

Estado, crisis y privatización; Una perspectiva mexicana

Cordera, Rolando

Rolando Cordera: Economista mexicano. Docente e investigador en la Facultad de Economía de la UNAM. Autor de numerosas publicaciones sobre su especialidad.

La discusión sobre privatización de las empresas públicas tiene que inscribirse en la reflexión más general sobre el Estado y su papel en la economía, en función de requerimientos de desarrollo y/o transformación económica bien establecidos. Lo que hay que precisar, entonces, son los objetivos y la manera de llegar a ellos, para que en efecto se trate de objetivos nacionales, fruto y vehículo de un o unos acuerdos más o menos generales. En México no habrá privatización que por sí sola resuelva los desafíos provenientes de los deseos de modernización, o que pueda enfrentar los retos de la apertura y la competitividad externa. Tampoco puede aspirarse a que esta privatización logre un gobierno más sujeto a control y menos proclive al patrimonialismo o al abuso de la discrecionalidad.

El tema de la privatización ha sido puesto de moda en nuestro medio, al calor de las políticas de ajuste adoptadas frente a la llamada crisis de la deuda externa. Sin embargo, forma parte de una agenda más amplia de corte internacional, que ha encontrado distintas expresiones nacionales, tanto en el circuito desarrollado como en el subsistema periférico y semiperiférico.

No es fácil adelantar hoy conclusiones al respecto. La nueva ortodoxia, por una parte, no ha sido capaz de superar sus inmediatas paradojas, entre otras la de buscar en el Estado el instrumento para llevar a cabo una de sus divisas primordiales, es decir, la minimización del propio Estado. Por su parte, países y Estados por igual, grupos vinculados al favor o la protección estatal, así como corrientes de pensamiento que parten de la necesidad histórica y estratégica de la intervención estatal para el desarrollo, se rinden todos a la «evidencia» de las incapacidades es-

tatales para reorientar el crecimiento, atenuar la desigualdad o reducir el despilfarrero y la corrupción públicos.

Es claro, entonces, que el tema, tanto desde el punto de vista estratégico como de las políticas frente a la inestabilidad interna y externa, requiere coordinadas analíticas e ideológicas que no siempre se hacen explícitas. Habría que empezar su tratamiento advirtiendo que no hay ley exterior o histórica, ni necesidad intrínseca alguna, que determinen de manera férrea la actualidad de la privatización como «política mayor» dentro del arsenal de la conducción o regulación de la economía por parte del Estado. En particular, conviene plantear que tanto desde el punto de vista económico como desde el de la propia teoría democrática, no hay un tamaño «óptimo» del Estado. En consecuencia, los alcances de las acciones estatales, de sus intervenciones y ampliaciones, así como de sus varios retraimientos, en la producción económica al igual que en otros planos del quehacer político y social, cambian en el tiempo y no siempre ni en todo lugar tienen la misma dirección.

Las decisiones sobre el Estado, entonces, no obedecen a ningún supuesto modelo universal, positivo o normativo, sino a necesidades sociales y proyectos políticos, que son puestos en acto por el propio Estado. Como es sabido, esto último tiene siempre lugar en una matriz compleja y multivariada de relaciones de fuerza, tanto en el nivel macrosocial como en el interior de las instituciones estatales, cuyos operadores y administradores pueden desplegar una capacidad de iniciativa autónoma que no siempre se está dispuesto a reconocer, ni en la teoría ni en la práctica de las relaciones políticas.

Por otro lado, la acción y las decisiones estatales están siempre inscritas en, y condicionadas por, «contextos transnacionales que se modifican históricamente»¹.

Lo privado y lo público, el Estado y el mercado, así, dan lugar en la realidad histórica internacional a combinaciones más que a polaridades, cuyo contenido y sentido específicos tienen estrecha relación con las coyunturas en que tienen lugar esas mezclas y permutas, así como con los antecedentes nacionales concretos (políticos, ideológicos, culturales, incluso geográficos). Cuando se les observa en detalle, las maneras de «salir» de la crisis de entreguerras, así como los perfiles que adoptaron los Estados de bienestar (Welfare States) a partir de entonces, ilustran este peso de

¹Skocpol, Theda: «Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research», en Evans, P.; Rueschemeyer, D.; Skocpol, T.: *Bringing The State Back In*, Cambridge University Press, 1985.

las coyunturas y de lo nacional, aunque el contexto estructural estuviera internacionalmente marcado por el azote de la depresión económica².

