

LA ECONOMÍA POLÍTICA DE LA PRIVATIZACIÓN EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO *

HENRY BIENEN y JOHN WATERBURY **

1. INTRODUCCIÓN

La privatización es, como señala Starr (1988, p. 1101), un “concepto nebuloso evocador de fuertes reacciones políticas”. El término ha sido utilizado de modo que abarque una gama de políticas que van desde el retiro del gobierno de la actividad económica y la desregulación, hasta la venta de activos de propiedad pública (véase *inter alia*, Hemming y Mansoor, 1988, p. 1). En su más amplio y más simbólico nivel, la privatización representa un movimiento contrario a la expansión gubernamental que caracterizó gran parte del periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial tanto en los países industrializados como en los que están en vías de desarrollo, y puede significar la reducción de todas las formas de control estatal sobre la asignación de los recursos. En este texto, sin embargo, nos apegaremos a una definición más limitada de privatización que se refiere a la venta o el arriendo de

* Este texto está basado fundamentalmente en la conferencia sobre Reforma del Sector Público y Privatización celebrada en la Universidad de Princeton el 22 y el 23 de abril de 1988 bajo los auspicios del Center for International Studies. La conferencia fue parte de un proyecto sobre el mismo tema financiado por el J. Howard Pew Freedom Trust, al que agradecemos su apoyo. Henry Bienen también desea hacer constar su agradecimiento a la Fundación Ford y a la Fundación Leon Lowenstein por el respaldo que otorgaron durante 1988-1989 a su investigación sobre políticas de ajuste estructural. Agradecemos igualmente las contribuciones de los colegas cuyo nombre aparece en las referencias bibliográficas, así como los bien fundados comentarios y críticas de Carlos Bazdresch de El Colegio de México y de Mohammed Qasem Ahmed de la Universidad de Jordán.

** Universidad de Princeton, Nueva Jersey (Traducción, Ignacio Chávez de la Lama).

activos en los que el Estado tiene intereses mayoritarios, y a la reducción de su papel en la prestación de servicios públicos. Si bien se asocian frecuentemente con los programas de privatización hechos como la liquidación de activos que son de propiedad pública, la venta de fracciones minoritarias del capital accionario de empresas que ya son privadas, la desregulación de la actividad económica privada y los esfuerzos para hacer que las empresas del sector público se desempeñen más como si fueran privadas no son, en sentido estricto, instancias de privatización. Nos percatamos de que las líneas divisorias entre estos ámbitos no siempre pueden ser trazadas claramente: un banco de propiedad pública que tiene en su poder un capital accionario minoritario de una compañía privada puede llegar a controlarla efectivamente; de igual manera, las compañías privadas, como las de la industria militar estadounidense, pueden tener en el gobierno a su único cliente. Nuestra definición es, por lo tanto, una variante *ceteris paribus*.

Dado el tamaño del sector público en muchos países en desarrollo, el potencial del cambio macroeconómico que la privatización podría comportar, es sustancial. El sector estatal puede ser el empleador directo más grande. En Egipto, más de la mitad de la fuerza de trabajo no agrícola se encuentra en la nómina estatal. Allí y en muchos otros países africanos y del Medio Oriente, el Estado ha fungido, de facto, como el empleador de última instancia de los egresados de las universidades (Waterbury, 1983, pp. 57-122). A menudo el Estado es el suministrador dominante de los servicios de salud y educación. Sus programas de subsidios al consumo afectan los precios al menudeo, mientras que los precios controlados de los bienes intermedios afectan a los productos procesados y manufacturados. El control de segmentos sustanciales de la banca y las aseguradoras determina las tasas de interés y las primas de los seguros. El control del sistema de seguridad social pone en manos del Estado la suerte de los jubilados (Jones y Mason, 1982; Aharni, 1986; Floyd, Gray y Shirt, 1984; Ramanadham, 1984). El amplio abanico de las actividades estatales ha hecho del Estado, en muchos de los países menos desarrollados (PMD), la arena en la cual se dirimen las cuestiones de la distribución del ingreso y la equidad social. Probablemente parte del impulso de privatizar y reducir la intervención estatal dimana de un esfuerzo por despolitizar algunas de estas cuestiones distributivas.

