas privados nacionales y extranjeros.

Estos mecanismos para llevar a la práctica la privatización han sido las más comunes e importantes, y ciertamente los más controvertibles porque su puesta en práctica dista mucho de ser transparente y congruente con sus objetivos declarados, positivos y normativos.

## **Implicaciones de la privatización**

Los riesgos asociados a la transferencia de activos pueden ser significativos y no deben ser despreciados. Entre ellos se podrían destacar:

- la posible subvaluación de los activos públicos, más aún si la privatización se realiza de prisa y en condiciones de una recesión económica;
- la reconcentración de activos en un grupo reducido de empresarios;

- que los bancos estatales, u otros mecanismos de financiamiento gubernamental sustituyan a los mecanismos privados (Martín 88 p. 16).
- desaparición de empresas públicas que son claramente promotoras del cambio estructural e indispensables para el cumplimiento de la justicia social.

El cumplimiento exitoso de los objetivos de la privatización depende en buena medida del propio manejo gubernamental del proceso, cuidando otros aspectos no relacionados directamente con las operaciones de transferencia. Es decir, el estado debe contar con un aparato administrativo dotado de una gran capacidad de administración, con el propósito de: crear condiciones macroeconómicas favorables, promover la competencia, regular los monopolios, manejar adecuadamente las empresas que permanecen en manos del estado, transparencia en los procesos de privatización. Todo ello, paradójicamente, requiere de un fortalecimiento del estado, y sobre todo, de su capacidad rectora (Shirley, 88, p.33).

## Desregulación

A la desregulación se le asigna un papel de primera importancia para el logro de la reforma del estado y en especial de la privatización. La desregulación es una política aislada, por el contrario debe desarrollarse simultáneamente con la privatización y la liberalización. La desregulación, a diferencia de la privatización que coloca el acento en la transferencia de la propiedad, centra sus objetivos en la generación de un ambiente económico ampliamente competitivo en los sectores público y privado. La desregulación ha surgido como una respuesta a las regulaciones implantadas a lo largo del desarrollo económico de la posguerra, y que algunos juzgan que se han convertido en una carga excesiva y quedan bajo el control de los grupos de interés<sup>7</sup>.

La definición más aceptada de regulación asume que el libre mercado requiere de apuntalamientos normativos para su operación eficiente. La regulación se concibe como una interferencia en aquellas actividades, justamente las sujetas a regulación, que deben ser regidas, alteradas, controladas y guiadas, pero esas actividades no deben por supuesto ser canceladas por las mismas regulaciones. En este sentido las regulaciones son un conjunto de interferencias externas a las actividades económicas. Están constituidas por reglamentos y normas sancionadas por el derecho y, en consecuencia, no forman parte propiamente de las actividades económicas reguladas, pero la regulación tampoco se reduce solamente a la reglamentación. ( Véase para la distinción entre regulación y reglamentación Crozier, 89, p. 103) La definición más general de regulación es entonces la política que la administración pública implanta para restringir

<sup>7</sup> Uno de los autores que con mayor rigor ha planteado el significado e impacto de las regulaciones en la economía moderna es Marcur Olson. Para este autor las regulaciones son un proceso complejo no atribuible sólo al "maquiavelismo" de la burocracia. La mayor diferenciación económica y social del sistema ha dado lugar a funciones más complejas y amplias del gobierno y una red de regulaciones más densa, si se le compara con el capitalismo del siglo XIX. Al mismo tiempo los grupos de interés (las coaliciones distributivas en la terminología de Olson) han desarrollado mecanismos y relaciones también más complejas con la administración pública. La tesis de Olson es que los grupos de interés usan su poder de "cabildeo" para influir en las políticas del gobierno o su poder de colusión para aumentar el "poder de mercado" de las firmas. En ese sentido su propuesta es que las regulaciones deben disminuir para elevar la competencia.

y vigilar una actividad privada con respecto a una regla prescrita en el interés público. Los instrumentos regulatorios pueden ser: directos (empresas públicas, derecho consuetudinario y reglas administrativas, o indirectos o por incentivos, subsidios, transferencias, e impuestos. Las razones que justifican las regulaciones son: corregir actividades deseables pero que funcionan mal, restringir y/o prohibir actividades indeseables, controlar resultados no deseados en actividades indispensables, cuando la competencia está en riesgo de desaparecer, existe pero funciona mal por imperfecciones, y finalmente, existe competencia pero otras políticas se le oponen. ( Véase Mitnick, 89, p. 22 y ss. y OCDE, 85, p. 223 y ss.)