El modo de evolución de la asistencia social y los sistemas de bienestar a lo largo del desarrollo capitalista, en especial las diferentes presencias y pesos que adquieren el Estado y la acción privada o grupal solidaria, refuerzan la idea sugerida arriba. Los híbridos son sobre todo la regla más que la excepción³.

Estado y mercado

A la vez, como lo ha expuesto magistralmente Alec Nove y hoy lo constatan perestroikas y reformas modernizadoras en los territorios del llamado socialismo real, el «modelo universal» del socialismo soviético tiene que reconocer también los imperativos de las combinaciones, decisivas en cuanto a la naturaleza y las perspectivas del propio modelo. Por lo demás, hoy los esfuerzos del pensamiento socialista se encaminan de modo expreso a visar e identificar las relaciones operables entre la iniciativa estatal y la no estatal, entre el dirigismo y la asignación de recursos basada en la autoridad, por un lado, y las distintas formas de usar y distribuir recursos y riquezas que emanan de formas de propiedad privada o cooperativa, para el caso no estatal⁴.

Con lo anterior no se quiere decir que se esté frente a unos procesos indeterminados, fruto del azar. El del Estado y el mercado es un conflicto sin fin, que recoge fenómenos tan vastos y profundos como es el de la ciudadanía y la construcción de las democracias modernas, pero que a la vez parece alcanzar plataformas y equilibrios relativamente duraderos. Tanto en el plano internacional como en el caso específico de México, tal vez podría hablarse de unas condiciones dominantes en torno a las cuales, sin embargo, se despliegan ciclos cortos y largos significativos. De aquí la futilidad de proclamar, bien el fin del mercado, bien la domesticación definitiva del Estado, cuando no su abolición. De lo que se trataría, más bien, es de entender la necesidad de contar con mecanismos políticos y económicos fundamentales en torno a los cuales organizar el crecimiento y la existencia social, asumiendo de modo explícito las enormes potencialidades que pueden brindar las combina-

²Skocpol, T. y Wair, M.: «State Structures and the Possibilities for 'Keynesian' Responses to the Great Depression in Sweden, Britain, and the United States », *ibid.*

³Paci, Massimo: «Long Waves in the Development of Welfare Systems», en Maier, Charles (editor): *Changing Boundaries of the Political*, Cambridge University Press, 1987, y Albert, Jens: «Algunas causas y consecuencias de la expansión del gasto de seguridad social en Europa Occidental, 1940-1977», en *Investigación Económica*, N° 185, México, 1988.

⁴Nove, Alec: *The Economics of Feasible Socialism*, George Allen and Unwin, Londres, 1983, y Guerra A. el. al.: *Nuevos horizontes teóricos para el socialismo*, Editorial Sistema, Madrid, 1987.

ciones nuevas, entre los que podríamos denominar mecanismos «paradigmáticos» de organización socioeconómica y asignación de recursos⁵.

Poner coto al mercado, configurar cristalizaciones de seguridad y defensa social en torno de lo público, parecería dar cuenta de lo primero, es decir, de lo tendencial, que tendría su soporte propiamente económico en las grandes concentraciones industriales y financieras de la corporación moderna y el papel decisivo que en cualquier alternativa real de gobierno tiene y tendrá la política económica y un «mínimo técnico histórico» de intervención gubernamental en la economía. La fuerza de estas tendencias es ilustrada por la reciedumbre del mecanismo de bienestar británico, en tiempo y tierras de la señora Thatcher, así como, desde luego, por el peculiar «keynesianismo de guerra» del presidente Reagan.