Las cuestiones fundamentales son, sea basándose en la definición amplia o la limitada, ¿cuán lejos puede llegar el proceso de privati-

zación? ¿Cuál será su alcance? ¿Cuáles serán el ritmo y la secuencia de las medidas privatizadoras? Partamos de la idea que la privatización en la mayoría de los países en desarrollo es, en parte, una respuesta a la necesidad de establecer la austeridad presupuestal, y que está encaminada a reducir los déficit generados por las empresas estatales. El ritmo y el alcance, en consecuencia, serán determinados por programas, de dimensiones más amplias, de ajuste estructural y de liberalización. Parte de los procesos de ajuste seguramente ocasionarán la reforma del sector público, que en el largo plazo puede ser más relevante que la privatización. En estas líneas nos ocuparemos principalmente de esta última.

La reforma del sector público y la privatización serán determinadas en importante medida por la manera en que aquél fue edificado originalmente. Hay quienes argumentan, basándose en datos bastante convincentes, que importa menos cómo se originan los sectores públicos que su tamaño actual, su composición y la naturaleza de los intereses creados imbricados con él (Jones y Mason, 1982, pp. 19-23). Esta óptica minimiza las restricciones ideológicas y programáticas heredadas. Las empresas del sector público están fundadas típicamente con los propósitos que enumeramos más adelante. No son mutuamente excluyentes, y casi todas las sociedades tiene empresas establecidas de acuerdo con la mayoría o todos los renglones siguientes, o instancias que están diseñadas para lograr más de un objetivo:

Cumplir objetivos de equidad social: redistribución del ingreso, creación de empleos desarrollo regional.

Desarrollar infraestructura y otras inversiones de gran envergadura (por ejemplo acero, petroquímicos).

Cobrar rentas monopólicas, especialmente de minerales.

Llenar el vacío dejado por un sector privado deficiente.

Contrarrestar los monopolios capitalistas.

Nacionalizar empresas privadas nacionales o foráneas.

Fortalecer la soberanía económica, especialmente frente a las empresas transnacionales.

Edificar la fuerza nacional mediante el sector de la defensa.

Aceptamos, con algunas reservas, la proposición de Vernon (1988, pp.

18-19) de que la privatización está siendo impulsada hoy en día por un espíritu de reacción pragmática a por lo menos tres decenios de experimentos fracasados con la empresa pública, y de que son bastante escasos los virajes ideológicos verdaderos que cuestionan lo adecuado de la intervención estatal en la economía. Necesitamos recordar, empero, que ciertos tipos de intervenciones serán más fáciles de anular que otros. Las empresas estatales establecidas para apoyar o nutrir al sector privado serán más fáciles de transferir a compradores privados que las creadas por sesgos ideológicos contra el capital privado y a fin de controlar sus tendencias "especulativas" y "parasitarias". Aun cuando se acepte ampliamente que las empresas del sector público (ESP) son muy ineficientes, no por eso puede concluirse que habrá un apoyo generalizado para entregarlas a intereses privados. La nacionalización de los bancos en India en 1969, en México en 1982 y quizá también en Perú en 1987, fueron muy populares fuera de los ámbitos empresariales, y la reprivatización sería correspondientemente impopular. Las privatizaciones que fortalecen al sector privado autóctono serán más viables que las que hacen a un lado las preocupaciones por la soberanía económica al vender activos importantes (siderúrgicas, minas, la aerolínea nacional) a compradores extranjeros. Donde los estados no han enfatizado tradicionalmente su compromiso con la redistribución del ingreso, como en Formosa o Corea del Sur, será más fácil desincorporar incluso si al hacerlo se eliminan plazas de trabajo. Como indicamos más adelante, puede ser posible que los regímenes nuevos o las coaliciones políticas nuevas rompan con las políticas y las obligaciones pasadas, pero los orígenes y las causales ideológicas del intervencionismo estatal sí juegan un papel en la forja del curso de la privatización.

