

PRIVATIZACION Y NUEVO ROL ECONOMICO DEL ESTADO EN EL PERU:

Hacia la cooperación entre estado y mercado

Efraín Gonzales de Olarte

INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

Documento de Trabajo N° 44

Serie: Documentos de Política N° 2

**PRIVATIZACION Y NUEVO ROL
ECONOMICO DEL
ESTADO EN EL PERU
Hacia la cooperación entre estado y
mercado**

Efraín Gonzales de Olarte

INSTITUTO DE ESTUDIOS PERUANOS

Documento de Trabajo N° 44

Serie: Documentos de Política N° 2

La serie *Documentos, de Política* tiene como objetivo difundir planteamientos elaborados por los miembros del Instituto de Estudios Peruanos (IEP) o surgidos en actividades académicas y de proyección organizadas por el Instituto, que sean considerados relevantes para el análisis de políticas gubernamentales sobre problemas sustantivos.

Los documentos incluidos en esta serie no reflejan necesariamente la posición institucional del IEP.

La publicación de *Documentos de Política* es posible gracias al apoyo de la Fundación Ford.

© IEP Ediciones
Horado Urteaga 694, Lima 11
Telf. 32-3070 / 24-4856
Fax [5114] 32-4981

Impreso en el Perú
Abril 1993

GONZALES DE OLARTE, Efraín

Privatización y nuevo rol económico del Estado en el Perú. - - Lima: IEP, 1993.
(Documento de Trabajo, 44. Serie Documentos de Política, 2).

PRIVATIZACION/CRECIMIENTO ECONOMICO/AJUSTE ECONOMICO/ CRISIS
ECONOMICA/INTERVENCION DEL ESTADO/

WD/04.04.02/P/2

Una primera versión de esta ponencia fue presentada en el Seminario "Privatización y rol del Estado en el Perú", realizada en el Instituto de Estudios Peruanos el 29 y 30 de octubre de 1992. Quiero agradecer de manera muy especial a Teobaldo Pinzás, que me incentivó a escribir sobre este difícil tema e hizo certeros comentarios a mi trabajo. A Romeo Grompone y Carlos Otero, por sus excelentes comentarios. A Carolina Trivelli, por sus comentarios y empuje para lograr terminar este documento. Finalmente, al Consorcio de Investigación Económica financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) y la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI), que nos apoyan generosamente.

INTRODUCCIÓN

Un problema esencial del Perú, hoy, es cómo lograr condiciones económicas, políticas e institucionales que permitan pasar del ajuste económico al crecimiento. Para ello es necesario redefinir los roles económicos tanto del sector privado como del sector público y de sus respectivas instituciones que asignan recursos: el mercado y el Estado, puesto que dicha combinación está agotada.

El diagnóstico oficial, por lo demás muy difundido, es que la crisis económica del Perú es el fruto de la excesiva intervención estatal, la que ha provocado sistemáticamente una mala asignación de recursos, que a su vez ha llevado a una pobreza y desigualdad creciente de ingresos. En consecuencia, la solución es, por un lado, disminuir la intervención estatal, lo que equivale a reducir el tamaño del Estado a su mínima expresión, y, por otro, transferir y aumentar el tamaño del sector privado, todo esto para superar la crisis y para lograr el desarrollo.

Si las cosas fueran tan simples, el desarrollo económico del Perú estaría a la vuelta de la esquina. Lamentablemente no lo son, sobre todo porque el diagnóstico acerca del rol del Estado es parcial y en parte equivocado. Parcial, porque el Estado funciona en una interacción permanente con el mercado, el cual tampoco ha sido un buen asignador de recursos, pues ha tenido y tiene monopolios, oligopolios, externalidades y segmentaciones. Es parcial, además, porque no se pregunta por qué creció tanto el Estado y por qué se comprometió a cumplir con las funciones que tuvo a comienzos de los años 80. Y es en parte equivocado, porque en el Perú la crisis de corto y largo plazo

ha reducido el Estado a su mínima expresión, y de manera que resulta casi imposible reducido aún más (Gonzales 1992b). Es decir, hoy se requiere de más Estado si se quiere fomentar más mercado, pues este último no crece por generación espontánea, sino que necesita de un marco institucional para funcionar adecuadamente. Pero es obvio que se necesita un Estado con una estructura institucional distinta a la actual.

En el Perú han fracasado el sector privado y público, y también el Estado y el mercado, tanto en su acción conjunta como en su desempeño por separado. En consecuencia, para pensar en el desarrollo es necesario que:

1. Los roles económicos del sector privado y público sean redefinidos, lo que implica variar los criterios de asignación de recursos por parte del Estado y regular el mercado allí donde tiene fallas, para lograr la eficiencia que se le atribuye.
2. Que la interacción entre ambos sectores sea cooperativa, en lugar de conflictiva o competitiva.

El objetivo de este trabajo es explorar algunas pautas sobre el nuevo rol del Estado peruano en el plano económico, íntimamente ligadas a la reforma de los mercados y su funcionamiento, bajo el principio de que el Estado no debe hacer lo que ya hace el mercado y de que el mercado no puede hacerla todo. Es decir, aspiramos a dar una interpretación, lo menos ideológica posible, sobre esta compleja cuestión, no sólo con el ánimo de tener una alternativa a la del ultraliberalismo, sino para buscar salidas razonables a la crisis que aqueja al Perú.

Es necesario aclarar que lo que quiere hacer el actual gobierno no son simples reformas sectoriales o parciales, sino una serie

de cambios bastante radicales de la sociedad peruana, a partir del diagnóstico del denominado "Consenso de Washington" (Williamson 1991), es decir, de la percepción que tienen los organismos financieros multilaterales como el Banco Mundial, el FMI y el BID sobre los cambios necesarios para salir de la crisis en América Latina. La crisis política peruana se ve reflejada crudamente en la falta de una propuesta alternativa al respecto, más ajustada a los intereses y capacidades nacionales. El presente trabajo quiere contribuir en esa dirección.

Nuestra tesis básica es que el problema no se encuentra en el tamaño del Estado, sino en la definición de sus roles y en su calidad institucional. Por un lado, es necesario definir hasta dónde es preferible regular, reformar y hacer marchar mejor las instituciones o empresas del Estado que aún son eficaces, antes de confiar en el sector privado, cuya actuación futura es incierta y por otro lado, señalar desde dónde es incontestable la acción del sector privado y de la economía de mercado.

MARCO CONCEPTUAL

Mercado

El debate sobre los roles del mercado y del Estado es bastante antiguo y reaparece de tiempo en tiempo. Sin embargo, no hay muchos cambios en la esencia de la teoría respecto de este tema, que data del siglo XIX. La diferencia básica entre ambas instituciones está en cómo se fijan los precios en el mercado y qué efecto tienen estos en las cantidades ofrecidas. En una economía de mercado el precio es fijado al final de la transacción entre oferta y demanda; en cambio, en una economía planificada el precio está previamente fijado por el Estado. En consecuencia, los criterios para asignar recursos son distintos.

Léon Walras (1952), padre de la teoría económica neoclásica que hoy orienta a casi todos los ministros de Economía, sostiene en la cuarta lección de su famoso libro que dada una estructura de propiedad previa, las fuerzas del mercado deben llevar al equilibrio económico, logrando simultáneamente una asignación óptima de recursos. El problema es que la estructura de propiedad no era un resultado de las fuerzas del mercado, sino una cuestión política previa y exógena a este.

Obviamente, se presentaba una situación embarazosa, parcialmente solucionada por Coase (1960) cuando planteó el teorema siguiente: cualquiera que sea la cantidad inicial asignada de la propiedad, el mercado libre se encargará de reasignarla eficientemente.

Esta teoría funciona bajo dos supuestos: que los mercados sean competitivos y que no existan costos de transacción¹. Pero qué sucede si el mercado no es competitivo porque existen monopolios, externalidades, incertidumbre, bienes públicos, y, además, hay instituciones con costos de transacción. Cuando aparecen estos ingredientes,

el mercado tiene fallas al momento de asignar recursos y puede fracasar (*market failure*), y entonces la intervención y regulación del Estado se presenta como una posibilidad racional y práctica antes que como una imposición ideológica, para que el mercado no fracase o tenga resultados por debajo de lo óptimo.

En consecuencia, existen razones teóricas y empíricas (ver Banco Mundial 1991, Frenkel y otros 1992) que permiten afirmar que la economía de mercado falla por definición en varios aspectos, y que, en consecuencia, existe lugar para la intervención estatal. Sin embargo, esto no significa que dicha intervención resulte necesariamente en una natural eficiencia del Estado, pues ella depende de la eficacia institucional de los organismos públicos. De ahí que la proporción mercado-Estado útil para el desarrollo no tenga una fórmula única y esté en función, además de las consideraciones económicas, de la voluntad política, de la eficiencia privada, de la historia estatal y de la calidad de las instituciones privadas y estatales.