Revisar intromisiones estatales, dar curso a la «desconfianza frente al Estado», reintroducir o crear nuevas zonas mercantiles, buscar nuevas articulaciones de lo privado o lo grupal con lo público-estatal, en favor de los primeros, etc., como se busca o se propone hoy en prácticamente todo el mundo, nos estaría hablando de esos ciclos que, en el caso de Gran Bretaña, EEUU o Chile, ya habría que considerar como ondas de duración media que, además, todavía no conocen punto de inflexión. En todo caso, en todos los casos, estas oscilaciones van más allá de la moda y encuentran probablemente uno de sus ejes fuertes en las peculiaridades de la crisis actual, en especial en el hecho, que recorre prácticamente todas las formaciones económicas, de que la cuestión decisiva radica en la productividad y en la oferta y no sólo en la demanda, como sucedió en 1929-1933. Consecuentemente, la reestructuración productiva, la forma o formas de organizar y dinamizar la producción, traen consigo de manera casi natural los temas relativos a la división y canalización de los esfuerzos económicos públicos y privados.

El efecto «transnacional» mencionado, a su vez, se despliega de manera múltiple en las exigencias acuciantes y objetivas en cuanto a las competitividades nacionales, las recetas del ajuste convencional difundidas por las instituciones multilaterales al calor de la crisis de la deuda y en los liderazgos que ejercen o imponen las ideologías neoconservadoras vueltas gobierno. Es en este contexto, sumamente dinámico por lo demás, que la privatización tiende a volverse divisa internacional.

⁵Lindblom, Charles: *Politics and Markets*, Basic Books, Nueva York, 1977, y Polany, Karl: *The Great Transformation*, Basic Books, 1985.

Una nueva revolución

Se ha propuesto a la privatización como una operación epocal. En los términos de Madsen Pirie: la privatización equivale a una nueva revolución, que se ha extendido y profundizado por todo el planeta, porque ha sido capaz de replantear los términos tradicionales entre lo privado y lo público, que recoge los intereses de la burocracia, más que los de la sociedad. Este cambio, según el autor, junto con el reconocimiento de las ineficiencias en la operación del sector público, han favorecido en casi todo el mundo el clamor por el desmantelamiento estatal. Se trata, según esta perspectiva, de ir más allá de las «razones del ajuste» que promueven los organismos institucionales y los gobiernos de los países avanzados, para enfrentar la llamada crisis de la deuda⁶.

Estas y otras razones, de supuesta validez general o rigor técnico económico, sin embargo, no han sido capaces de pasar la prueba de la comparación entre naciones, ni en conjunto el examen lógico y de cara a la realidad económica de cada país, antes, en, y aún después del ajuste.

Estudios empíricos recientes (Epstein y Schor, 1988; Rati Ram, 1989), han llegado a conclusiones que ratifican la existencia de correlaciones positivas «fuertes» entre participación estatal y desempeño económico⁷. Por ejemplo, de una lista de 115 países, Ram llegó a los siguientes resultados: a) el impacto global del tamaño del gobierno en el crecimiento fue positivo en casi todos los casos; b) el efecto marginal de externalidad del tamaño del gobierno es generalmente positivo; c) comparada con el resto de la economía, la productividad de los factores en el gobierno parece ser más alta, al menos en los años 60; d) en los 70, el efecto positivo de las externalidades gubernamentales parece ser algo mayor que antes, aunque la productividad ha tendido a disminuir.

En particular, la experiencia europea mas bien da cuenta de un abanico que va de la prédica ideológico-política al pragmatismo cauteloso y, de plano, a la «no privatización», como parece ser el caso de Suecia u Holanda. En España o Italia, en contraste con Inglaterra o la Francia después del primer Mitterrand, lo que parece buscarse sobre todo es una racionalización del sector público, así como una mayor flexibilidad de la administración de las empresas estatales, desconectando la adminis-

⁶Pirie, Matsen: *Dismantling the State*, 1985.