Para analizar las restricciones y las posibilidades de la privatización se debe tener un panorama claro de los sectores económicos que ganarán o perderán, y de las ganancias y pérdidas que habrán de experimentar los elementos constitutivos de las coaliciones políticas dominantes. Los sectores económicos y los bloques de las coaliciones pueden traslaparse. Pondremos una atención especial en la fuerza de trabajo organizada, en el sector privado autóctono, las élites gerenciales y burocráticas, y las fuerzas armadas. Al examinar la interacción de los intereses afectados esperamos esclarecer algunas de las principales diferencias que existen entre las naciones en desarrollo y las industrializa-

das, así como las diferencias, frecuentemente mayores, que se observan entre los propios PMD.

Este examen nos conduce a una serie de conclusiones que apuntamos a continuación. En primer lugar, la privatización es probablemente más fácil de llevarse a cabo que lo que se ha supuesto, porque los costos en términos de equidad social son relativamente pequeños comparados con aquellos del más amplio proceso de ajuste estructural. Sin embargo, también parece ser el caso que los frutos del ajuste generados por la privatización son relativamente pequeños, ya que se da un alto costo de oportunidad en tiempo y en manejo gerencial destinados a la complicada labor de preparar los activos públicos para su venta. De modo que no esperamos que la privatización transforme profundamente los balances público/privado en la mayoría de los PMD.

En segundo lugar, creemos que el ímpetu de la privatización en los PMD se ha derivado tanto de un reconocimiento interno de los defectos de la empresa pública como de la imposición de los otorgantes y los acreedores.

En tercer lugar, aunque la oposición organizada a la privatización puede no ser sustancial, es posible que sea tan sólo un estrecho círculo de actores quien la apoye activamente. Esto incluye a unos cuantos formuladores de la política económica, a los gerentes financieros y los acreedores externos. Es una interrogante si los intereses establecidos del sector privado darán la bienvenida a la privatización.

En cuarto lugar y dependiendo del país analizado, la aminorada intervención estatal, la desregulación y la privatización pueden ser visualizadas mejor como un intento de fortalecer fiscalmente al Estado por medio tanto de la reducción del déficit público como de la incorporación a la economía formal (donde pueden ser aplicados gravámenes tributarios) de las actividades económicas que habían sido lanzadas a la economía paralela por la sobrerregulación.

En quinto lugar, esperamos que el proceso de privatización, o en términos más generales la reducción de la intervención del Estado en la economía, no sea lineal y que de hecho sea reversible. Particularmente si el ajuste estructural y la privatización se basan en estrategias de crecimiento impulsado por las exportaciones, serán grandes las posibilidades de que se produzca un colapso de las empresas privadas. Al Estado le corresponderá hacerse cargo de los platos rotos.

2. DIFERENCIAS ENTRE LOS PAÍSES INDUSTRIALIZADOS Y LAS NACIONES EN DESARROLLO

La privatización en los PMD, concebida como parte de un proceso más amplio de ajuste estructural, emergerá como una cuestión de política económica en una secuencia predecible en la cual inicialmente se realizan esfuerzos para reformar el desempeño de la empresa y, cuando éstos fracasan en producir las ganancias de eficiencia esperadas, se considera liquidar y privatizar empresas específicas. En varios países los hacedores de política económica han concluido que la empresa pública se encuentra más allá de la reforma (véase PNUD, 1988). En otros, como en México, el proceso de mejorar el desempeño de la empresa pública se compagina con la privatización.