Estado-mercado

Para definir los roles del sector privado y del sector público en la economía partimos de los dos siguientes postulados teóricos:

1. La proporción entre sector privado (economía de mercado) y sector público (Estado) en la producción de bienes y servicios depende de los siguientes factores: *a.* Del grado de acumulación alcanzado en el sector y en el país, y de las economías de escala. *b.* De la fallas de mercado, representadas por la información incompleta debida a la incertidumbre en el funcionamiento de los mercados, por la existencia de bienes públicos y externalidades. *c.* Del grado de desigualdad en la distribución

1. Los costos de transacción son los costos de las relaciones entre personas, para establecer contratos **ex-ante** (incentivos, controles) y para la fiscalización **ex-post** (sanciones). Son diferentes de los costos de producción, que son los costos de ejecución de los contratos.

2. La experiencia de los países en la producción alternativa de bienes y servicios por el Estado o por el sector privado es variada. Por ejemplo, las empresas estatales francesas o las de Singapur han sido eficaces y eficientes, mientras que en otros países, el Perú entre ellos, empresas similares no lo fueron. Es decir, la empresa pública no es ineficiente por definición, como tampoco la privada es siempre eficiente.

de la riqueza y del ingreso. *d.* Del éxito institucional demostrado por el Estado para cumplir sus objetivos productivos y/o redistributivos². Es decir, dicha proporción depende de las distorsiones económicas que impiden que el mercado sea un buen asignador de recursos e ingresos, y de aspectos ético-sociales.

En países subdesarrollados las economías de escala se definen en relación al grado de acumulación del sector privado. A menudo la escala de inversión en algunos proyectos está fuera del alcance de capitalistas nativos, y en consecuencia sólo el Estado o el capital extranjero pueden efectuar dichas inversiones.

Teóricamente, a mayor acumulación y menor desigualdad distributiva se requiere de menor *participación productiva* del Estado; en cambio, a menor acumulación y mayor desigualdad se requiere de más Estado. Iguíñiz (1991: 124) plantea que "cuanto más tardío es el inicio del desarrollo mayor tiene que ser la protección del mercado interno de los productos del exterior y mayor la intervención del Estado..."; es decir, a mayor atraso económico de un país se requiere de más Estado. Por otro lado, a mayor grado de acumulación se requiere menor participación, pero mayor *regulación*, por la tendencia a la concentración y a la monopolización que conlleva la acumulación.

A mayor riesgo e incertidumbre, esto es, cuando la información es imperfecta, el mercado fracasa y se requiere de mayor presencia del Estado. Los bienes públicos son materia de "elección colectiva", pues el mercado difícilmente puede fijar sus precios, por lo cual estos bienes son mejor suministrados y administrados por el Estado, (por ejemplo, el medio ambiente, seguridad, parques públicos, etc.). De la misma manera, las externalidades que alteran la producción y/o productividad sin alterar los costos, distorsionan la asignación de recursos.

2. La proporción mercado-Estado puede cambiar progresivamente en el tiempo, en función del grado de acumulación alcanzado por el sector privado; en consecuencia, no debe ser entendida como una definición estática. Esto significa que el problema

más importante no es el tamaño del Estado, sino los sucesivos roles que cumplen el sector privado y el público. El Estado interviene en las áreas que por economías de escala o de alto riesgo limitan la actuación del sector privado; de ahí que el Estado pueda ir abandonando áreas de acción transfiriéndolas al sector privado y tomando nuevas áreas. Por eso, no es tan importante de qué tamaño es el Estado en relación al mercado, sino de qué manera y en qué momento se privatiza una actividad y se estatiza otra.

Instituciones

Es obvio que cualquier combinación Estado-mercado requiere de instituciones adecuadas para funcionar eficazmente. Los cambios institucionales dependen, en consecuencia, de los cambios en dicha combinación, razón por la cual son endógenos. Es decir, las reformas institucionales deben ser funcionales a los cambios en la acumulación, distribución, bienes públicos y grados de riesgo e incertidumbre.

Este punto es crucial para la redefinición de roles del Estado, pues a menudo se confunde reforma del Estado con reforma de sus instituciones. Son estas últimas las que permiten que el Estado funcione de una manera distinta y con eficacia.

"La institución económica es un contrato social que proviene de una elección colectiva (*collective choice*), con fines económicos (productivos o distributivos), con cierto tipo de organización y con normas, que los individuos tienen la obligación de cumplir voluntariamente o bajo control para obtener sus derechos a participar en la institución y sus resultados" (Gonzales 1992c). O, de una manera más simple, las "instituciones son las reglas del juego en una sociedad" (North 1990: 3).

Las instituciones existen por necesidades concretas, para reducir la incertidumbre que rodea la interacción entre individuos (North 1990: 25). En consecuencia, existen con el fin de dar el marco normativo para el funcionamiento de los mercados, cuando estos no tienen información completa.

Una de las instituciones cuya modifica-

ción altera la relación mercado-Estado es la propiedad. Por ello, la privatización es un punto básico en esta nueva relación. El Estado, al transferir sus propiedades al sector privado, debe asegurar que el sistema de propiedad sea estable y que las instituciones que lo administran funcionen fluidamente. La institución más importante para garantizar los derechos de propiedad es el sistema judicial, el cual debería asegurar el cumplimiento de los contratos privados de compra-venta. Es decir, el mercado no será eficiente sin un sistema de justicia rápido y efectivo para hacer, cumplir los contratos (cualquier venta al contado o al crédito) y capaz de sancionar a los infractores.

La privatización incrementa la acción del mercado como mecanismo de asignación de recursos e ingresos, al redefinir la estructura de propiedad del sector productivo. En consecuencia, obliga a redimensionar la intervención estatal y sus funciones normativas y reguladoras.

Salida, voz y lealtad

El enfoque de Hirschman (1970) permite entender las causas de la enorme corriente favorable a la privatización y desestatización en América Latina y, recientemente, en el Perú. La idea esencial es que cuando una empresa o un sistema no funciona la gente hace advertencias (voz) de distintas maneras; si quienes manejan empresas o el Estado tienen mecanismos o instituciones para absorber y procesar estas voces, para mejorar lo que está mal, la empresa o el Estado tendrán continuidad y oportunidades de desarrollarse, y la gente les demostrará su lealtad. Pero cuando esto no sucede la gente dejará de apoyar y, si puede, tratará de retirarse (salida) de la empresa o del Estado. Es aquí donde se presentan los cambios y las reformas, pues las empresas o instituciones ya no pueden seguir funcionando de la misma forma.

Esto quiere decir que una combinación mercado-Estado que no permita el crecimiento y la redistribución será progresivamente impopular y no tendrá el apoyo necesario para continuar. Inicialmente la gente expresará (voz) su descontento a través

de muchos medios e instituciones (opiniones gremiales, empresariales, oposición en el Congreso, huelgas, disminución del consumo o inversión, etc.); posteriormente tratará de modificar dicha combinación mediante cambios institucionales (cambio de gobierno, reformas y, eventualmente, revoluciones).

Es decir, el apoyo a un sistema económico es una decisión racional, que está en función de los beneficios que el mismo puede otorgar a las personas. La lealtad se basa en estos beneficios, y las pérdidas producen las salidas.

LA CRISIS ECONÓMICA Y LA REDUCCIÓN DEL ESTADO

En los años 60 la combinación Estado-mercado fue exitosa, sobre todo por la creciente intervención del Estado tanto como productor de bienes y servicios cuanto como regulador. Fue en aquella época que se creó la planificación como el instrumento de intervención económica del Estado en el Perú. La expansión del rol económico del Estado tuvo su base en las tasas de crecimiento del ingreso nacional de 5% al año durante aquella década y en la presión social creada por la urbanización y el crecimiento demográfico. El papel del Estado como director del crecimiento económico era indiscutible; la relación con el sector privado era poco conflictiva; el Estado creó condiciones favorables para que el sector privado invirtiera en minería, petróleo, industria y banca. *El crecimiento del mercado dependió del Estado*, y esta fue la causalidad que perduró hasta los años 80, cuando el Estado fue precipitado en la crisis. La profundidad de la crisis canceló el modelo de crecimiento primario exportador y semiindustrial dependiente (PESID). Por cierto, la crisis del Estado significó también la del sector privado, debido al tipo de relación que había entre ambos.