⁷Rati Ram «Government Size and Economic Growth: a new Framework and some Evidence form Cross-section and Time-series Data», en *The American Economic Review*, marzo, 1987, Vol. 78 N° 1, YEpstein G. y Schor J.: *Macropolicy in the Rise and Fall olthe Golden Age*, Wider, Working Papers, N° 38, febo 1988.

tración de la política. Más que vuelcos espectaculares en el balance económico institucional, lo que se pretende en estos casos es modernizar y adaptar al conjunto estatal para nuevas experiencias «pioneras» en materia tecnológica y de productos⁸.

En América Latina

En nuestros países, la privatización ha cobrado un sesgo ideológico del tipo «desmantelar el Estado». No ha sido una propuesta articulada a las realidades nacionales. La privatización, entendida como fortalecimiento de nuevas iniciativas sociales, puede conducir a una experiencia democratizadora, pero igualmente, al no articularse a visiones globales y nacionales, puede llevar a una concentración todavía mayor del poder y la riqueza⁹.

Sin duda, en toda la región es necesario racionalizar un sector público abultado, fruto más de la contingencia que de la planeación o aun del designio estatista. Sin embargo, esta es una tarea de largo plazo, que supone consensos que permitan su continuidad en el tiempo, así como una información comprensiva y adecuada, de la cual en buena medida se carece.

Al calor o con el pretexto de la privatización y la racionalización, se puede dar lugar a un sistema de presiones corporativas, activadas por y desde las élites políticas y económicas. De aquí, entre otras cosas, la necesidad de que la reforma estatal tenga un número acotado de objetivos, así como acuerdos básicos bien delimitados, congruentes con las exigencias de racionalización-para-el desarrollo¹⁰.

Sin embargo, la época, en Europa y aquí, 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 México, 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 perspecti-

⁸Wright, V. y Vickers, J.: «The Politics of Industrial Privatization in Western Europe», mimeo, Oxford, 1988. También Shonfield, A.: *La naturaleza y alcances de la economía mixta*, Fondo de Cultura Económica, México, 1989. Este libro ilustra el caso japonés.

⁹Martín A. : <<Evaluación de la privatización em América Latina >> , mimeo, INAP-ILPES,México,1988.

¹⁰ Ayala, J.: << La reestructuración del sector público en México>>, mimeo, México,1989.

va pone en el centro es una reforma del Estado, o la redefinición de los perfiles básicos del Estado democrático moderno (social y de derecho).

En fin, estamos frente a varios dilemas y no sólo frente a una polaridad definitiva y definitoria. Los tamaños, las estructuras internas y la naturaleza de las relaciones de los sectores públicos con el resto de la sociedad son muy diversos y no admiten operaciones unívocas, menos aún el que los problemas contemporáneos del desarrollo y la modernización económica puedan reducirse a metáforas, como las del Estado «obeso» o el Estado «esbelto».

El tema de la eficiencia domina las propuestas privatizadoras menos ideologizadas. A este respecto, la experiencia europea nos vuelve a señalar la necesidad de incorporar el matiz como un requisito básico de la evaluación. No parece haber bases suficientes para una evaluación global que favorezca y apruebe la relación privatización-eficiencia. En particular, las evaluaciones deberían dar su debido peso no sólo a la propiedad y la real o supuesta movilidad y flexibilidad que permite, en materia decisional, sino a otros factores como el desarrollo tecnológico, la estructura de mercado, los distintos períodos de maduración de las inversiones, etc. Si de eficiencia social se trata, 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.

La discusión sobre privatización tiene que inscribirse en la reflexión más general sobre el Estado y su papel en la economía, en función de requerimientos de desarrollo y/o transformación económica bien establecidos. Lo que hay que precisar, entonces, son los objetivos y la manera de llegar a ellos, para que en efecto se trate de objetivos nacionales, fruto y vehículo de un o unos acuerdos más o menos generales.

El caso de México

En México, el proceso de privatización parece haber avanzado de modo muy limitado. En particular, si se atiende a los indicadores macroeconómicos y se excluye el petróleo, poco parece haberse hecho. En realidad, habría mas bien que admitir que es poco lo que puede hacerse, salvo que se buscara una auténtica reversión desde el punto de vista constitucional¹¹.