Lo mismo podría decirse de las economías industrializadas avanzadas. ¿Hay diferencias fundamentales entre los países en desarrollo y los industrializados en términos de la circunstancia en la que la privatización se efectúa? En un sentido general, los incentivos negativos más que los positivos han impulsado el proceso en los PMD. La reducción de los déficit presupuestales y de las tasas de inflación han jugado un papel determinante, mientras que en Francia y en Gran Bretaña los ingresos generados por la venta de los activos públicos ha sido un factor central. Deshacerse de los costosos programas redistributivos es un objetivo importante en los PMD, incluso si la contrapartida es enajenar las fuentes tradicionales de apoyo político, en tanto que en Francia y Gran Bretaña la privatización ofrece una oportunidad de construir el "capitalismo popular" y el apoyo electoral de las clases medias.

Lo cierto es que a ambos tipos de países les importa reducir el déficit presupuestal, y es el caso de que a lo largo de la década 1975-1985 los déficit de los gobiernos centrales tanto en los países industrializados como en los en vías de desarrollo variaron dentro de un rango de 3-5.6% del producto interno bruto (PIB). De acuerdo con Calder (1988), el programa privatizador de Japón fue impelido por un alza en el déficit a 6.1% del producto nacional bruto en 1979. Sólo hacia el final del periodo, cuando el déficit estadounidense fue reducido significativamente, los déficit presupuestales de los países en desarrollo excedieron a los de las naciones industrializadas (IMF *Survey*, enero 25, 1988). Sin embargo, los déficit globales de las empresas del sector público fueron mucho mayores en los PMD —un 4% del PIB a finales de los años seten-

ta— que en las naciones industrializadas, donde promediaron 1.75% al año y estaban declinando (Floyd *et al.*, 1984, pp. 144-145).

Los PMD tienen además, típicamente, grandes deudas externas en relación con el PIB. Es crucial que mantengan su solvencia crediticia y su acceso al capital externo. La reducción del déficit presupuestal puede ser la ruta más rápida y directa para lograr la mejoría de las finanzas públicas y la reducción de la inflación. La reducción de la inflación protegerá, a su vez, los esfuerzos para expandir las exportaciones mediante la devaluación del tipo de cambio, y el crecimiento de las ventas externas puede ser la medida de la solvencia crediticia internacional. Los déficit de las ESP revisten, así, una significación peculiar en los procesos de ajuste de los PMD.

Una diferencia obvia entre los tipos de países es el tamaño relativo de los estratos de ingresos medios (aquí, de nuevo, la variación que hay entre los distintos PMD es tan grande como la que existe entre los países desarrollados y los que están en vías en desarrollo). La limitación de tales estratos en la mayoría de los PMD hace difícil la privatización basada en el pequeño accionista y el capitalismo popular. En contraste, tanto Francia como Gran Bretaña han añadido, mediante los programas privatizadores, millones de nuevos inversionistas a sus sectores privados.

Esta misma limitación contribuye a la “poca profundidad” de los mercados de capital en los PMD. De mayor importancia a este respecto es el hecho de que en muchos PMD las empresas privadas acopian capital accionario por conducto del sistema bancario en vez de vender directamente acciones en los mercados de capital. Más aún, muchos grupos controlados fuertemente de América Latina, Medio Oriente y Asia Meridional y Oriental prefieren mantenerse privados que hacer las revelaciones que requeriría ofrecer acciones al público. Esta situación está cambiando, como lo muestra el hecho de que Koc Holding en Turquía y Tata Industries en India ya hacen ofertas de acciones al público en algunas de sus subsidiarias, pero el cambio probablemente no será rápido.

