

---

# La Reforma del Estado: Saldos y Desafíos

---

*José Luis Ayala Espino  
Premio INAP 1991*

---

## El contexto de exigencias y restricciones para la reforma del Estado

---

En México, como en otros países de América Latina, la agudización de los desequilibrios macroeconómicos, la crisis de la deuda externa y el estancamiento productivo en la década de los años ochenta se le atribuyó primero a la política de industrialización sustitutiva de importaciones y, más tarde, al papel del propio Estado. Las críticas fueron esencialmente las siguientes:

- El Estado se había sobrecargado de funciones y objetivos; y además, las demandas sociales y presiones políticas eran crecientes. Esto era insostenible, porque los medios para cumplir los objetivos y satisfacer las demandas eran cada vez más restringidos, justamente como resultado de la falta de sustentación del déficit y de la deuda públicos.

- Había un sector de empresas muy grande, su participación en la economía era heterogénea, sus objetivos dispersos y sin claras jerarquías, y se dudaba mucho de su eficiencia microeconómica.

- La intervención estatal se había extendido más allá de lo razonable hacia áreas de la economía en las que era preferible, y más eficiente, el sector privado;

- La administración pública estaba excedida de personal porque tendía a incrementar su plantilla laboral por razones políticas y no por causas atribuibles a necesidades de su operación.

- En conjunto, las empresas públicas eran subsidiadas, lo cual contribuía a incrementar el déficit público y propiciar un contexto de inestabilidad macroeconómica.

- La presencia de un sector de empresas públicas creciente desplazaba y desestimulaba la inversión privada.

- Los administradores públicos no atendían a las señales del mercado y se guiaban por criterios políticos. Esto, se argumentaba, era reforzado por el tipo de derechos de propiedad que prevalecen en la empresa pública. Ello generó sus propias secuelas negativas: estructura de incentivos inadecuada, rotación acelerada de la dirección y gerencia y, en general, fallas en la gestión de la empresa.

- Las empresas públicas tienden a desviarse rápidamente de los objetivos de desarrollo y eficiencia económica que se les atribuyen originalmente. Por ende estas empresas son un factor que propicia la formación de un sistema de "rentas" (típico de las sociedades y estados buscadores de rentas planteados por la escuela de la elección pública) que bajo las presiones corporativas de los grupos de interés y de las coaliciones políticas obstruyen la más eficiente asignación de los recursos.

Este diagnóstico real o supuesto, total o parcialmente válido, fue, sin embargo, la base de los argumentos que, con algunas variantes locales, esgrimió la nueva ideología promotora de la reforma del Estado. Dos cuestiones conviene destacar: 1) aunque el diagnóstico sea presentado sólo desde la perspectiva del análisis económico, habría que advertir que tiene implicaciones políticas y, 2) el giro político sobre las políticas intervencionistas fue importante; se desplazó la atención desde las fallas del mercado, que proponían los promotores de la intervención del Estado, hacia las fallas del gobierno, que comenzaron a proponer los críticos del Estado.<sup>1</sup>

A mediados de los años ochenta la demanda de una reforma del Estado se

convirtió en uno de los componentes más destacados de los programas de reestructuración y modernización económica.

En tales diagnósticos se dio poca importancia a los efectos adversos que la propia crisis económica tuvo sobre el deterioro de las finanzas del sector público. La responsabilidad principal de la crisis se atribuyó básicamente a la industrialización sustitutiva y a las fallas del gobierno, sin considerar cabalmente los aciertos que ese tipo de industrialización había tenido.<sup>2</sup>

---

### Las exigencias externas

---

La reforma del Estado fue un nuevo elemento de los programas de reestructuración de distintos gobiernos de la región. Estos programas coincidieron plenamente con el llamado "Consenso de Washington" y con el programa de reformas del mercado que promovió junto con las organizaciones multilaterales:

- Liberalización del comercio y de la política industrial.
- Privatización de las empresas públicas.
- Desregulación de la inversión extranjera y, en general, de las actividades económicas internas.

De acuerdo con este programa una meta estratégica de las economías latinoamericanas sería favorecer al mercado por tratarse del mejor mecanismo para asignar eficientemente recursos. El mercado era, de acuerdo a esas recomendaciones, el mejor camino para enfrentar los problemas derivados del sobreendeudamiento y recuperar el crecimiento con estabilidad macroeconómica.<sup>3</sup>