A la regulación se le atribuye que mantenga elevados los precios de los bienes y servicios sujetos a regulación, especialmente en donde ésta es más intensa: transportes, comunicaciones, seguros, etcétera, a pesar de que los objetivos originales de las regulaciones consistan en la protección de los consumidores. ( Véase Posner, 74)

La desregulación consiste pues en un conjunto de medidas para introducir o ampliar prácticas más competitivas en mercados configurados como monopolios legales, o en aquellos que constituyen monopolios técnicos. Ello se puede lograr a través de: la simplificación de los reglamentos regulatorios y, de que la administración pública deposite la confianza en los agentes privados. El argumento de fondo de las políticas de desregulación es que la competencia promueve la eficiencia productiva y una más adecuada asignación de recursos. En efecto se afirma que la competencia en el mercado de bienes pone a flote los niveles reales de ineficiencia de una empresa o grupo de ellas, incluso con el riesgo de quiebra; y la competencia en el mercado de capitales significa una posibilidad para restaurar la eficiencia (Martín, 88, p.18).

Los objetivos de los programas de desregulación promotores de la competencia son:

- eliminar o minimizar las barreras a la entrada como condición sine qua non para elevar la competencia entre los mercados y, de este modo combatir permanentemente estructuras de mercado adversas a la competencia.
- posibilitar un libre acceso en los mercados interno y externo.
- simplificar aquellos procesos administrativos que por su densa complejidad son costosos o inhibidores de la iniciativa empresarial, en especial para los pequeños o medianos establecimientos económicos;
- depositar la confianza, por parte de la autoridad, en el público ya como individuos o asociados;
- propiciar entre la ciudadanía la organización de instituciones de la sociedad civil con la participación y control directo por parte de los interesados, tales como las asociaciones de consumidores, usuarios de servicios colectivos, etcétera.

Las bondades contenidas en estos objetivos no deben, sin embargo, conducir a una identificación simplista de la desregulación con el retorno al *laissez faire*. Más que el abandono total de la regulación estatal sobre la economía ( Mateo 88), lo pertinente es buscar una readecuación del marco regulatorio, para clarificar las condiciones de funcionamiento de los mercados y facilitar la competencia, para acceder a un nuevo diseño de los mecanismos de regulación que armonice los intereses públicos y privados.

A luz de las primeras experiencias sobre desregulación, algunas investigaciones (Domberger y Piggott, 86, citados por Martin, 88,) concluyen que estas políticas ejercen un efecto mayor sobre la eficiencia que la misma privatización. En efecto el desempeño empresarial público y privado, con un nuevo marco de regulación, se encontrará con nuevas oportunidades, pero también con desafíos y restricciones de las nuevas reglas de los mercados de producto y trabajo más desregulados y más competitivos. El riesgo potencial a la quiebra de las empresas puede en el nuevo contexto de competencia cumplirse en la realidad.