¹¹Ayala, j.:op.cit.

Ello es así, porque en realidad la ampliación estatal ha sido siempre limitada, explicándose su crecimiento reciente de los años 70 sobre todo por la importancia coyuntural del petróleo o por la absorción, también coyuntural, por parte del Estado de empresas previamente privadas, que estaban en problemas financieros o de otro tipo.

Tómese en cuenta que, por una parte, la participación del sector público en el PIB fue de 23,3% en 1982, a 20,4% en 1986, incluyendo el petróleo. Si se excluye el petróleo, esa participación pasa de 13,3% a 13,1% para los mismos años. Por otra parte, en el mismo período, se desincorporaron 770 entidades paraestatales de todo tipo, que equivalen al 63% del total del universo paraestatal.

Al concluir su estudio sobre la empresa manufacturera estatal mexicana, en el capítulo dedicado a la privatización, María Amparo Casar y Wilson Peres advierten: «Una vez descartados los argumentos vinculados al gigantismo estatal, la competencia desleal y la ineficiencia intrínseca de la empresa pública y el ahorro significativo de recursos, pareciera que los motivos dominantes en la dinámica emprendida por el gobierno mexicano son dos: a) la reestructuración del sector tendiente a recomponer la estructura paraestatal, reduciendo la dualidad entre el núcleo y las actividades irrelevantes; y b) la redefinición de un nuevo acuerdo sobre cuál debe ser la estructura de los agentes económicos en la industria»¹².

Sobre lo primero (a), es poco lo que puede ahora reflexionar en materia de reestructuración. Con la renuencia o el silencio en materia de política industrial por parte del anterior y del actual gobierno, uno puede optar por la posición fácil de que en efecto se ha impuesto entre nosotros el dogmatismo, ahora en favor del mercado «en abstracto», como antes lo fue en favor de la estatización o la decisión providencial del gobernante.

Tal vez sea preferible, por lo pronto, y en estas condiciones, reconocer que la reestructuración industrial (b), que pasa por la del sector público, es un elemento que le da racionalidad a la privatización en curso, pero tendría también que aceptarse que en la práctica estatal todavía no hay nada de significación en la materia, y que por lo menos en la retórica estamos frente a una propuesta que, como otras de signo contrario en el pasado (las comunistas de los años 30, las nacionalistas y populistas de todos los tiempos y lugares), «es ilimitada, indistinta, avasalladora y no se detiene en matices». Habría que buscar, frente a ello, el desarrollo de un pensamiento capaz de considerar racionalmente las opciones, «superar lo que ya sea in-

¹²Casar, A. y Peres, W.: *El Estado empresario en México, Siglo XXI*, México, 1988.

defendible, pero mantener lo que no sea preciso destruir y haya justificado su existencia»¹³. Esto último conforma una condición fundamental para elaborar una efectiva estrategia de «esperanza», una «utopía realista» a partir de la cual encarar las carencias y hoyos negros financieros, productivos y sociales del presente y el futuro inmediato mexicanos¹⁴.

Por ahora, se tiene que empezar por lo básico. Trascender la confusión informática, asumir que se está frente a una economía «pública» al mismo tiempo en extremo simple y sumamente compleja en cuanto a sus impactos macroeconómicos. Reconocer que lo que está en litigio, si no se trata de llevar a efecto «actos revolucionarios», es al final de cuentas bien poco en materia de privatización, aunque mucho en lo tocante a redefiniciones sobre el Estado y sus relaciones con el sector privado; pero esto también involucra al propio sector privado.

El «capítulo económico»

En este sentido, se está todavía en el espacio de discusión y revisión que abrió el gobierno del presidente De la Madrid, en 1982, con sus reformas constitucionales, que configuraron lo que suele conocerse como el «capítulo económico» de la Constitución. Con estas reformas, se buscaba darle principio de legalidad constitucional al quehacer privado, construir un marco de mayor certidumbre para los inversionistas y, al mismo tiempo, inscribir la rectoría estatal en cauces de definición constitucional más precisos y de largo alcance. Entonces, el sistema político mexicano vivía un momento de fuerte tensión, producida por la expropiación de la banca privada, decidida por el gobierno en septiembre de 1982.