Los planes Baker y Brady para la participación en los créditos internacionales, o en en los programas de reducción de la deuda, fueron factores condicionantes muy importantes para favorecer la respuesta de los países altamente endeudados a la crisis por medio de políticas de libre mercado y de privatización del sector público. Los organismos financieros multilaterales pronto hicieron suyas estas mismas propuestas, y se declararon a favor de los programas de reestructuración financiera, siempre y cuando las nuevas orientaciones de política en materia de reforma del Estado y del mercado se cumplieran. Por su parte, los bancos acreedores también se unieron a estos programas. La presión privatizadora de la banca comercial se hizo por medio del expediente de convertir deuda en capital. Los activos con mejores perspectivas para ello eran las empresas públicas, más aún cuando el intercambio de deuda por activos privados fue

limitada y prácticamente cancelado por el gobierno.<sup>4</sup>

---

## Los reclamos internos

---

En México el contexto económico antes descrito no fue muy diferente. En efecto, los riesgos económicos asociados a la hiperinflación, la agudización de los desequilibrios macroeconómicos y las tendencias al estancamiento productivo y de la inversión evidentemente reforzaron las presiones externas para profundizar y acelerar la reforma del Estado. Estas cuestiones, coyunturales y estructurales, se conjugaron para crear un clima que retroalimentó las presiones para intensificar la liberalización y la privatización.<sup>5</sup>

Aunque las decisiones del gobierno mexicano comenzaron a tomarse pronto, el esfuerzo en esta materia no fue correspondido, al menos con la oportunidad requerida, por los países centrales para cumplir efectivamente con los compromisos de apoyo. Esta circunstancia obviamente dificultó que el país estableciera un entorno económico más propicio para manejar con mayores márgenes de maniobra el propio programa de reestructuración económica.

En este punto es oportuno preguntarse por el respaldo social y político con que ha contado la privatización en nuestro

país. En México el papel del Estado en la economía fue, sin duda, crecientemente criticado y hay evidencias de descontento sobre algunos aspectos de su gestión. Esto es especialmente cierto entre algunos grupos empresariales y de la clase media. Sin embargo, no ha habido ni hay un rechazo global y tajante al papel del Estado en la economía. Los grupos económicos y sociales están divididos al respecto, muchos de ellos opinan que el Estado debe seguir apoyando a la inversión y al consumo e impulsar una política activa de desarrollo. Los grupos populares, por su parte, aún esperan del Estado una política que satisfaga sus necesidades sociales básicas, y aunque todavía le dan su apoyo político, este último estará crecientemente condicionado a la evolución de la política social. A diferencia de otros lugares del mundo en los cuales el rechazo y las propuestas de reversión del intervencionismo estatal fue consustancial a sus revoluciones de "terciopelo", en México se puede afirmar que la mayoría piensa que es viable una reforma que no desmantele completamente al Estado de la revolución mexicana.<sup>6</sup> No cabe duda que un análisis comparativo ayudaría mucho a matizar las políticas mexicanas en esta materia. Para una comparación del perfil de la intervención del Estado y su impacto en el desempeño económico entre los países de América Latina (incluido México) y del sudeste asiático, consúltense los estu-

dios comparativos de Bianchi, Kagami y Muñoz.

---

### Límites y alcances de la privatización

---

Es indudable que, en general, la privatización puede tener resultados positivos en el corto plazo al producir un rápido aunque temporal "efecto riqueza" en los ingresos públicos; el incremento de éstos evidentemente fortalece las finanzas estatales. Sin embargo este efecto positivo es transitorio y de corto plazo. Es decir, hay fortalecimiento de las finanzas públicas y estabilidad macroeconómica en el momento en que las arcas públicas reciben los ingresos extraordinarios provenientes de la privatización. Sin embargo, en el mediano y largo plazos, es difícil argumentar con rigor y documentar con la experiencia disponible que la política de privatizaciones tenga resultados positivos en la mejor asignación de los recursos y en la promoción del cambio estructural. Si esto es así no cabe duda de que, a pesar de presiones de distinta naturaleza y del predominio de las nuevas doctrinas, el papel del Estado en la economía mixta seguirá siendo importante, si, en efecto, se busca alcanzar el desarrollo.<sup>7</sup>

En una primera etapa, cuando ocurre una transferencia masiva de activos pú-

blicos al sector privado, los ingresos derivados de la privatización elevan el ahorro público e incluso pueden llegar a generar un superávit primario. Con ello se sientan las bases para estabilizar la economía. Pero en las etapas siguientes serán necesarias dos políticas:

a) una política pública que promueva la inversión eficiente, la productividad y la competitividad;

b) una reforma de las instituciones que permita regular una nueva economía mixta en la cual obviamente el Estado ha perdido capacidad "autoregulatoria", que antes ejercía por medio de los monopolios públicos, y deberá instrumentar otras políticas de regulación importantes.

Si los cambios sugeridos no llegaran a aplicarse se correría el riesgo de que los ingresos provenientes de la privatización no sean una base suficientemente sólida para mantener la estabilidad en el mediano plazo y mucho menos para elevar sostenidamente la tasa de crecimiento, y por supuesto superar los niveles de desarrollo hasta ahora alcanzados.