Los efectos más importantes de las políticas combinadas de desregulación y privatización sobre la economía son:

- Dependiendo de la estructura de mercado el efecto sobre los precios una vez que se privatiza una empresa es distinto. En primer término, parece producirse un alza de precios al ser transferida la empresa a particulares, esto generado por la existencia de subsidios que desaparecen al realizarse la operación. En segundo lugar, en condiciones monopólicas u oligopólicas puede producirse un incremento de precios (en EE.UU la liberalización del gas significó un aumento de 124% en el precio), a menos que sea formulado un nuevo marco jurídico que establezca controles sobre el mercado (British Telecom y ATT-BELL). Finalmente, puede ocurrir descenso de precios si la privatización conduce a una mayor competencia (Mateo, 88, p. 72-73).
- No existe una evidencia contundente que indique que la calidad y eficiencia de los bienes y servicios postprivatización y desregulación en la mayoría de los casos haya sido mejor. Más bien, se han producido elementos favorables y desfavorables. En el caso del transporte aéreo en EE.UU, la expansión de la oferta y la reducción de precios y costos constituyen elementos positivos que, sin embargo, no compensan del todo la reducción en los márgenes de seguridad y los retrasos en los vuelos producto de la disminución de inversiones y la mayor carga de trabajo sobre el personal (sin embargo, no se ha demostrado que haya sido necesariamente la liberalización la causante de estos problemas).

En las telecomunicaciones, la ruptura del monopolio en los EE.UU generó una pérdida de coordinación entre las diversas unidades encargadas del servicio telefónico, en perjuicio del usuario (Ibid, 73-75).

- No existen evidencias claras de que el tipo de propiedad -pública o privada- sea el aspecto relevante en el logro de la eficiencia, se trata más bien de la relación entre propiedad en general y competencia, es decir la eficiencia y la mayor competencia no es un imperativo sólo para el sector público sino también para el privado.
- No hay una clara relación entre privatización y desregulación con respecto a la reanudación del crecimiento. Se señala que para el caso de Estados Unidos, solo un 25% de los empleos generados entre 1976-1987 se debe al efecto directo de la desregulación, debiendo considerarse además que la mayoría de esos empleos se encuentra en niveles inferiores de retribución. Las estimaciones existentes indican que el efecto sobre el PIB de ese país supone menos de 1%. En cambio, en Italia se presentó en 1986 un crecimiento de 2.8% con inflación de 4.2%, debido en alguna

medida a las desnacionalizaciones ocurridas y a las desregulaciones llevadas a cabo y que se piensa han tenido efecto positivo sobre la actividad empresarial y ha fomentado la canalización del ahorro privado a la inversión (Mateo (88) 82-84).

La reforma del estado no debería identificarse sólo con la privatización y la desregulación. La reforma está marcada por una insatisfacción más o menos generalizada con la actual estructura estatal, con la manera como se prestan los servicios sociales básicos y con las muchas interferencias de la política (de los políticos) en la toma de decisiones de los administradores de las empresas dentro del propio sector público. En general, esto se concreta en la disposición patrimonialista de los recursos estatales, de un lado, y de otro en el amplio margen de discrecionalidad de que gozan los funcionarios para prohibir o permitir, reglamentar o desreglamentar, privatizar o estatizar, sin sujetarse ni a criterios objetivos ni al control ciudadano a través de leyes e instituciones. En rigor, lo que esta perspectiva pone en el centro es una reforma del estado, o la redefinición de los perfiles básicos del estado democrático moderno (social y de derecho).

## **La toma de decisiones en la privatización y la desregulación**

La toma de decisiones es un tema crucial en la definición del tipo específico de políticas de privatización y desregulación que se van a seleccionar y adoptar. Para ello se requiere contar con criterios bien definidos y delimitados que sirvan de referencias básicas para la aplicación de las políticas.

Un primer criterio consiste en distinguir entre intervenciones estatales exitosas y fallidas. Ello permitiría fijar objetivos a las nuevas intervenciones, incluidas la privatización y desregulación, con el propósito claro de cubrir las fallas del mercado (bien definidas y localizadas) y al mismo tiempo se minimizan las fallas atribuidas a las intervenciones o regulaciones. Este criterio no sería un modelo general, es simplemente una propuesta pragmática y casuística, pero viable que, en principio, puede permitir efectivamente encarar las deficiencias del sistema derivadas de las fallas del mercado y del gobierno.

Un segundo criterio se refiere a la selección de las áreas y empresas que deben ser privatizadas y/o desreguladas.