Por mucho, concluimos que el mercado de valores probablemente no será un vehículo de orden mayor para instrumentar la privatización, pero la situación podría cambiar con rapidez. La bolsa de valores de Bombay, India, y la de Corea del Sur se han expandido prodigiosamente en los últimos 15 años. India cuenta ahora con unos 10 millones de accionistas. El volumen de transacciones de la bolsa de

Bombay fue de unos 2 mil 600 millones de dólares en 1986, y en 1987 los impuestos a las ganancias de capital representaron aproximadamente 170 millones de dólares (*The Times of India*, febrero 7 de 1986; *India Today*, agosto 15, 1988, p. 86). El volumen de transacciones de la bolsa sudcoreana es de unos 200 millones de dólares diarios, y hay 500 compañías cuyos papeles se negocian en ella, cuyo valor capitalizable es de 45 mil millones de dólares (*The Economist*, junio 25, 1988).

Otros PMD grandes y en vías de industrialización presentan una situación asombrosamente distinta. En 1986 había tan sólo 200 mil inversionistas aproximadamente en la Bolsa Mexicana de Valores y tan sólo se negociaban 130 acciones. Las 10 empresas cuyos papeles eran los más negociados habían emitido tan sólo 830 millones de dólares en acciones. Un mercado tan poco profundo como éste produce una enorme volatilidad en las cotizaciones: el índice de la Bolsa Mexicana de Valores aumentó 600% en los 13 meses anteriores a octubre de 1987 y después se desplomó (*Latin American Monitor*, varios números). En Turquía y en el mismo periodo, el índice bursátil aumentó 1 000%. Tan sólo hay mil cambistas regulares en la bolsa de Estambul, y el volumen mensual promedio en 1985 fue de 850 mil dólares. En 1986 se emitieron papeles nuevos por apenas un poco más de 10 millones de dólares (Cosan y Ersel, 1987, *Euromoney*, diciembre de 1986). Finalmente, en Egipto, a pesar de los intentos hechos desde mediados de los años setenta de revivir a la bolsa, el volumen anual intercambiado ha sido de tan sólo unos 150 millones de dólares. En los últimos seis años se han ofertado al público 130 millones de dólares en acciones nuevas, y se calcula que 35 millones de los cuales han sido adquiridos por compradores institucionales (*Al-Ahram*, julio 18, 1988). Para dar una idea de los órdenes de magnitud, el valor en libros de las ESP no financieras de Egipto en 1986 era de unos 22 mil millones de dólares. En Nigeria, donde se está considerando privatizar 92 compañías valuadas entre dos mil y tres mil millones de dólares, está virtualmente descartado que la bolsa local pudiera manejar las emisiones de acciones (Lewis, 1988, *South*, octubre de 1988, p. 44).

Lo mismo que los mercados de capital, los sectores privados de mediana y gran escalas en los PMD tienden a ser muy poco profundos. Esta es una razón de que en muchos PMD se crearan las empresas del sector público. El problema parece más agudo en África y el Medio Oriente, pues deja a los formuladores de la política económica tres opciones desagradables: conservación del status quo, venta a intereses minori-

tarios foráneos o locales, o liquidación. En los países donde el sector privado es más profundo y está más diversificado (Corea del Sur, India, Turquía, México y Chile) puede haber compradores viables, pero a menudo serán vistos popularmente como oligopólicos a los que no se les debería permitir expandir sus imperios por medio de la privatización. Puede ser que deban actuar como lo que los franceses llaman el *noyau dur* para proteger el valor comercial de los activos privatizados, pero en los PMD hay poca vigilancia sobre su control por parte de los inversionistas pequeños.

En los PMD el ajuste y la privatización pueden entrecruzarse con profundos conflictos regionales y étnicos en un grado poco común en los países industrializados avanzados. A menudo los intereses privados que podrían adquirir los activos públicos pertenecen a minorías como la china a lo largo de Asia Sudoriental, o la de los indios y los sirio-libaneses en África. El sector público de Malasia fue edificado para contrabalancear el predominio económico chino y para nutrir a la clase empresarial autóctona mayala. Hasta que esa clase haya tomado forma, la privatización puede parecer la venta de la tienda a los chinos. Así, cuando observamos las coaliciones gobernantes y los intereses sectoriales, debemos ver cuán extensamente pueden cruzarse entre sí o traslaparse con intereses regionales, étnicos y religiosos.