Cuatro factores potencialmente marcan la frontera de posibilidades de la privatización:

a) Una combinación de la liberalización de los mercados financieros y un nuevo aumento del déficit fiscal (debido al

recorte de los ingresos de la privatización y a que los ingresos fiscales serán menores después de la privatización) puede hacer muy explosiva la interacción entre incrementos de las tasas de interés domésticas y la acumulación de la deuda interna.

b) La inflación podría desbordarse en el momento en que la monetización se incrementa como una necesidad asociada a la elevación de los salarios y los precios. Además, en este contexto, estarían creadas las condiciones para el retorno a la dolarización.

c) La caída prolongada de la inversión pública y de la privada, y el consiguiente deterioro de los activos físicos y del capital humano, obstaculizan el esfuerzo por reestructurar y modernizar la capacidad productiva. A ello se aúna el deterioro o pérdida de infraestructura, de la capacidad educativa, de los servicios de salud, de las capacidades de investigación y de desarrollo tecnológico. Estas carencias van en contra de la expansión de la oferta y de la recuperación sostenida en el largo plazo.

d) La coyuntura recesiva (deflación de los activos y deuda de todo el mundo) por la que atraviesa la economía mundial juega adversamente contra la intención de atraer inversiones y préstamos del exterior para impulsar la reactivación productiva. Además de la restricción real de recursos financieros y la

reducción de corrientes internacionales de fondos para préstamos e inversión directa, la competencia por éstos se agudizará entre los países que están emprendiendo reformas de liberalización de sus economías (incluyendo por supuesto a los países de Europa del Este) o, en aquellos países que son más atractivos por su estabilidad económica y acelerado crecimiento (por ejemplo, los del Sudeste Asiático).

---

### La lógica económica de las reformas del Estado y del mercado

---

La lógica económica de las estrategias de liberalización y privatización se basa en un modelo de economía competitiva, pequeña y abierta, de acuerdo a la cual la forma más eficaz para compensar las deficiencias del desarrollo basado en la sustitución de importaciones y en las políticas dirigistas es dar a los mercados más libertad para integrarse a los mercados mundiales. Esto permitiría que la competencia llevara al establecimiento de precios "correctos", en el sentido de que a lo largo del tiempo tiendan a unificarse los precios internos con los precios internacionales de todos los bienes y servicios que se intercambian internacionalmente, de manera que la demanda efectiva sea satisfecha plenamente, con independencia de las defi-

ciencias de oferta, por proveedores extranjeros y nacionales, en proporciones determinadas por los costos comparativos y la rentabilidad.<sup>8</sup>

Este modelo plantea varios problemas importantes:

- no incorpora la dimensión temporal, es decir, sólo es un modelo de estática comparada. En este sentido no puede ofrecer elementos de juicio sobre los procesos y prioridades en materia de políticas, así como sobre la velocidad y el ritmo de las reformas;
- excluye la integración del mercado laboral internacional, es decir, el modelo restringe la movilidad laboral internacional;
- supone la formación de precios de equilibrio del mercado y que los agentes los toman como tales sin ninguna posibilidad de modificarlos. Es decir, excluye la presencia de fallas del mercado en materia de bienes públicos y externalidades, y deja fuera los mecanismos de negociación entre agentes en una estructura de mercados monopólica y oligopólica;
- excluye los efectos adversos sobre la integración de la economía y la incorporación de progreso técnico derivado de la unificación de precios relativos y de los auges exportadores de bienes primarios. Estos efectos se manifiestan crudamente en los niveles de competi-

tividad y diversificación de la economía. En estas condiciones puede haber crecimiento económico, incluso alto, pero no desarrollo económico. Las únicas posibilidades para enfrentar estas adversidades son las políticas intervencionistas para corregirlas;

- confiere el mismo tratamiento a los mercados financieros que a cualquier otro, sin embargo se ha reconocido la asimetría existente entre los bancos nacionales y los internacionales. Estos últimos tienen una mayor capacidad y disponibilidad de crédito a largo plazo y menores tasas de interés. La mera liberalización de los mercados financieros no eliminará el sesgo contra los bancos nacionales, sino al contrario, acentuará las desigualdades. Ello abre la necesidad de que el Estado intervenga como un intermediario financiero;

- hace caso omiso de los problemas vinculados a la adquisición y producción de nuevas tecnologías indispensables para el desarrollo económico. Es conocido que el mercado de las tecnologías es altamente oligopólico y que las empresas deben, tanto las que utilizan las tecnologías de frontera como las de tecnologías más extendidas, establecer acuerdos para disminuir los costos de duplicación de investigación, patentes y registro, y mecanismos de concertación de transferencia de tecnología. En México las empresas son del segundo tipo razón por la cual el Estado debe

inducir una política explícita para estimular la incorporación y difusión del progreso técnico y en alguna medida paliar las diversas deficiencias del mercado tecnológico.<sup>9</sup>

Las anteriores deficiencias reales del nuevo modelo propuesto permiten suponer que en la práctica, a pesar de las cargas ideológicas liberales, las políticas que busquen la eficiencia económica, la competitividad, el equilibrio y la mejor distribución del ingreso se orientarán hacia una nueva economía mixta y un nuevo esquema de intervención estatal que corrija las efectivas deficiencias y errores del pasado.<sup>10</sup>

---

### Primeros saldos de la reforma del Estado en México.

---

**H**acia 1989 el paquete de reformas del mercado tuvo como objetivos los siguientes:<sup>11</sup>

- se permitió 100% de inversión extranjera en actividades que reunieran ciertos requisitos;
- liberalización financiera;
- desregulación de actividades terciarias,
- la privatización entró en su fase mayor y más compleja, involucrando a las grandes empresas estatales.