Las tres crisis que obligan a plantear la reforma del Estado

La crisis del sistema mercado-Estado vigente tiene tres componentes: la crisis de

inversión, la crisis de distribución y la crisis institucional.

La *crisis de inversión o subacumulación* es el resultado de la reducción persistente de la tasa de inversión privada per cápita desde los años 60. Las razones de dicha crisis las hemos analizado en otro trabajo (Gonzales 1991), pero cabe destacar que las principales razones de la reducción de la inversión privada se encuentran en la disminución relativa de la inversión directa extranjera desde fines de los años 60, que influyó desfavorablemente sobre las decisiones de inversión del capital privado nacional; en el incremento del riesgo de rentabilidad para el capital debido a las reformas institucionales del gobierno militar; y en el estancamiento del mercado como resultado del fracaso de los sucesivos programas de ajuste. En suma, la inversión privada disminuyó por "falta de confianza o credibilidad" en la economía y en el Estado peruano. Cabe indicar que, pese al problema del endeudamiento externo, no hubo escasez de ahorro doméstico para financiar la inversión; lo que sí hubo fue una "fuga de capitales", o sea exportación de ahorro, fruto de la desconfianza en el país (Devlin 1980).

La *crisis de distribución* es el resultado social de la crisis de subacumulación de capital. Como señala Figueroa (1991), en esta crisis se mezclan la persistencia de la desigualdad (problema de largo plazo) y el incremento de la pobreza (problema de corto plazo). Esta crisis significa que la combinación Estado-mercado existente ha sido incapaz de reducir la pobreza y de disminuir las desigualdades. A nuestro criterio, esta crisis se vuelve aguda y hace insostenible la democracia cuando ni el mercado ni el Estado pueden generar ingresos para una capa de la población, que vive al margen en economías familiares de autoconsumo. La marginación de un segmento importante de la población del sistema económico es la fase aguda de la crisis de distribución.

Ambas crisis han producido serios efectos perturbadores y de largo plazo sobre la estructura y el funcionamiento del sector público (Frenkel y otros 1992), cuyo significado más importante son los desequi-

librios de largo plazo del sector externo (crisis de deuda externa), del sector fiscal (influenciado por el pago de deuda) y del ahorro-inversión debido a la fuga de capitales y la pérdida de confianza de los inversionistas. La solución a estos desequilibrios condiciona las reformas que traten de reducir drásticamente el papel del Estado como estabilizador y regulador macroeconómico.

La *crisis institucional* es la crisis de "las reglas del juego" y de la desconfianza en los contratos privados y colectivos. El Estado fue el principal afectado en su crisis institucional, que tiene tres niveles: crisis normativa y ética, crisis de las instituciones gubernamentales y crisis en la provisión de los servicios públicos.

Como el cambio institucional es endógeno, la crisis institucional es el resultado de la crisis económica, pues la reducción de los recursos del Estado por la inflación y los programas de ajuste fracasados, el empobrecimiento de los empleados públicos, la falta de recursos para suministrar servicios públicos y la pérdida de legitimidad de las instituciones del Estado llevaron a una crisis acumulativa del Estado, que en 1990 llegó a su punto más crítico. El asedio interno y externo a las instituciones del Estado constituyeron el mecanismo que lo debilitó (Gonzales 1992b).

La crisis de las instituciones deviene aguda cuando las reglas legales y éticas las dejan de normar. Es evidente que la relación Estado-mercado se ha resquebrajado, pues las reglas que normaban su relación fueron incumplidas progresivamente. El Estado ha dejado de tener mecanismos y normas de "fiscalización" (*accountability*) que aseguren la transparencia de las acciones de los funcionarios estatales y el uso legal de sus recursos. Es decir, aún existe un "estado de desconfianza" generalizado.

La crisis de la economía estatal

Para emprender la reforma del Estado es necesario entender su crisis. La crisis del Estado peruano fue el resultado más importante de las tres crisis descritas. Específicamente, fue el resultado de los siguientes factores: 1. Del crecimiento del tamaño del

Estado sin un incremento de la tributación durante los años setenta y ochenta (Gonzales y Samamé 1991), que condujo a equilibrar el presupuesto fiscal con ahorro externo, a través del endeudamiento, lo que redujo el monto de recursos para financiar el gasto público. 2. Del fracaso, durante 16 años, de los programas de estabilización ortodoxos y heterodoxos, que crearon un efecto de histéresis, es decir, se debilitó progresivamente el producto potencial y la capacidad de ahorro, lo que afectó la inversión privada y la producción. Así, las bases para la mantención del tamaño del Estado se fueron debilitando. 3. De la equivocada gestión de las empresas públicas, que fueron convertidas en instituciones manejadas con criterios políticos antes que empresariales. Además, las políticas macroeconómicas no fueron consistentes con los objetivos de las empresas. Por ejemplo: Petroperú fue utilizada como una institución redistribuidora en gobiernos populistas o como una institución recaudadora en gobiernos liberales como el actual; bajo tales circunstancias es difícil pedir rentabilidad y reinversiones a dicha empresa.

Como señalamos en otro trabajo (Gonzales 1992a), la crisis del Estado peruano se inició a fines de los años 70. Desde entonces el PBI público se redujo de cerca del 20% en 1982 al 10% en 1990; el ahorro público se hizo negativo desde 1983 hasta 1991; la inversión pública tuvo una tendencia declinante. El resultado de este proceso fue doble: por un lado, el Estado se redujo en importancia económica; por otro, la economía se desestatizó sin crecimiento de la inversión privada. Es decir, hubo en la práctica un proceso de involución económica, el cual fue reforzado por la violencia terrorista que significó pérdidas de capital estatal (estimamos que más de 2/3 de los 20,000 millones de dólares perdidos por el país a causa de la acción subversiva fueron patrimonio estatal).

El correlato de esta crisis fue la creciente desalarización del empleo, el incremento de la pobreza a niveles muy agudos y la informalización (entendida como la actividad económica al margen de la regulación estatal) de vastos sectores. Los desempleados,

informales y pobres cada vez esperaron menos del Estado, y habiendo hecho escuchar su voz a través de huelgas, protestas, juicios y amparos, terminaron *saliéndose* del sistema y dejaron de esperar del Estado mayores beneficios. Es aquí donde se sustenta el mayoritario apoyo a la privatización y a la desregulación, es decir, a la reforma del Estado, en la esperanza de que el mercado resuelva sus problemas. Sin embargo, la gente quiere, al mismo tiempo, un Estado que funcione. Parece, pues, que las reformas estructurales propuestas desde Washington (Banco Mundial 1991) no sólo tienen apoyo del gobierno, sino también de la población, en la medida que el Estado no ayuda a solucionar sus problemas; es decir, dicho cambio institucional es un resultado endógeno de la crisis económica y del Estado.

Por otra parte, el principal problema del Estado como promotor de mercados ha sido su tendencia a crear mercados imperfectos (monopólicos u oligopólicos), de manera previa a la concentración del capital, sin una regulación estable de dichos mercados. La creación de monopolios se ha debido en parte al clientelismo y/o "prebendalismo" que ha caracterizado a los gobiernos en el pasado. Obviamente, mercados imperfectos no son buenos asignadores de recursos.

Frente a este cuadro de profunda crisis estatal, la cuestión central es saber cómo se redefine el rol del Estado y cuál es el costo-beneficio social de dicha transformación. Por cierto, en este trabajo, no pretendemos dar una respuesta a problema tan grande y complejo; en este trabajo, sólo señalaremos algunas pautas de solución.

REDEFINICIÓN DE ROLES DEL ESTADO Y DEL MERCADO

El caso peruano demuestra que no existe una teoría general de reforma del Estado y del mercado. Si nos atenemos a nuestra teoría, y dada la profundidad de las crisis de inversión, distribución e institucional, ciertamente el Perú necesita de más Estado del que hoy tiene. Sin embargo, esto pareciera

contradecir el mayoritario apoyo que existe a la privatización, desregulación y liberalización. Pero no es así. *La gente pide más Estado, pero otro Estado y simultáneamente, pide otro mercado.* Es decir, se requiere de otro marco institucional para salir de la crisis y buscar el desarrollo.

Para lograr esta reforma social, sobre cuya necesidad hay consenso general, existen por lo menos dos vías igualmente efectivas, aunque políticamente distintas. 1. La vía de la *reforma-shock*, que es la propuesta ultraliberal. 2. La reforma secuencial, que es una propuesta que va de liberal moderada a socialdemócrata. La primera propuesta es la que se está llevando a cabo, y su éxito sólo se vería en el muy largo plazo, puesto que en el corto tiene un altísimo costo social y destruye parte de los recursos productivos, como resultado de la liberalización y desregulación drástica. Además, nada se avanzará en la dirección del desarrollo con la propuesta ultraliberal mientras no se establezca la economía, pues este programa parte de la dudosa propuesta de estabilizar primero y crecer después.