3. AJUSTE ESTRUCTURAL Y PRIVATIZACIÓN

Hay diferencias en los tiempos, la secuencia y la estructura de la expansión del sector público dentro y entre los países industrializados y los que están en vías en desarrollo. De modo similar, hay y habrá diferencias en los tiempos, la secuencia y la estructura de las reformas de privatización. De hecho, las cuestiones de los tiempos y la secuencia no se refieren tan sólo al ritmo y el alcance de la privatización —qué industrias o servicios serán vendidos o eliminados, qué tipos de regulaciones serán ideados—, sino también a cuándo la privatización misma será emprendida dentro de la gama de las reformas de ajuste estructural y de estabilización.

Las reformas de estabilización van habitualmente asociadas a los programas de condicionalidad del Fondo Monetario Internacional (FMI) y se refieren a la devaluación del tipo de cambio, la contracción del crédito y la reducción de los déficit del sector público. En vista de

que la venta o la eliminación de las empresas públicas puede aminorar las presiones presupuestales, las medidas de privatización son discutidas como parte integrante de los programas estabilizadores. La privatización ofrece capital accionario al público como una manera de tender hacia el equilibrio presupuestal en vez de que haya que incrementar la deuda pública o, en cualquier caso, aumentar los impuestos. Sin embargo, la privatización y la reforma del sector público son discutidos habitualmente como dos incisos diferentes de la estabilización: la transformación neoconservadora y el ajuste estructural. Una "transformación neoconservadora" es aquella en la que la dirigencia política se consagra a reorganizar fundamentalmente tanto los acuerdos sociales y políticos como los económicos. La meta es cambiar de modo directo un patrón de poder político y social en un país, y no lentamente y como consecuencia del cambio económico. Chile, durante el gobierno del general Pinochet, es un ejemplo donde la actividad sindical fue restringida, las empresas públicas vendidas y varios programas sociales desalentados (Foxley, 1983). Obviamente, la meta en Chile no era lograr una solución limitada de balanza de pagos, que es para lo que están diseñados los programas del FMI para la estabilización.

Entre los paquetes de estabilización fondomonetarista y las transformaciones neoconservadoras en términos de alcance, se hallan los programas de ajuste estructural asociados con el Banco Mundial y las políticas de ayuda del gobierno de Reagan. Aquí, los préstamos, las inversiones y la ayuda son condicionados al diseño y la instrumentación de un conjunto dado de reformas. Estas incluyen: liberalización comercial (desmantelar el aparato de licencias y restricciones cuantitativas a las importaciones, favoreciendo la disminución de la amplitud y monto de los aranceles); igualar los precios internos con los del mercado mundial; mejorar los ingresos mediante la ampliación de las bases tributarias y la reforma administrativa de los impuestos; disminuir los déficit gubernamentales por medio de la reducción del gasto público, especialmente el destinado a subsidios. En primera instancia, la reducción de los déficit gubernamentales es considerada un elemento esencial para disminuir la inflación y para permitir nuevas inversiones internas y foráneas.

La privatización como parte integrante del paquete de reformas de ajuste estructural es frecuentemente vista dentro de la categoría de reducción de los déficit gubernamentales y de su intervención en la economía. Los egresos gubernamentales pueden ser aminorados por

conducto del recorte en la nómina salarial pública. Esto puede ser realizado disminuyendo los salarios reales al desvincularlos de la inflación. Si los salarios son rígidos a la baja, los empleados públicos pueden ser despedidos. Puede ser, de hecho, más fácil vender empresas públicas o eliminarlas por completo que despedir a algunos trabajadores. Típicamente, la inversión es congelada o reducida en las ESP, forzándolas a autofinanciarse o lanzándolas al sector bancario comercial, como ha ocurrido en Turquía, India y Egipto.