Existen dos grupos principales:

Primero, un grupo de empresas que no representan muchas dificultades para ser privatizadas tales como:

- empresas en las cuales el mercado está funcionando bien o lo pueden hacer si se eliminan regulaciones que lo impiden. Es bastante claro que en cualquier latitud el estado gana muy poco si maneja lavanderías, hoteles, etcétera, y en cambio, si tiene muchas desventajas.
- algunas empresas grandes ubicadas en áreas importantes de la economía sobreexpuestas a la competencia internacional, en ellas el estado debería disminuir

su presencia a un nivel reducido, justo para permitir que esa empresa desarrolle programas propiamente empresariales de cara a la competencia internacional.

Segundo, un grupo de empresas en las cuales es más difícil para tomar decisiones tales como:

- empresas en las cuales las fallas del mercado no son triviales y comprenden problemas de monopolios, bienes públicos, e información. En cada uno de estos casos, hay un conflicto entre la falla del mercado y la inevitable debilidad de la intervención regulatoria para bloquearla. La respuesta, cuando sea posible, consiste en encontrar un mecanismo para lograr que los mercados funcionen a favor de las fuerzas del mercado y no en contra de ellas.
- empresas monopólicas por la existencia de una disposición gubernamental, el procedimiento más claro es eliminarla. Sin embargo no siempre es así, pues el monopolio puede deberse a otras razones, por ejemplo técnicas de integración vertical, en este caso algunas áreas de un monopolio pueden ser expuestas a la competencia, y producir una desintegración vertical.
- monopolios inevitables, en estos casos los mecanismos de las franquicias y concesiones puede limitar temporalmente su existencia y revisar las razones para renovar esas franquicias.
- en empresas proveedoras de bienes públicos la participación pública se debe preservar, aunque se pueden concesionar la provisión de estos bienes al sector privado para ganar competitividad y elevar la calidad de los servicios en agua, recolección de basura, etcétera.

Dos condiciones más deben considerarse para determinar si procede o no la privatización en algunas de las áreas. Primera. la existencia de una empresa pública muy similar a alguna de las existentes en el sector privado, justamente para generar un efectiva competencia en la provisión de los bienes y servicios; y segunda, garantizar la provisión de bienes y servicios por parte de las empresas privatizadas en rubros no rentables, por ejemplo, telefonía rural, y tener la capacidad gubernamental para vigilar su cumplimiento.

Es evidente que existe una tensión real entre las fallas del mercado y las regulaciones estatales que va más allá del simplismo de atribuirle todas las virtudes a la empresa privada y negárselas a la pública. En la práctica la instrumentación de políticas es un ejercicio complejo cuyo objetivo debe consistir en minimizar las fallas del sistema. Esta óptica es más constructiva, que las políticas extremistas, porque es plausible delimitar las áreas de participación entre los sectores público y privado. Ello podría generar una reforma del estado, para reconstruir tanto como sea posible la organización de las actividades del sector público que obligaran al sector privado a ser más eficiente fijando objetivos específicos posibles, regulaciones (incentivos y penalizaciones) claras y transparente, y presiones para elevar la competencia.

## Límites y alcances de la privatización y la desregulación como instrumentos para la reforma del Estado

La privatización, la desregulación y la liberalización no son políticas globales, generalizables y aplicables en toda circunstancia y momento, por el contrario, son políticas que deben diseñarse e instrumentarse de acuerdo a:

- el tipo y calidad de la organización institucional del estado,
- los arreglos institucionales y balance existente entre los sectores público y privado y,
- el grado de desarrollo económico.