Nosotros presentaremos una propuesta de la segunda opción de reforma y redefinición del rol del Estado y del sistema económico (combinación Estado-mercado), que nos parece más apropiada, dada la pobreza y la violencia existentes en el Perú. Además, nuestra opción contempla el retorno a la senda del crecimiento como parte de la política de estabilización.

Nuestra propuesta parte del principio de minimización de riesgos frente a los costos y beneficios de las reformas sugeridas, pues un error en los énfasis o en la secuencia de las reformas puede costar millones de dólares en capacidad instalada destruida, desahorro y retardo en la inversión.

Reforma del Estado por fases y cambio de roles

La reforma del Estado debe responder a la situación económica existente, caracterizada por la baja inversión privada, desigualdad distributiva, aguda pobreza y crisis institucional. Además, la crisis de endeudamiento externo, a la cual están ligadas

la brecha fiscal y la de ahorro-inversión, plantea la existencia de desequilibrios macroeconómicos de largo plazo, que indudablemente tenderán a distorsionar los precios relativos y, en consecuencia, no permitirán el desempeño eficiente de los mercados, sobre todo si la apertura económica es grande. Esto quiere decir que por un largo período la economía de mercado no llevará necesariamente al crecimiento. Obviamente, este tema requiere de un análisis mayor.

Bajo estas circunstancias, el cambio en el rol del Estado debe ser visto en tres fases diferentes con énfasis distintos. Una primera fase de transición, en la cual el Estado debe tener como meta llevar a la economía peruana a la reducción de los desequilibrios de largo plazo. Aquí el punto crucial es la reestructuración de la deuda externa como prerrequisito para reducir los desequilibrios externo, fiscal y de ahorro-inversión. Durante esta fase el rol del Estado debe ser más importante de lo que piensa la corriente ultraliberal. En una segunda fase, el Estado debe relanzar el crecimiento mediante el fomento de la inversión pública y su efecto de impulso (*crowding in*) sobre la inversión privada. En la tercera fase el Estado debe reducirse a la regulación y a su papel redistributivo.

La primera fase está relacionada con la política de ajuste y con el tipo de relaciones establecidas por el gobierno con el sistema financiero internacional. Esta fase tiene que iniciarse con una reestructuración de la deuda externa y un cambio en la política de gasto público (inversión y consumo corriente), para reactivar progresivamente la economía, de tal manera que los precios de las empresas públicas suban y puedan ser vendidas en mejores condiciones que las actuales. La idea esencial es que la privatización no tendrá buenos resultados si la economía está en recesión y si los precios relativos no están alineados.

En la segunda fase, la *intervención directa del Estado* en la producción debería supeditarse a infraestructura y a las empresas de gran escala, de alto riesgo o que utilizan bienes públicos o recursos naturales. En el cuadro 1 tenemos una evaluación de una muestra de empresas estatales que, a

nuestro criterio, deberían estar o no administradas por el Estado. De acuerdo con esta evaluación, el Estado debería conservar Petroperú, Electroperú y las empresas de agua potable, a menos que el capital extranjero esté interesado en dichas empresas, lo que es poco probable dado el alto riesgo que tiene la inversión productiva en el Perú, sobre todo en bienes no transables como electricidad y agua. El resto de empresas de la muestra es preferible que sean privatizadas, salvo Entel, que podría ser mixta.

La opción del gobierno es la privatización total y sin excepciones de todas las empresas del Estado. Las razones de tal posición son las siguientes: 1. Mostrar firmeza en la voluntad de hacer las reformas estructurales, tanto a ojos de los organismos internacionales y de países desarrollados, como de la ciudadanía. De hecho, esta meta es materialmente imposible de cumplir en los plazos deseados; en consecuencia, su aplicación debería servir para dar "señales" a los inversionistas extranjeros y privados. 2. La total desconfianza respecto de que alguna empresa estatal pueda ser rentable, por la posibilidad latente de manipulación política. 3. Para tener cierto alivio en la caja fiscal, más allá de los ingresos corrientes.

La *intervención indirecta del Estado* debería estar en dos planos: Por un lado, la regulación de mercados, sobre la base de dos principios: rentabilidad y equidad, para lo cual se requiere de cuatro reformas institucionales básicas: *a.* La reforma tributaria. *b.* La reforma financiera. *c.* La regionalización. *d.* La reforma y descentralización del Poder Judicial. Por otro lado, las políticas redistributivas, que deberían tener dos principios redistribuir capacidades productivas antes que consumo, e impulsar la descentralización del Estado. Así, los servicios de salud y educación deberían ser transferidos a las regiones y los programas de apoyo social a los gobiernos locales (y/u ONG) para que administren programas de empleo productivo en los sectores pobres del campo y la ciudad.

En la segunda y tercera fases el rol del Estado debe ir variando hacia la desregulación selectiva, porque la economía de mercado tiende a evolucionar con las siguientes

características que distorsionan los mercados: por un lado, el mercado tiende a la concentración y a la creación de monopolios; y, por otra, a incrementar las externalidades. Por cierto, la desregulación propuesta por el Consenso de Washington (Williamson 1991) para favorecer la competencia como palanca del crecimiento, minimiza la heterogeneidad tecnológica y de escalas de producción que ocasiona competencia imperfecta en sectores como la manufactura y aun en la agricultura.

La regulación estatal debe estar dirigida a los siguientes mercados: 1. Uno de los elementos claves para superar el problema de la inversión es la regulación del mercado financiero, que debe ser coherente con la reforma financiera. La idea básica es que la fuga de capitales debe ser contrarrestada con una política monetaria, cambiaria y fiscal consistente para inducir a la inversión. Nada de esto se podrá lograr si no se regula la intermediación financiera, para que no cree distorsiones que faciliten la exportación de capitales aparte de evitar las quiebras de bancos, por la apertura. 2. A los mercados con fuertes externalidades -v.g., el transporte urbano-, no sólo por razones ambientales sino por la asignación ineficiente de recursos de inversión. Basta dar un paseo por Lima o cualquier ciudad del Perú para observar una excesiva cantidad de microbuses peleándose por pasajeros y contaminando el aire, haciendo ruido y provocando grandes congestiones. 3. También es necesaria la regulación del uso de recursos naturales, pues el sector privado es maximizador de ganancias de corto plazo sin dar importancia al costo para el crecimiento futuro del uso de estos recursos, sobre todo los no renovables. 4. La regulación de precios de sectores monopolísticos, estatales o privados debe permitir la estabilidad de precios y evitar la fijación de precios de monopolios discriminadores.

Hacia una nueva relación entre sector Estado (sector público) y mercado (sector privado)

La nueva relación entre Estado y mercado tiene que ser cooperativa y debe contemplar

Cuadro 1
Perú: Evaluación de una muestra de empresas privatizables

	Concentración de capital	Economías de escala	Desigualdad distributiva	Incertidumbre	Uso de bienes públicos	Performance administrativa	*Estatus
Petroperú	1	1	1	1	0	1	Estatal
Electroperú	1	1	1	0	1	0	Estatal
Sedapal	1	1	1	0	1	0	Estatal
Hierroperú	0	0	0	1	0	0	Privada
Mínpeco	0	1	0	1	0	0	Privada
Centromin	1	0	0	1	0	0	Privada
Indumil	0	0	0	0	0	1	Privada
Aerouerú	0	0	0	0	0	0	Privada
Entel	1	1	0	0	1	1	Privada

Criterios:

0: Estatal

1: Privada

* Los criterios han sido la rentabilidad de la empresa y su administración.

Cuadro 2
Áreas de Intervención del Estado en el Perú, según criterios técnicos en los años 90

Concentración de capital*	Economías de escala	Problemas distributivos	Riesgo e Incertidumbre	Bienes públicos
Energía Infraestructura Educación	Energía Salud Investigación tecnológica	Regionalización Redistribución de *Recursos *Ingresos (pobres)	Energía Regulación de mercados imperfectos *Monopolios naturales * Por escala, indivisibles * Mercado internacional Seguridad contra el terrorismo	Medio ambiente Recursos naturales Seguridad ciudadana

La intervención del Estado tiene como alternativa el capital extranjero.

tres puntos: 1. Definir los ámbitos de competencia del Estado (en el cuadro 2 hemos sintetizado las áreas y sectores en los que debería intervenir el Estado peruano, aun dentro del marco del ajuste estructural). 2. Las políticas económicas deben mejorar el funcionamiento de mercados, creando condiciones de competencia tanto internas como externas. Por ejemplo, la liberalización del comercio exterior debería contemplar la exoneración del IGV para toda exportación, de tal manera que la competitividad internacional sea mejor. La devolución de impuestos (*draw-back*) es una fórmula bastante usual. 3. Al final de las reformas se habrán redefinido las relaciones del Estado con el sector privado, pues la causalidad se ha invertido: *el sector público (Estado) dependerá del sector privado (mercado)*. Es decir, una situación opuesta a la vigente hasta 1990.