En este contexto la privatización no fue presentada por el gobierno como una medida para incrementar la eficiencia microeconómica. Sin embargo en la práctica el argumento en que descansó la privatización fue macroeconómico y el objetivo fue alcanzar la estabilidad.<sup>12</sup>

El contexto económico en el cual el gobierno aceleró la privatización fue:

- el gobierno estaba muy restringido en los mercados de capitales y tenía pocas posibilidades de obtener créditos;
- acumulación de presiones sociales debido a los rezagos en materia de bienestar y salarios;
- recursos amplios del sector privado para ser invertidos en empresas públicas definidas por el Estado como no prioritarias.

Otro factor importante para acelerar la privatización fue el impacto del *boom* importador con crecimiento acelerado de los déficit en las cuentas comercial y corriente, lo cual exacerbó la necesidad de más recursos externos. De hecho la secuencia de eventos sugiere que la aceleración de la reforma del mercado en otras áreas, en especial la reprivatización de la banca, fueron

usadas como medios para aliviar, por medio de flujos nuevos de capital, las presiones de balanza de pagos. En otras condiciones estas presiones serían inmanejables, en parte también como un resultado de las nuevas políticas comercial y cambiaria.

La política de privatización tuvo un efecto de retroalimentación con las reformas a favor de la liberación económica. El gobierno consideró que los cambios introducidos se habían dado ordenadamente y sin mayores turbulencias, y que además ya se había establecido un nuevo marco institucional y jurídico (reformas a la Constitución y nueva ley de regulación de las empresas públicas). Estas cuestiones dieron mayor flexibilidad al gobierno para reclasificar actividades estatales y más grados de libertad para determinar las empresas a privatizar y los mecanismos de transferencia.<sup>13</sup>

En estas condiciones había una clara ventaja para efectuar la privatización, aun si las empresas públicas fueran más eficientes que las empresas privadas. La sociedad tendría las ganancias que resultarían de la reasignación de la inversión pública desde áreas donde los rendimientos sociales y privados no difieren grandemente.



---

## Evaluación preliminar de los efectos de la privatización y la reforma del Estado

---

La mayor selectividad en la participación del Estado en la economía y la desincorporación de empresas públicas tienen indudablemente un impacto significativo sobre la operación global de la economía. Sin embargo su resultado más decisivo e inmediato es en el ámbito macroeconómico y no en las ganancias de productividad y eficiencia resultantes de una mejoría en la asignación microeconómica de los recursos, aspecto sobre el cual no hay todavía suficientes elementos para juzgar.

Las condiciones macroeconómicas que privaron en los ochenta fueron sin duda decisivas para privilegiar los objetivos de estabilización, en cambio los objetivos de cambio estructural definidos en la reforma del Estado pasaron en la práctica a un plano secundario. Las razones macroeconómicas vinculadas al ajuste y la estabilidad son esencialmente de corto plazo, pero a la reforma del Estado se le debe colocar en una perspectiva de largo plazo si su propósito es crear condiciones para lograr el crecimiento potencial de la economía. Este último es un enfoque más completo porque vincula la privatización con objetivos de crecimiento y no solamente de estabilidad.

En el plano microeconómico la privatización supone que una mayor participación del sector privado en la economía traerá una mayor eficiencia de la inversión, y se dice que, en parte, la caída de la tasa de acumulación podría ser compensada por el cambio en la composición de la inversión. En efecto, durante la década de los ochenta cambió dramáticamente esa composición. La participación de la inversión privada pasó de 56% en 1980/1981 a 77% diez años después.

El punto de reflexión en este tema es, sin embargo, el reconocimiento de que la eficiencia de la inversión no depende sólo de la composición entre sus componentes público y privado, también depende de la tasa de inversión en sí misma. Es evidente que una baja tasa de inversión afecta su eficiencia porque esto no permitiría renovar a la velocidad necesaria los *stocks* de capital, introducir el progreso técnico, renovar y modernizar la planta productiva, mejorar el capital humano, etcétera. A juzgar por sus resultados, el cambio en la composición de la inversión (pública/privada) fue el producto de una declinación absoluta de la tasa de la inversión pública, más que un incremento absoluto de la inversión privada, como porcentajes en el PIB respectivamente. Si la participación en el conjunto de la inversión se ha incrementado, se debe principalmente a que las tasas de inversión pú-

blica se colapsaron de 11.5% a 4.5% en los años de la crisis. Sólo si se aceptara que la productividad de la inversión pública ha sido negativa, las pérdidas de eficiencia resultantes de la caída absoluta en el conjunto de la inversión estarían limitadas o amortiguadas por la mayor importancia relativa de las ganancias de eficiencia debidas al cambio en la composición de la inversión. El aumento de la relación capital/producto desde 1982 es consistente con este último resultado.