No se fue exitoso en estas materias. La introducción con rango constitucional de las nociones de «actividad estratégica» y «prioritaria» fue en realidad poco feliz, entre otras cosas porque lo prioritario quedó de nuevo al amparo de la discrecionalidad administrativa y política del Ejecutivo. A la vez, la planeación nacional, también consagrada constitucionalmente junto con el sistema de planeación prescrito por la ley respectiva, no fueron capaces de inducir una participación social efectiva, entre otras cosas porque esas participaciones no cuentan con garantías mínimas de eficacia, y el conjunto del proyecto de actualización estatal, que no puede hacerse sino en relación con el resto de la sociedad quedó, si no a la deriva, si a expensas de las urgencias y los litigios de corto plazo.

¹³García Cotarelló: «Neoliberalismo/Socialismo», en Guerra, el. al.: *op. cit.*, p. 117.

¹⁴Cordera, R.: «La estrategia y la esperanza», en *El Economista Mexicano*, 1989.

Por lo demás, la reforma estatal, así como la privatización, tuvieron que inscribirse en el ajuste mayor, destinado a pagar los intereses de la deuda externa, que sometió a México a una depresión económica sin precedentes. En este contexto, difícilmente podría esperarse reacción positiva alguna por el lado de la inversión privada. La «liberación» económica, prometida por la privatización, encontró de inmediato las amarras infranqueables de la política de sobreajuste adoptada en esos años.

Es probable que el pensamiento constitucional mexicano recomiende abandonar las nociones referidas. Por lo pronto, tendrá que abordar la cuestión indefinida de las llamadas actividades prioritarias, más que creando una «parcela» para la injerencia directa, mayoritaria o no del Estado, definiendo procedimientos racionales y operativos, sujetos al control institucional y legal, para decidir formas, tiempos y tipos de asociación entre la inversión privada y la estatal.

Más que adiciones legislativas, como se propone ahora tanto en la Constitución como en la Ley de Entidades Paraestatales, que no harían sino introducir elementos de rigidez, el asunto de lo prioritario debería definirse en el Plan de Desarrollo, al cual, entonces, podría dársele carácter legal, o al menos ser un producto genuino de la concertación político-social.

Nuevo trato

Lo anterior sí implicaría reformas legales, pero estarían inscritas en la perspectiva de la construcción de «un nuevo trato» en el cual basar el crecimiento sostenido. La privatización tendría así que discutirse en un contexto de política económica derivada del marco planificador, y de manera más definida debería formar parte de un paquete de políticas específicas, en especial vinculadas al desarrollo industrial, que asumieran de modo expreso las peculiaridades de las estructuras de mercado, así como las exigencias que trae consigo la o las «apuestas tecnológicas» que México tiene que hacer para modernizar su economía y, por lo menos, modular su inserción en el mercado internacional.

No habrá privatización que por sí sola resuelva los acertijos provenientes de esos deseos de modernización, o pueda enfrentar los desafíos de la apertura y la competitividad externa. Tampoco puede aspirarse a que sea a través de ella como se logre un gobierno más sujeto a control y menos proclive al patrimonialismo o al abuso de la discrecionalidad. Lo que se requiere para ello es una nueva institucionalidad en materia de concertación intersectorial, un corporativismo «societal» más que es-

tatal y cupular como el que ahora tenemos, así como una normatividad general que abra las puertas para una política nacional claramente preparada para construir un gobierno dispuesto, en realidad impuesto de ello como necesidad política básica, a dar cuentas claras y oportunas de sus actos. Esto permitiría empezar a constituir un «contexto de exigencias», políticas, institucionales y sociales, democráticas y corporativas, dentro del cual pudiera procesarse la posibilidad de combinar eficiencia económica con equidad social e independencia nacional. La privatización de empresas y actividades tendría, en esta perspectiva, un lugar legítimo en el capitulado de la Constitución.