La cooperación, en la teoría de juegos, debe basarse en la reciprocidad de beneficios. Si es así, tanto el Estado como el mercado se favorecerán mutuamente, y está demostrado que la solución no cooperativa y excluyente beneficia menos al conjunto social³. Un ejemplo ilustrativo es la tributación. El Estado, al cobrar impuestos al sector privado, está obligado a devolvérselos en bienes y servicios, que por economías de escala tienen costos más bajos, o que por demanda efectiva favorecen la actividad económica; en consecuencia, el conjunto se beneficia más que las partes aisladas. Pero si el estado no suministra adecuadamente estos bienes y servicios o favorece políticamente a ciertos grupos, obviamente el juego es de suma cero, pues lo que unos ganan otros lo pierden. Esto es lo que ha sucedido en el Perú en los últimos 15 años.

De acuerdo con estos principios, el gobierno y el sector privado deberían buscar definir cooperativamente un nuevo patrón de crecimiento. Este nuevo patrón ha de ser el resultado de la capacidad del sector privado para utilizar el espacio que deja el Estado con la privatización y la liberalización y para fortalecer las áreas y acciones reservadas para el Estado.

Privatización y crecimiento relativo del mercado

La privatización tiene dos partes: la primera, la venta de un gran número de empresas al sector privado; la segunda, la organización y reglamentación de los derechos de propiedad. El principal objetivo es poner bases a la economía de mercado competitiva e incentivar la iniciativa privada para el incremento de la inversión y la producción.

Es muy probable que la privatización sea un proceso lento en el Perú, debido a su alto riesgo como país. Por consiguiente, la reforma del Estado enfrentará dos procesos adicionales. Por un lado, la liquidación de las empresas estatales que han quebrado por mala administración o porque la política de ajuste las ha hecho perder por atraso cambiario, altos costos energéticos o financieros. Por otro lado, la reorganización y quizá mejora de algunas empresas estatales, que por escala, riesgo o éxito empresarial seguirán haciendo parte de la economía estatal.

Lo cierto es que la privatización, en un sentido amplio, cambiará la estructura de la propiedad y redefinirá el poder económico en el Perú⁴. Al final de este proceso se producirán nuevos cambios en el Estado, en su papel de regulador y en su relación frente al sector privado; es decir, el marco institucional se modificará como resultado del cambio en la relación Estado-mercado.

Reforma de las instituciones del Estado y revolución ética

El sistema judicial, la regionalización de la administración pública, la SUNAT y el BCRP son las instituciones claves para la reforma del Estado, pues son las que administran las "reglas de juego" más importantes para el funcionamiento de los mercados. Se ha avanzado en la reestructuración de la SUNAT con éxito, y el BCRP parece retomar su imprescindible autonomía. Pero aún faltan la reforma judicial y una solución definitiva para la regionalización y el funcionamiento de los gobiernos regionales.

En nuestro criterio existen tres principios

3. El célebre dilema del prisionero señala que la mejor solución es la cooperación, porque los beneficios obtenidos por los jugadores en su conjunto son siempre mejores que los beneficios individuales cuando no hay cooperación (Axelrod 1984).

4. A este respecto la experiencia chilena es aleccionadora, pues la privatización cambió monopolios estatales por privados en varios sectores (ver Yotoupulos 1989).

básicos para la reforma de las instituciones: 1. La autonomía administrativa, una vez definido el ámbito institucional. 2 La fiscalización (*accountability*) interna y externa de cada institución, basada tanto en normas precisas y simples como en procesos administrativos expeditivos para los infractores. 3. La creación de una nueva ética en la función pública, lo que constituiría una verdadera revolución cultural.

Reflexiones finales

El origen del ajuste estructural está en el fracaso del patrón de crecimiento y de los estilos políticos, es decir, de cierta combinación de Estado y mercado bajo la presión de la crisis de endeudamiento. La idea esencial es que el Estado ha sido un mal asignador de recursos y, en consecuencia, ha impedido la expansión del mercado; es decir, ha sido un ineficaz creador de mercados y un competidor desleal del sector privado, por su capacidad de crear monopolios por vía legal.

Sin embargo, cuando se analiza la situación peruana se concluye que tanto el Estado como el mercado han fracasado y que es necesario un proceso de reformas institucionales cuyos costos sean distribuidos de la manera más equitativa.

Al evaluar sin velos ideológicos la situación económica y política global, incluida la violencia, se concluye que el Perú requiere de más Estado que el actual, para salir de la crisis y aspirar al desarrollo. Sin embargo, la misma evaluación señala que se requiere de otro Estado: ni el actual ni el pasado. Redefinir los nuevos roles del Estado y su relación con el sector privado es hoy la tarea más importante.

Decisiones precipitadas o apuradas pueden generar procesos irreversibles, que llevarían eventualmente a un nuevo movimiento pendular en las políticas económicas. Lo que haría que se pierda una nueva oportunidad de efectuar cambios duraderos.

El presente trabajo trata de contribuir en esa dirección. Estas son nuestras principales conclusiones:

1. Es preciso redefinir una secuencia

en las reformas institucionales; no es posible ni deseable hacer todas a la vez, pues se corre el riesgo de que el costo social de las reformas sea innecesariamente elevado, para un país con escasos recursos financieros.

2. Los nuevos roles del Estado no deben ser definidos por ley solamente, pues los cambios institucionales son endógenos y dependen de la evolución económica y política. En consecuencia, la redefinición de la relación del sector público con el sector privado debería basarse en los principios de la cooperación y de la no invasión de espacios de competencia.

3. Dada la situación peruana, la privatización debe ser selectiva, por lo menos hasta que se logre la estabilidad y alineamiento de los precios relativos y se disminuyan los desequilibrios macroeconómicos de largo plazo. Obviamente, una gran parte de empresas estatales deben ser vendidas, pero otras no, porque nada garantiza que el sector privado las compre o las administre mejor que el Estado. Es decir, durante un período prolongado la producción de bienes y servicios básicos debería estar a cargo del Estado, por razones redistributivas. Aquí, sería necesario un esfuerzo del gobierno para mejorar empresas como Sedapal y Electroperú, comparable al esfuerzo que se hace para privatizar. Es decir, es necesario "remercadizar" algunas empresas públicas, como señala Álvarez Rodrich (1991).

4. Un ingrediente esencial en la reforma del Estado es la introducción de mecanismos de fiscalización eficaces (*accountability*) para las instituciones estatales y un Poder Judicial que realmente administre justicia.

Las reformas estructurales son muy complejas, frente a lo cual hay que evitar soluciones simplistas y, más aún, la tentación de llevar a la práctica recetas aplicadas en otros países. Como señala Killick (1989), los países son similares, pero no iguales.

Difícilmente tendrán éxito las reformas estructurales, privatización incluida, si paralelamente no se reforma el Estado tanto en su nuevo rol de regulador como en su grado de intervención y en su capacidad de hacer cumplir los contratos mercantiles. Esperar que solamente el sector privado y

el mercado lleven al Perú a la senda del crecimiento es un punto de vista tan ideológico como voluntarista, si no se hace un esfuerzo comparable para reformar el Estado.

Más allá del problema económico de la privatización, es necesario señalar que esta reforma quiebra el pacto social de corte keynesiano que estuvo vigente y que reposó sobre un sistema de partidos y cierto rol de los militares. El problema de fondo es cómo

reemplazar dicho pacto por otro. Por esta razón, la privatización de empresas de carácter redistributivo (Sedapal, Electroperú, Electroregionales) debería ser ratificada por plebiscito. Obviamente, se presenta un campo propicio para una reforma estructural en lo económico con una en lo político, con base en la concertación. Reformas como la privatización deberían constituir el vehículo de cambio de la relación entre el sector público y el privado.

COMENTARIOS

1. "Privatización y nuevo rol del Estado: Algunos aspectos conceptuales con referencia al caso peruano". Documentos de Política, No. 1. IEP 1993.