---

### Reformas del mercado, eficiencia económica y crecimiento de la productividad

---

Las ganancias de eficiencia y productividad asociadas a la reforma del Estado abren una pregunta central: ¿son las reformas del sector público suficientemente decisivas por sí solas para elevar la tasa de crecimiento de la productividad y la competencia externa de tal modo que a pesar de las bajas tasas de acumulación, la economía pueda recuperar parcialmente una parte del crecimiento potencial perdido durante la crisis?

Una segunda pregunta es: ¿el nuevo balance entre los sectores público y privado permitirá atraer un flujo permanente y creciente de capitales y ahorro

externo más allá de las tasas históricas, que permita incrementar la tasa de acumulación a pesar de la marcada declinación de la tasa de ahorro interna?

No parece viable que un Estado más pequeño y pasivo sea capaz de enfrentar los desafíos que encierran las anteriores preguntas. Las primeras evidencias sobre el impacto de las reformas en el cambio estructural y la estabilización sugieren la existencia de un "trade off" entre el ajuste fiscal y el cambio estructural. Una primera aproximación, a juzgar por la persistencia del estancamiento productivo, podría indicar que la reforma del Estado y el mercado han tenido un sesgo en contra del cambio estructural.

---

### Reforma del Estado y las metas de la política del desarrollo

---

A la disminución del tamaño del Estado se le ha atribuido la posibilidad de mejorar la eficiencia de su aparato administrativo, y de concentrar sus esfuerzos en áreas prioritarias y de alto rendimiento social. Una primera evaluación arroja los siguientes resultados:<sup>14</sup>

- se ha mejorado la estructura tributaria y elevado los niveles de captación;
- la base impositiva se ha expandido;
- se han eliminado varios subsidios inequitativos;

- el impuesto inflacionario ha desaparecido prácticamente, y

- los déficit de las empresas estatales disminuyeron en relación con el PIB y como proporción del déficit público.

En otras áreas los resultados no han sido tan buenos como se esperaba:

- Una parte de la mejoría de las finanzas públicas se ha logrado mediante recortes significativos de la inversión pública y de los salarios reales de los trabajadores del Estado. Este tipo de ajuste difícilmente incidirá positivamente en una elevación de la eficiencia del Estado y de su administración.

- Una buena parte de la disminución de los déficit del sector estatal se debe a la drástica caída de la inversión y de los gastos de capital en este sector.

- La retracción de las actividades del Estado en la producción de bienes y servicios, como contrapartida a la caída de la inversión pública, ha afectado el nivel de los ahorros privados. Cuando los servicios públicos de salud, educación, transporte, etcétera, se reducen o deterioran, las familias gastan más en esos rubros. Ello reduce el nivel de ahorro del conjunto de la economía e influye negativamente en la distribución del ingreso.

- La reforma ha sido todavía insuficiente para el logro de dos objetivos: prime-

ro, compensar la pérdida de crecimiento potencial en la década de los ochenta y, segundo, garantizar un flujo de capitales externos sostenido y creciente para apoyar la acumulación en este elemento.

- La reforma ciertamente ha permitido incrementar el flujo de capitales en la balanza de pagos y los ingresos derivados de la privatización han sido muy importantes, aproximadamente 16 mil millones de dólares desde 1989 (sólo en 1991 significaron 4% del PIB). Estos resultados han fortalecido indudablemente la confianza del sector privado nacional y extranjero en dos ámbitos: la repatriación significativa de capitales y la reestructuración financiera de las empresas privadas más grandes. Una pregunta pertinente es ¿cuánto tiempo la privatización puede permitir prolongar esta situación?

- Aunque ha habido mejorías en materia de gasto social, los ingresos derivados de la privatización no han servido principalmente a satisfacer los rezagos sociales.

Una primera evaluación de la privatización indicaría que su principal contribución ha sido apoyar los esfuerzos de estabilización, para compensar temporalmente la caída del impuesto inflacionario y fortalecer la cuenta de capital de la balanza de pagos, por medio de los activos financieros que el sector priva-

do ha reingresado para adquirir las empresas públicas en venta.

El Estado se ha reducido, pero esto no es necesariamente sinónimo de mayor eficiencia. Las implicaciones de esta cuestión son más relevantes de lo que aparece a primera vista porque el achicamiento del Estado no ha ocurrido en un vacío social y político, sino en un marco de necesidades sociales acumuladas y de estancamiento productivo severo.

Dos temas relevantes son los más debatidos sobre la reforma del Estado: la cuestión social y los aspectos de la política comercial e industrial.

En lo que se refiere al aspecto social se ha reconocido la enorme magnitud que alcanzó a lo largo de la crisis, y en segundo lugar, que persisten y se han agudizado muchas disparidades sociales y regionales.