Estas políticas deberían ubicarse en una perspectiva más realista y modesta, acotadas a objetivos específicos. En este sentido son políticas que requieren ubicarse en el marco global de la reforma del estado. Algunos de los componentes de ese marco son:

- desarrollar un tratamiento prácticamente casuístico, y seguramente gradual, para instrumentar aquellas medidas prácticas que se adapten eficientemente a cada caso y circunstancia, y no es entonces un enfoque globalizador;
- contar con esquemas de evaluación macro y microeconómico, que permitan distinguir entre áreas y/o empresas que deben de ser privatizadas, desreguladas y liberalizadas, y aquellas intervenciones que deben mantenerse;
- precisar con claridad el tipo de objetivos expresamente buscados, pues entre ellos se establecen costos de transacción. Por ello la necesidad de que la reforma estatal tenga un número acotado de objetivos, así como acuerdos básicos, entre los agentes responsables, bien delimitados, congruentes con las exigencias de racionalización para el desarrollo
- distinguir entre intervenciones estatales exitosas y fallidas. Es decir, no se puede asumir una perspectiva según el cual toda intervención pública pasada fue *per se* desastrosa, más aún cuando tampoco es realista sostener que ahora sí las nuevas políticas enmendarán errores del pasado;
- evitar el surgimiento de un sistema de presiones corporativas, activadas por y desde la élites políticas y económicas. Es evidente que alrededor de estas políticas los grupos de interés tenderán a crear lobbies más o menos fuertes para favorecer sus intereses, más o menos legítimos; en consecuencia no contemplan los objetivos y efectos más amplios contenidos en las políticas de reformas, y en este sentido los objetivos reformistas para elevar la eficiencia se pueden convertir en aspectos secundarios;
- ponderar los costos de las políticas, es decir, éstos tienen que ser contrastados con los aumentos de eficiencia que resulten. Por ejemplo, la privatización o desregulación, por sí mismas no tienen porque elevar sustantivamente la eficiencia para reponer los costos asociados. Pero si no elevó la eficiencia, o su resultado fue insignificante, entonces los gastos en que incurrió la privatización representan en parte un

desperdicio de recursos y en parte una transferencia de ellos al resto de la población, la que paga impuestos pero no compra acciones.

- cuidar las políticas no se conviertan en fines en sí mismos, y no medios para objetivos bien definidos. Este elemento es crucial, y el estado debe contar con los instrumentos necesarios para vigilar o monitorear los efectos postprivatización o desregulación. Es frecuente que los operadores políticos olviden frecuentemente los objetivos de las políticas que se les han encomendado, pero también de las funciones, atributos y objetivos que las intervenciones estatales tienen y tendrán para cumplir con objetivos verdaderamente trascendentes y con plena vigencia.
- incorporar en las evaluaciones mecanismos de seguimiento ex post a las reformas. Estas evaluaciones deberían dar su debido peso no sólo a la propiedad y la real o supuesta movilidad y flexibilidad que permiten las reformas en materia decisional, sino a otros factores como el desarrollo tecnológico, la estructura de mercado, los distintos periodos de maduración de las inversiones, etc. Si de eficiencia social se tratara, además, habría que considerar la probabilidad, seguramente alta en países con mercados de capital poco desarrollados, de que la privatización condujera a una mayor concentración de capital, más que al mejoramiento y la fortaleza de un ambiente competitivo. Dicho de otro modo, la privatización no garantiza que el empresariado vaya a ser más eficaz para movilizar los recursos, si se mantienen los mismos patrones de consumo, producción y distribución. Un factor clave de la postprivatización es en qué medida las empresas involucradas adquirirán o acrecentarán su capacidad de generar riqueza por el mero hecho de su traspaso de propiedad o control.
- integrar en el diseño de las políticas reformistas el ámbito del cambio estructural, pues éste obliga a establecer nuevas técnicas de gestión, de organización industrial, de estrategias de mercado, y reformula el propio patrón de competencia. Estos cambios indudablemente inciden en la reorganización productiva, alteran la extensión absoluta de los mercados, las economías de escala técnicas y económicas, las estrategias de localización regional e internacional, y las formas de integración entre empresas.
- considerar el contexto internacional y sus implicaciones en los problemas de regulación inherentes a la profunda transnacionalización productiva y financiera, que está induciendo a cambios en los nuevos patrones de intervención del estado y en necesidad de un nuevo tipo de articulación y coordinación entre los sectores público y privado.