Romeo Grompone

Limitaciones de tiempo y de mi propia formación en este tema me obligan a plantear ideas muy generales sobre las condiciones políticas y sociales que contextualizan el proceso de privatización y el nuevo papel que le toca cumplir al Estado en el Perú. Quisiera comparar estos cambios con los ocurridos en Europa cuando se cuestionan las reglas de funcionamiento del Estado de Bienestar.

Efraín Gonzales de Olarte estima necesario que la privatización se realice ordenadamente y en secuencias con una primera etapa de transición en la que deben reducirse los desequilibrios de largo plazo, para lo que resulta decisiva la reestructuración de la deuda externa. Posteriormente, corresponde definir las empresas en las que la solución más apropiada es que permanezcan a cargo del Estado y aquellas que resulta conveniente transferir al sector privado. Estas medidas, para ser eficaces, requieren como complemento un conjunto de reformas institucionales, entre ellas las del régimen tributario y la del Poder Judicial.

La estrategia propuesta supone una discusión extendida y en profundidad en la que participen todos los grupos interesados o afectados por el proceso. En efecto, las decisiones de largo plazo con objetivos precisos no son incompatibles con una orientación incrementalista o gradualista y un amplio debate en la sociedad.

La ponencia de Teobaldo Pinzás¹ apunta en la misma dirección cuando advierte sobre los riesgos de emprender la venta acelerada de empresas públicas en una coyuntura caracterizada por la recesión económica y la inestabilidad política. Esta situación puede propiciar la participación de grupos interesados en obtener ganancias especulativas antes que las de aquellos que

quieren intervenir en un proceso de reconversión.

Gonzales de Olarte y Pinzás comparten la preocupación por las consecuencias de iniciar transformaciones irreversibles (o por lo menos muy difíciles de cambiar) recurriendo a medidas tomadas de improviso y aplicadas sin control social. El apoyo de la opinión pública como criterio suficiente, prescindiendo de los argumentos de otras instituciones de la sociedad civil, otorga ventajas momentáneas a cuenta de probables situaciones de ingobernabilidad en los años venideros. Los partidos y gremios que no fueron consultados pueden eventualmente recuperar su iniciativa y las encuestas mostrar resultados distintos a los registrados al comienzo del proceso. La deliberada intención de dejar de lado mínimos consensos derivaría así en situaciones conflictivas en las que resulta en extremo complejo anticipar sus resultados porque no podemos imaginar a los distintos protagonistas estableciendo una agenda común de negociación.

Sin embargo, en el Perú, como en otros países de América Latina, existe una tradición política en la cual el titular del Ejecutivo se muestra desconfiado de los procesos de fiscalización sobre su labor, y las reformas estructurales -cualquiera sea su orientación- se suponen impuestas ineludiblemente por la fuerza de los hechos. Todo cambio y toda rectificación es percibida entonces como un retroceso o una concesión que expresa debilidad y falta de coherencia.

Vale la pena -para entender los riesgos de esta oleada privatizadora- examinar brevemente las diferentes condiciones en que se establecieron y perdieron vigencia dos modelos centrados en la intervención estatal: el de bienestar europeo y el de sustitución de importaciones.

El Estado de Bienestar, simplificando

sus rasgos, se sustenta en un acuerdo entre empresarios y trabajadores por el que estos últimos aceptan la lógica de rentabilidad del mercado en la medida que se les aseguren salarios adecuados y estabilidad en sus puestos y una relación más o menos lineal entre aumentos de productividad y niveles de ingresos. El Estado otorga direccionalidad a este proceso garantizando las condiciones de acumulación y reconociendo derechos sociales que le confieren legitimidad ante la mayoría de los ciudadanos.

El escenario no puede ser otro que el de actores sociales interviniendo activamente en la pugna distributiva y una burocracia especializada ordenando el conjunto del proceso.

Los gremios empresariales y obreros participan en las negociaciones con sus funcionarios especializados. Los partidos están sometidos a la tensión de formar gobierno o dirigir la oposición vinculándose al mencionado circuito, o bien agregar también los intereses de sectores excluidos como los trabajadores eventuales o desempleados, grupos de pequeños empresarios o diversos movimientos sociales.

El fracaso del Estado de Bienestar, atribuible a razones que no vamos a examinar aquí, debilita a las organizaciones políticas en los dos tipos de tareas a las que acabamos de aludir: la eficacia de la gestión y la representación. Sin embargo, pese a este importante cambio, la ofensiva neoliberal no tendrá las consecuencias radicales que en América Latina, en contraste, son esgrimidas por sus defensores como su principal virtud.

En primer lugar, la privatización no podía alterar drásticamente todo el espacio público y en particular las políticas sociales y de servicios a cargo del Estado. Las tradiciones políticas, las reglas de juego reconocidas y la existencia de una sociedad civil con numerosas organizaciones con capacidad de presión efectiva obligaban a explicar minuciosamente las razones de las decisiones tomadas y a preferir el gradualismo antes que exponerse a un cuadro de confrontación difícilmente manejable. Aun en Inglaterra, donde se proclamaba una transformación radical, los gastos del Estado, y

entre ellos los servicios de salud, seguridad y educación, disminuyeron en términos relativos pero no absolutos, si bien se procuró darle mayor importancia a la atención médica particular y a una paulatina transferencia de los trabajadores jóvenes de mayores ingresos a esquemas privados de previsión social².

El proceso de privatización no consistió en el retiro del Estado, sino en un redireccionamiento de su estilo de intervención. El colapso de los servicios se explica por la extensión del desempleo más que por una alteración sustantiva del gasto social.

Otra diferencia significativa con lo que ha ocurrido en América Latina es que a la reforma económica no correspondía un cambio al mismo nivel de las instituciones fundamentales del régimen político. Thatcher, actuando en el parlamentarismo inglés, calculaba sus pasos para mantener el liderazgo dentro de su partido y quitarle fundamento a las críticas de la oposición, más allá de su imagen de unidad de propósitos e intransigencia. No importa cuáles fueran sus preferencias o estilo personal: el sistema la obligaba a negociar. La jefa de gobierno tenía que hacer un balance entre lo que quería y lo que podía efectivamente, aunque hubiera logrado afirmar en vastos sectores de la sociedad un sentido común neoliberal. El retiro de la confianza en Thatcher no supone tampoco un cambio de orientación en el partido conservador o bien el vacío político, ya que se mantienen básicamente las estructuras de decisión que se apoyan en el mismo personal político y la misma tecnoburocracia.

En el modelo de industrialización por sustitución de importaciones de América Latina nunca llegamos a establecer un pacto con los niveles de estabilidad y cohesión que alcanzara el Estado de Bienestar. Estado y gobierno se confunden en la medida que no existe un personal dedicado a la actividad pública capacitado y con audiencia en las élites políticas, que otorgue continuidad a la gestión. Con cada nuevo titular del Poder Ejecutivo todo parece volver a comenzar. Los gobernantes, en lugar de buscar la ampliación de la arena pública, tienden

2. Peter Taylor-Gooby. "Welfare, hierarquía e a nova direita na era Thatcher". **Lua Nova**, No. 94, setiembre de 1991. San Pablo.

3. James Malloy. "Statecraft, social policy and governance in Latin America". University of Pittsburgh, 1991.

-con propósitos controlistas de corto plazo- a establecer acuerdos puntuales con empresarios, gremios obreros, sectores medios, funcionarios. El presidente constitucional o el dictador, según los casos, no arbitra, sino decide. Los partidos sólo son instancias de mediación en la medida que demuestren capacidad de acceso a lo que el sociólogo brasileño Fernando Henrique Cardoso denominaba anillos burocráticos del Estado. Este modelo ordena la participación de la sociedad desde arriba, define los grupos que son convocados a la negociación tanto como la oportunidad de llamarlos. El titular del Ejecutivo no arbitra, sino decide, y su margen de autonomía responde a su capacidad de jugar en diversos frentes, fraccionando la negociación, desentendiéndose de ella o llamando a nuevos compromisos a las precarias organizaciones de la sociedad civil.

Cuando entra en crisis el modelo de industrialización por sustitución de importaciones y se preconiza la necesidad de desarrollar políticas neoliberales con énfasis en la privatización, el contexto presenta nítidas diferencias con el caso europeo.