Sin embargo, el nuevo Estado no ha tenido todavía una política suficientemente fuerte en los dos ámbitos anteriores. Ciertamente se puede argumentar que el fortalecimiento de una nueva política social depende de la marcha de la evolución de la economía, pero, aun si se mantuvieran la estabilidad y el crecimiento moderado, no existen señales de que vaya a cambiar drásticamente la prioridad de mantener la estabilidad.

Hay dos áreas que por su importancia y trascendencia requerirán de especial atención:

- Los problemas derivados de la nueva política agraria, y
- Los potenciales beneficios de la mayor integración al norte se van a distribuir desigualmente.<sup>15</sup>

Estos dos temas obligarían a reforzar la atención en la política social hasta convertirla en un compromiso del Estado mexicano. Ciertamente la disyuntiva entre eficiencia, estabilidad y equidad seguirá estando en el centro del debate y de las decisiones públicas.

En lo que se refiere a las nuevas políticas industrial y comercial destacan los siguientes problemas. Estas políticas se han orientado principalmente a aprovechar las ventajas competitivas actuales y no las potenciales. El objetivo básico de la política de desarrollo es cambiar y potenciar la dotación actual de recursos y dirigirse hacia un nuevo patrón de ventajas comparativas en actividades con mayor valor agregado y más intensivas en el uso de tecnología. Ello será muy difícil de lograr sólo con la aplicación de políticas pasivas y guiadas por el mercado. La ausencia de definiciones en esta materia bien pudiera interpretarse como una definición implícita del gobierno en el sentido de que no es viable aumentar los grados de integración industrial, y que lo único posible

es aprovechar las ventajas de una oferta de trabajo abundante, relativamente poco calificada, y mal pagada. Este modelo no parecería ser la mejor elección de desarrollo para un país como el nuestro.<sup>16</sup>

---

### ¿Hasta dónde llegará la privatización?

---

El cambio en el balance entre los sectores público y privado y el nuevo clima ideológico no parecen ser suficientemente poderosos para cambiar las orientaciones básicas del sector privado desde el punto de vista del comportamiento empresarial, como tampoco lo son los proyectos de los inversionistas extranjeros sobre las posibilidades de hacer negocios en México.<sup>17</sup> Ello tiene dos implicaciones:

- a) Los errores y defectos reales e imputados a la estrategia sustitutiva de importaciones y a las políticas intervencionistas no son elementos suficientes para pensar que son expedientes de política cancelados definitivamente y enterrados en el pasado populista. Una perspectiva muy diferente consiste en realizar los cambios que sean pertinentes para corregir las fallas que estuvieron asociadas a la aplicación de esas políticas.
- b) La solución a nuevos problemas (el deterioro del crecimiento potencial,

la pérdida de eficiencia de la inversión y de los ahorros internos) puede requerir una renovada participación del Estado, aunque con una orientación y calidad diferentes al pasado. El origen de esos problemas se encuentra, en parte, en la misma retracción de la participación del Estado en la provisión de bienes, de servicios públicos y de nuevas inversiones. Poca atención se ha dado a esos problemas y a lo que las políticas gubernamentales pueden hacer al respecto. En cambio se deposita la confianza en que la reforma del Estado será una fuente de emisión de señales suficientemente poderosa para corregir esas deficiencias.

---

### Dos escenarios posibles

---

No es fácil predecir cuál será el curso concreto que siga la reforma del Estado, y particularmente, el de la privatización. Sin embargo dos escenarios parecen posibles:

- a) Un desborde social y político de las élites y los grupos populares acicateados por alcanzar rápidamente la satisfacción de sus intereses podría reorientar el modelo económico elegido por el gobierno hacia soluciones populistas, que evidentemente frustrarían los propósitos de desarrollo de una estrategia dirigista, promotora de una nueva economía mixta y el logro de

la eficiencia atribuida al modelo de mercado.

b) Que la memoria colectiva de la década perdida de desarrollo y sus enormes costos sociales y económicos sirvan de lección y permitan construir un dique de contención de las presiones de distintos grupos y se convierta, por el contrario, en una plataforma de lanzamiento de una estrategia de desarrollo que permita el crecimiento, la estabilidad y la equidad para introducir, sin prisas pero sin pausas, las reformas sociales y económicas necesarias para acceder a la modernización y la democracia.<sup>18</sup>

---

## Notas

---

<sup>1</sup> Este tipo de diagnósticos han sido promovidos por las instituciones multilaterales. Véase por ejemplo el Informe del Banco Mundial 1991 y el Handbook of Public Expenditure publicado por el Fondo Monetario Internacional en 1991.

<sup>2</sup> Una crítica a las posiciones contrarias a la intervención del Estado puede encontrarse en el libro editado por Christopher Colclough, *States or Markets? Neoliberalism and development policy*, Oxford University Press, 1991, y una evaluación de la sustitución de importaciones y el papel del Estado en las economías latinoamericanas puede verse en Albert Fishlow, "The Latin American State", *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, summer, 1990.