En primer lugar se produce una alteración del espacio público y los gobernantes desisten de mantener o redefinir los vínculos con la mayoría de los ciudadanos organizados. Los escasos representantes de una burocracia especializada son removidos de sus cargos porque se quiere establecer, inequívocamente, un punto de ruptura. Los partidos pierden credibilidad no solamente porque se distancian de la sociedad sino porque desaparece su capacidad de acceso al centro donde se toman las decisiones o quizá sería mejor decir que dejan de ser representativos porque se les despoja de esta capacidad de influencia que les otorgaba eficacia y reconocimiento. Las políticas sociales son desatendidas y en la dirección del gasto público se definen nuevos lineamientos, sin que esto traiga necesariamente como consecuencia la pérdida de apoyo de la opinión pública. El gobernante es el dueño de las principales decisiones, lo que le otorga al proceso un elevado grado de imprevisibilidad, pese a que las declaraciones oficiales insisten en la firmeza de la determinación tomada.

En segundo lugar, en América Latina y, el Perú, a diferencia de otras experiencias, la justificación del proceso de privatización se fundamenta en que se está ingresando en una etapa fundacional en lo económico que exige modificaciones en las reglas de juego político. Por esta razón, aunque no en todos los casos se llegue a desenlaces autoritarios, estas medidas son tomadas en el contexto de una persistente crítica a las instituciones representativas, entre otras razones para evitar la concertación o para que el gobierno no se vea obligado a optar por el gradualismo. Un rasgo permanece, sin embargo, del sistema anterior. James Malloy llamaba la atención acerca del hecho de que en América Latina las orientaciones de gobierno se definen a partir de acuerdos entre elites en el poder y técnicos actuando a nombre del Estado e invocando su autonomía³. Estos técnicos tienden a dejar de lado la concertación e incluso, con un tono aséptico que intenta persuadir sobre la necesidad imprescindible de las transformaciones que defienden, comparten con el titular del Ejecutivo un discurso augural que nos habla de cambios profundos e irreversibles. Es posible imaginar que un mismo profesional considere cuidadosamente las variables políticas en países en desarrollo y actúe como un ortodoxo que no atiende otras consideraciones que las de su propio razonamiento en nuestras sociedades.

Estos dos rasgos característicos de momento actual de América Latina y del Perú crean condiciones de presunta eficacia presente y de inestabilidades políticas y económicas en los años venideros. En el país existieron condiciones para llegar a obtener una mayoría parlamentaria que aceptara un proceso de privatización. El consenso que se hubiera obtenido, por más trabajos que resultara lograrlo, confería seguridades tanto a los inversionistas como al público. Un debate serio y amplio garantizaba condiciones de transparencia, indispensables cuando está en juego el patrimonio del Estado, evitando manejos apresurados e irresponsables. Se prefirió, sin embargo, el engañoso y expeditivo camino de autoritarismo.

Carlos Otero

En primer lugar, creo que la propuesta de Efraín Gonzales de Olarte es muy provocadora y "llena de agenda" para una gran discusión. El tema en debate es uno de los ejes en torno a los cuales hay que discutir hoy día, discusión que habrá de ser muy amplia, ya que casi cada línea de la propuesta requiere de debate y crítica en el sentido más propio y dinámico de la palabra.

Por ejemplo, en las consideraciones conceptuales el uso de la relación Estado-mercado es una dicotomía interesante, a partir de la cual se puede desarrollar mucho. Estado y mercado, o sector público y sector privado, implican un concepto de Estado aunado o idéntico al concepto sector público, o de mercado idéntico al de sector privado.

Estado y mercado podrían asimilarse simplemente al contenido del concepto referido al criterio ordenador de la gestión de la economía. El concepto mercado, así entendido, no abarca ni implica a quién corresponde la titularidad de la propiedad, en el sentido de si esta es estatal o privada.

Considero que si bien son conceptos que podrían hacerse paralelos en algún espacio y tiempo reales, no necesariamente son verificables en toda su magnitud. Me parece, por ejemplo, que el concepto Estado que se maneja en la parte de diagnóstico es uno de carácter abstracto; es una concepción ideal, subjetiva, frente a la necesidad de manejar una categoría de Estado concreto, que constituye un elemento importante.

A veces, cuando pensamos en el mercado o en el sector privado, como en el tipo de análisis que se hace del Estado, pareciéramos olvidar una categoría de análisis que no ha dejado de ser importante, que es la de las clases que están detrás de esa estructura. Allí hay una categoría de naturaleza muy amplia, un concepto que incorpora o incluye lo que está atrás, o el sustrato de quienes determinan "las fuerzas" del mercado.

Observo que estos dos conceptos básicos, el par o los pares analíticos que representan,

son muy interesantes y promueven y proponen muchas ideas, y que por tanto, allí hay un esfuerzo importante de discusión por desarrollar para ampliar el potencial que esa estructura analítica podría tener.

Otro punto que me parece interesante, mas allá de la discusión del tamaño del Estado y de la reducción o crecimiento del Estado o del mercado, mas allá de la discusión de la privatización -y esta es una discusión que yo llevo adelante desde dentro del Estado-, es lo que se plantea con claridad: debería haber fundamentalmente una búsqueda de una definición de "otro Estado" y de "otro mercado".

La redefinición de ese "otro Estado" y "otro mercado" constituye una base muy importante de reconceptualización. En ese sentido parece interesante la idea de un Estado pequeño, fuerte y eficiente y un sector privado reconvertido que haya aceptado la reestructuración productiva y que tenga también un nuevo código de ética -idea que parece estar ausente en el planteamiento-. El código de ética es un problema de necesidad tanto del Estado como del mercado.

Al momento de leer la ponencia tuve algunas observaciones que pensé se debían a la naturaleza del concepto de Estado que se plantea en ella; es decir, un concepto fundamentalmente abstracto, lo que llevaría a un nivel de propuestas que podría quedar atrapado en esa perspectiva abstracta.

Cuando en la ponencia se habla de la primera fase pienso que hay dos elementos determinantes en su calificación. Uno que se plantea con claridad en el texto, sobre la naturaleza de privilegio que la reestructuración de la deuda externa tiene, lo que implica una suerte de predeterminación de las condiciones de negociación que el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el BID imponen. Pero además también se plantea que hay un cambio en lo político interno, necesario para que eso pudiera ser sometido a propuesta.

Creo que justamente estamos en lo que estamos porque no hay propuestas; que la propuesta debe entrar incluso en la primera fase, y que es allí donde hay que hacer esfuerzos importantes, porque "el estilo de

privatización" o "el estilo de negociación de la deuda externa" no es hoy un estilo, sino más bien una "carencia de estilo".

Considero que el tratamiento de lo público y lo privado en el corto plazo, desde la perspectiva de la reestructuración de la deuda externa, desde la perspectiva de la reconversión del aparato productivo o del cambio del sistema financiero, es único, porque frente al Banco Mundial no se plantea una posición clara y definida.

Cuando el Banco Mundial viene y encuentra una posición ocurre que si el funcionario del banco es un funcionario medio se va sorprendido y hasta irritado, pero si es de mayor nivel entonces dice: "Qué interesante y por qué no llevamos la propuesta a su gobierno?" Es decir, estamos frente a un esquema para el que este proceso de estabilización no tiene una propuesta integral pensada, con condicionalidad de largo plazo ni tampoco con perspectivas más estructurales. Entonces creo que allí hay un elemento que agregar.

Cuando pasamos a la segunda fase y vemos aquello de la intervención directa del Estado y dónde ponemos la cuestión de la privatización, entonces me pregunto dónde está la diferencia. No encuentro una diferencia sustantiva respecto a la propuesta liberal, porque por último se dice que es necesario conservar Petroperú, Electroperú y las empresas de agua potable, a menos que el capital extranjero esté interesado en dichas empresas. Entonces no estamos haciendo una propuesta alternativa.

Y no quiero decir que busquemos propuestas alternativas porque "hay que buscarlas pues", porque a lo mejor en la vía de lo práctico y lo concreto podemos encontrar la posibilidad de sentarnos a discutir con los liberales ya, ahora, porque creo que el país lo merece, lo necesita y es urgente, y las voces están, y las salidas también. Entonces, esta es una discusión que hay que dar; y no tengamos temor a discutir y a tener coincidencias con los liberales. Esta es una experiencia que, en esta etapa de mi vida pública de burócrata, mis procesos de análisis, de comprensiones y de prototipos, de ideas y prejuicios anteriores han sido muy movilizados, porque hay una realidad

que viene avanzando y que requiere ser reconcebida.

Tomemos como ejemplo el problema de la privatización. Para vender, alguien tiene que comprar; ese es un hecho sustantivo, y considero que por allí hay un eje alternativo de análisis para saber qué vendemos y qué no vendemos. Si alguien tiene que comprar y los inversionistas nacionales potenciales están sumidos en una crisis de pagos que jamás antes en la historia existió, quedan los internacionales. Para el capital extranjero productivo parecería que mientras no se resuelva en definitiva la crisis de la deuda y la violencia, no habrían condiciones para invertir. Entonces no habrá quién compre, a menos que estemos hablando de los sectores más especulativos del capital internacional.