<sup>3</sup> Véase al respecto Ros, J. "Mexico in the 1990s: a new economic miracle", mimeo, University of Notre Dame, Junio, 1992 y Sheagan, J., "Conflict and Change in Mexican economic strategy; implications for Mexico and Latin America",

mimeo, Center for US-Mexican Studies, mayo, 1991 y D. Felix, "Privatización y retractación del Estado" en *América Latina, Revista de la CEPAL*, no. 46, 1991.

<sup>4</sup> Felix, D., "Privatización y retracción del Estado en América Latina", *Revista de la CEPAL*, no. 46, 1991.

<sup>5</sup> Nora Lustig ha resumido las necesidades de la reforma del Estado mexicano en los siguientes puntos: "1) La crisis de 1982 puso en claro que el manejo macroeconómico tenía que cambiar, 2) Dados sus recursos limitados, el gobierno no podía empujar la economía recurriendo a la inversión pública o gastos corrientes. A la luz de esto, parecería que el Estado mexicano redefinió su papel en la economía porque tenía pocas posibilidades de hacer otra cosa". Por supuesto que la reforma estatal comprendió otros temas relevantes y no se redujo únicamente al manejo económico (N. Lustig, *Op. cit.*, p. 97).

<sup>6</sup> Parker, Richard, "Delusions of shock Therapy: Western economist, eastern economies" en *Dissent*, Winter, 1993. Este autor hace un recuento de las grandes dificultades con que la reforma del Estado en las economías de Europa del Este se ha venido implantando. Asimismo documenta que la reforma del mercado está siendo revisada y que cada vez se vuelve a aceptar que el Estado todavía tiene un importante papel que jugar en el desarrollo económico.

<sup>7</sup> Ayala, J. y Cordera, R. "La privatización: marco general y el caso de México" en *Revista de Investigación Económica*, Facultad de Economía, UNAM, abril-junio, no. 200, 1992.

<sup>8</sup> El resumen de este modelo ha sido tomado esencialmente del ensayo citado de D. Felix, pero en el mismo sentido pueden consultarse los diversos trabajos que contiene el libro también citado de C. Colclough.

<sup>9</sup> Robert Bates ha llamado la atención sobre que en las economías subdesarrolladas es particularmente relevante asumir todas las implicaciones de las múltiples fuentes de fallas del mercado: derechos de propiedad pobremente definidos, producción de externalidades, mercados incom-

pletos, provisión de bienes públicos. Además un modelo de mercado no puede hacer caso omiso del entorno institucional indispensable para estimular el crecimiento y el desarrollo: leyes, estabilidad política, educación, salud, infraestructura. Aspectos en los cuales hay evidente deficiencia (Bates, 90, p. 40).

<sup>10</sup> Aun las visiones conservadoras han comenzado a reconocer que el mercado por sí sólo no es capaz de generar milagros. Por ejemplo *The Economist* ha resumido las que a su juicio son las lecciones más importantes de la experiencia del sudeste asiático: "(I) los mercados no tienen por qué ser completamente libres, (II) es necesario mejorar la distribución del ingreso por medios fiscales pero también aumentando los salarios reales, (III) la mejor fuente de ventajas comparativas dinámicas son la inversión en educación y contar con trabajadores bien educados, (IV) la prioridad de la inversión del Estado se debe orientar no sólo a las políticas sociales distributivas, sino también a las que permiten incrementar la productividad, producción y competitividad y (V) el crecimiento rápido es imposible sin un desempeño de los mercados y la propiedad privada". (*The Economist*, noviembre 16-22, 1991).

<sup>11</sup> La redefinición de la naturaleza y extensión de la participación del Estado en la economía ha incluido medidas más amplias que las aquí referidas: reforma fiscal, reforma administrativa, descentralización, desinversión pública (diferente a la privatización), cambios en el régimen legal de propiedad, nueva política de fijación de precios y desregulación. Una evaluación de estas medidas se puede encontrar en N. Lustig, *Op. cit.*, pp. 96 y ss. y en P. Aspe (93).

<sup>12</sup> Las ideas básicas de este apartado han sido tomadas del ensayo de J. Ros antes citado.

<sup>13</sup> El problema de redefinir los derechos de propiedad jugó un papel importante en fijar un régimen de propiedad más seguro que atrajera a la inversión extranjera y estimulara el retorno de capitales. Las necesidades estimadas en 15 mil millones de dólares anuales de capitales del exterior parecen obviamente ser una poderosa ra-

zón en ello. El cambio en la propiedad, como es sabido, implicó modificaciones trascendentales en el régimen legal de la propiedad agraria introduciendo el fin del reparto agrario y la posibilidad de enajenar, arrendar o compactar tierras ejidales. Ha habido algunos cambios en las empresas públicas que operan en las áreas exclusivas del Estado que apuntan a una modificación paulatina en su régimen de propiedad. Por ejemplo en el caso de PEMEX se permitieron los "contratos de desempeño" que en realidad son contratos de riesgo y aunque formalmente no devengan "royalties", sí hay pagos por prestación de servicios.