Entonces pienso que sí hay posibilidades, y tenemos que sentarnos a discutir sobre las distintas modalidades de la reestructuración de la deuda externa, porque sino pasa que cuando vienen las condicionalidades del aparato multilateral (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial) no hay un frente interno, no hay una ideología interna, no hay una posición política, ni de política económica concreta.

Es probable que el Fondo tenga ya recetarios muy precisos respecto al manejo de las variables de la oferta monetaria, pero de ahí a decir qué hay que hacer con las instituciones y cuáles se venden y cuáles no se venden, creo que hay un espacio muy grande y que no nos estamos preocupando de recorrer por falta de propuestas.

En ese sentido, hay otro elemento en la propuesta, y por eso decía al principio, al referirme a ella, que es muy provocadora y "llena de agenda". Me refiero a la intervención indirecta del Estado. Cuando hablamos de la reforma tributaria pareciera que hemos visto simplemente una parte de la reforma, cual es la reestructuración de la forma de gestión del código tributario, ya que pareciera que la reforma tributaria no la estaríamos presenciando aún, y sin embargo tenemos un nivel de recaudación que, según los economistas, nos está poniendo en posiciones de superávit a nivel fiscal.

La reforma financiera, por ejemplo, ofrece algunas características sobre las cuales podemos plantear preguntas relevantes, dentro de la lógica de la propuesta. Podríamos así preguntarnos si hacer la reforma financiera es tan sólo un cambio en lo jurídico, es decir, en las reglas de juego; o si, como se menciona en el texto, la desaparición de mutuales, cooperativas, bancos y financieras es algo que obedece simplemente a un patrón exigido por el Banco Mundial o a la presencia de determinados grupos de poder que presionan y que así tienen alternativas para mejorar la posición de caja y de depósitos de sus bancos.

Entonces observo que tan sólo al referimos a esos dos aspectos nos colocamos frente a elementos muy importantes y complejos respecto a los cuales es necesario discutir y que me parece sin embargo no niegan el espíritu sustantivo de la propuesta en dos elementos. Hay un aspecto mencionado en el documento: el de la necesidad de que el "juego cooperativo" al que se refiere la propuesta se dé a la luz de un nuevo patrón de crecimiento del Estado y del sector privado. Creo que este es un tema central de discusión.

Considero que esto debe ser tratado en detalle, porque precisamente no existe una concepción clara de ese nuevo patrón de crecimiento. Sólo quiero poner un ejemplo, para decir cómo percibo las dificultades que existen en torno a la definición de un patrón de crecimiento y el modo de atender tales contradicciones.

En el intento permanente de jugar a la prueba de hipótesis en mi deambular por el mundo de lo concreto, me tocó la suerte de intervenir en uno de los problemas que considero crítico: el de la reestructuración financiera y del aparato productivo. Me tocó

dar inicio a un proceso de reestructuración financiera en el que se debía asegurar que los actores del mismo tuvieran la conciencia y claridad de que esta es sólo posible donde exista un proceso de reestructuración productiva.

Ello implica una compulsa de fuerzas inimaginable entre el Estado, los empresarios del sector productivo y los empresarios del sistema bancario, y aun entre los mismos banqueros. Discrepancias respecto a cómo obtener beneficio una vez más en el esquema del Estado prebendalista, de la posibilidad de los cien o doscientos millones que hay para reestructuración financiera.

Y así resulta que lo que estamos haciendo hoy es un juego de cooperación y un juego de concertación. Empecé a llamar por un lado a los banqueros, por otro a los empresarios, y por otro al propio Estado. Hoy estamos en ese nuevo experimento, pero creo que este se da en un medio en el que parece vislumbrarse con una verdadera claridad lo que podríamos quizá llamar una nueva ética o donde el límite que significaría la quiebra eventual de un banco o el cierre de una fábrica, ponen contra la pared al empresario o al banquero, y entonces la pared sirve también como un coactor para esta concertación y para buscar mejor en la vía del juego de la cooperación una fórmula de salida.

Finalmente, considero importante mencionar que los liberales se están diferenciando ahora por ser audaces y por tomar la iniciativa sin saber muy bien dónde van, mientras nosotros estamos pensando mucho las cosas y nos estamos quedando sin iniciativa. Creo que esa es una tarea que hay que desarrollar.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁLVAREZ RODRICH, Augusto
1991 *Empresas estatales y privatización*.
Editorial Apoyo, Lima.
- AXELROD, R.A
1984 *The Evolution of Cooperation*. Basic
Books, Nueva York.
- BANCO MUNDIAL
1991 *Informe sobre el desarrollo mundial*.
Oxford University Press, Nueva York.
- COASE, R.
1960 "The problem of social cost". En:
Journal of Law and Economics 3 (1), pp.
1-44.
- DEVLIN, Robert
1985 *La deuda externa de América Latina*.
CEPEI, Lima.
- FIGUEROA, Adolfo
1991 "Perú: Distribución de la crisis y crisis
de la distribución". En: Gonzales de
Olarte (1991). Instituto de Estudios
Peruanos, Lima.
- FISHLOW, Albert
1990 "The Latin American State". En:
Journal of Economic Perspectives, vol.
4, No. 3, pp. 61-74.
- FRENKEL Roberto, José María FANELLI Y
Guillermo ROZENWURCEL
1992 *Crítica al Consenso de Washington*.
FONDAD, Documento de trabajo No. 1,
Lima.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín
(compilador)
1991 *Nuevos rumbos para el desarrollo del
Perú y América Latina. Hacia un nuevo
paradigma de desarrollo en el Perú*.
Instituto de Estudios Peruanos, Serie
América Problema, 15, Lima.
- 1992a "Ética y política económica". Consorcio
de Investigación Económica, Boletín de
opinión No. 5, Lima.
- 1992b "Reforma del Estado y políticas de
estabilización económica 1979-1992: El
Perú, un caso especial". Instituto de
Estudios Peruanos, Documento de
trabajo No. 41, Lima.
- 1992c "Restricciones institucionales a las
políticas económicas en el Perú".
Instituto de Estudios Peruanos, Ms.
- GONZALES DE OLARTE, Efraín y Lilian
SAMAMÉ
1991 *El péndulo peruano: Políticas econó-
micas, gobernabilidad y subdesarrollo
en el Perú*. Instituto de Estudios Pe-
ruanos, Serie Análisis Económico, Lima.
- HANKE, Steve H. (editor)
1987 *Privatisation & Development*. Interna-
tional Center for Economic Growth ICS
Press, San Francisco.
- HIRSCHMAN, Albert O.
1970 *Exit, Voice and Loyalty: Responses
to ecline in Firms, Organizations and
States*. Harvard University Press,
Cambridge Mass.
- 1978 *Las pasiones y los intereses*. Fondo de
Cultura Económica, México
- IGUÍÑIZ, Javier
1991 "Intervención del Estado y del mercado
en el desarrollo". En: Gonzales de Olarte
(1991). Instituto de Estudios Peruanos,
Lima.
- KILLICK, Tony
1989 *A Reaction Too Far. Economic theory
and the role of the state in developing
countries*. Overseas Development
Institute, Londres.
- MARDON, Russell
1990 "The State and the Effective Control
of Foreign Capital: The Case of South
Korea". En: *World Politics*, vol. 43, No.
1, octubre.

NORTH, Douglass C.

1990 *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press, Cambridge.

PINZÁS, Teobaldo

1993 "Privatización y nuevo rol del Estado: Algunos aspectos conceptuales con referencia al caso peruano". Instituto de Estudios Peruanos. Documento de Políticas, N° 1, Lima.

PLATTEAU, Jean-Philippe

1991 "The Free Market is not readily transferable: Reflection on the links between market, social relation, and moral norms". Cahier de la Faculté des Sciences Economiques et Sociales, Namur, Bélgica.

WALRAS, Léon

1952 *Eléments d'Economie Politique Pure ou Théorie de la Richesse Sociale*. Li-

brairie Generale de Droit et de Jurisprudence, París.

WILLIAMSON, John

1991 *El cambio en las políticas económicas de América Latina*. Editorial Gernika, México.

BANCO MUNDIAL

1991 "World Development Report 1991, The Challenge of Development". Oxford University Press, The World Bank, Washington.

YOTOUPULOS, Pan A.

1989 "The (Rip) Tide of Privatization: Lessons From Chile". En: *World Development*, vol. 17, No. 5, pp. 683-702, Gran Bretaña.