<sup>14</sup> Para una evaluación de la reforma fiscal véase P. Aspe, *Op. cit.*, p. 94 a 96.

<sup>15</sup> Independientemente de las ventajas o desventajas que se le pueden atribuir a la mayor integración relacionada con el Tratado de Libre Comercio, la economía mexicana quedará más sobreexpuesta que el pasado a los vaivenes cambiarios, a los ciclos de los negocios y políticos, a los cambios de las políticas laborales. Los efectos se pueden magnificar si los esfuerzos de México a favor de la integración quedan limitados o incluso aislados de acuerdo a las proyecciones oficiales.

<sup>16</sup> Las ventajas comparativas adquiridas, es decir, aprendidas tendrán un papel relevante. La restricción salarial no será un apoyo permanente y un gran esfuerzo es necesario en inversión en educación, salud e infraestructura básica.

<sup>17</sup> En otras partes del mundo ha comenzado a revisarse la agenda sobre las políticas públicas y la agenda sobre la reforma del Estado y se ha llamado la atención al poco cuidado que se prestó en las políticas conservadoras a aspectos relevantes asociados a la privatización, la desregulación, la elección de prioridades, los ritmos para aplicar las reformas y algunas inconsistencias en la aplicación de reformas específicas. Un recuento de este panorama para los Estados Unidos puede encontrarse en Rose-Ackerman, Susan, *Rethinking the progressive agenda. The reform of the American regulatory state*, Free Press, New York, 1992. Kuttner, y

Robert, *The end of laissez faire. National purpose and the global economy after the cold war*, Alfred Knopf, New York, 1991.

<sup>18</sup> Paul Kennedy ha llegado a la conclusión en su importante libro *Preparing for the Twenty-First Century*, Random House, 1993, que hay muchas resistencias para cambiar, no cancelar la orientación del papel del Estado en el desarrollo, pero "...de otra parte, los abogados del libre mercado frecuentemente ignoran las vastas dificultades políticas en las cuales los gobiernos de los países en desarrollo se encontrarían si abolieran los controles de precios, vendieran todas las empresas públicas y redujeran los subsidios a los alimentos... Olvidan también que la espectacular expansión comercial de Japón y el Este Asiático fue llevado por Estados fuertes alejados de esquemas de *laissez-faire*" (*New York Review of books*, febrero 11 de 1993, p. 43).

---

## Bibliografía

---

Aspe, Pedro, *El camino mexicano de la transformación económica*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.

Ayala, J. y Cordera, R. "La privatización: marco general y el caso de México" en *Revista de Investigación Económica*, Facultad de Economía, UNAM, México, abril-junio, no. 200, 1992.

Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 1991*, Washington, 1991.

Bianchi, A., Kagami, M. y Muñoz, O. *The role of government in economic development*, Institute of Developing Economies, 1989.

Cloclough, Ch. (ed), *States or markets? Neo-liberalism and Development Policy*, Oxford University Press, 1991.

Felix, D., "Privatización y retracción del Estado en América Latina", *Revista de la CEPAL*, no. 46, 1991.

Fishlow, Albert "The Latin American State," *Journal of Economic Perspectives*, vol. 4, summer, 1990.

Kennedy, Paul, *Preparing for the Twenty-First Century*, Random House, 1993.

Kuttner, Robert, *The end of laissez faire. National purpose and the global economy after the cold war*, Alfred Knopf, New York, 1991.

Lustig, Nora, *Mexico: the remaking of an economy*, The Brookings Institutions, Washington, D.C., 1992.

Martín del Campo A. y D.R. Winkler, "Reforma de las empresas públicas latinoamericanas" en *Revista de la CEPAL*, no. 46, 1991.

Parker, Richard, "Delusions of shock Therapy: Western economist, eastern economies" en *Dissent*, Winter, 1993.

Petrazzini, B., "Foreign direct investment in Latin America's privatization", mimeo, Universidad de California, 1991.

Ross, J., "Mexico in the 1990's: a new economic miracle", mimeo, University of Notre Dame, junio, 1992.

Rose-Ackerman, Susan, *Rethinking the progressive agenda. The reform of the American regulatory state*, Free Press, New York, 1992.

Rothstein, Richard, "Is NAFTA borderline insanity?", en *The American prospect*, Winter, 1993.

Rowthorn, B. y Ha-Joon Chang, "The political economy of privatisation", en *The Economic and Labour Relations Review*, no.2, december, 1992.

Sheahan, J., "Conflict and change in mexican economic strategy; implications for Mexico an Latin America", mimeo, Center for US-Mexican Studies, mayo, 1991.

Zedillo, Ernesto, "La reforma del Estado mexicano", *Carta del Economista*, no.4, julio-agosto, 1991.