Desde luego, hay otras formas de recortar el gasto público. Los subsidios a los bienes y servicios pueden ser reducidos o eliminados (Bienen y Gersovitz, 1986). El gasto militar puede ser recortado. Cada una de estas medidas de política comporta ganancias y costos para las diversas clientelas (o bloques) electorales. Cada una de ellas entraña sus propios riesgos para la estabilidad política.

Más aún, si bien los paquetes de política pueden ser examinados en forma separada por razones analíticas, habitualmente están interrelacionados. La privatización de las empresas estatales probablemente tendrá implicaciones en la liberalización comercial. El éxito o el fracaso de una serie de medidas en el campo económico tendrá implicaciones para la utilidad económica de otras medidas. O, si la resistencia política a, digamos, un recorte en los subsidios al consumidor de alimentos es muy grande y el gobierno debe gastar más en represión y su legitimidad se debilita, ello tendrá implicaciones en otras medidas y en su éxito. Por ende, necesitamos un modelo de interacciones generales de economía política si aspiramos a comprender las implicaciones de las medidas de privatización.

Los programas de estabilización el Fondo Monetario Internacional están diseñados para cambiar los precios de los bienes finales, los insumos intermedios y los factores de la producción. Podemos determinar quiénes son los ganadores y quiénes los perdedores de estos programas mediante el examen de los impactos sobre los diversos grupos, por ejemplo, agricultura *versus* industria, o sectores de importación *versus* sectores de exportación; o sobre los propietarios de distintos factores de producción. Si se da el caso de que algunos exportadores cultiven un producto específico, por ejemplo, la cocoa, pueden coincidir con que sean de un grupo étnico particular, por ejemplo, el pueblo de habla yoruba en Nigeria. Las consecuencias políticas de los programas deben ser vistas tomando en consideración tanto los factores étnicos y regionales como los sectoriales y de clase. En primera instancia, no

obstante, una gran esfera de la teoría económica permite el análisis sistemático de los efectos de los programas de ajuste estructural y de estabilización sobre los ingresos de los distintos dueños de factores de la producción (Bienen y Gersovitz, 1985).

La privatización de los activos puede no cambiar en absoluto las relaciones entre los factores de la producción. Desde luego, si el sector público simplemente elimina las empresas en vez de venderlas o entregarlas a manos privadas, habrá pérdida de empleos: los de trabajadores y gerentes de las empresas afectadas. Los propietarios privados de las compañías restantes se beneficiarán por la merma de la competencia; y si las empresas públicas recibían beneficios especiales en forma de acceso al crédito, licencias de importación y bienes intermedios, los beneficios de las compañías que permanezcan pueden ser muy grandes. Los costos laborales y gerenciales podrían ser disminuidos cesando a más gente y enviándola al mercado que permanece. Desde luego, el efecto sobre los trabajadores y los gerentes dependerá de si los factores de la producción pueden moverse rápidamente o no entre compañías o sectores de la economía. Se dice de los factores de la producción que son completamente móviles si siempre obtienen el mismo retorno, independientemente del sector en el que están empleados. Los costos de reasignar recursos entre sectores será menor cuando la transferencia sea gradual en vez de rápida.¹

Necesitamos saber cuán rígidos a la baja son los salarios en una economía. ¿Son los sindicatos lo suficientemente fuertes para proteger los salarios reales de los trabajadores en las empresas del sector privado o del sector público que no son eliminadas? Si la privatización significa la eliminación de empleos en el sector público aparte de cambio en la propiedad, ¿cuál será el impacto sobre los trabajadores cesados y sobre los que aún conservan su empleo? Aun cuando ocurre el cambio en la propiedad de los activos en vez de la liquidación de una empresa, los trabajadores y los sindicatos a menudo temen que la eficiencia económica será buscada por la vía de la eliminación de plazas de trabajo.

¹ Entre las situaciones idealizadas concernientes a la movilidad de los factores que los economistas suelen considerar, se encuentran: 1. Una economía con los mismos dos factores de producción, los cuales son perfectamente móviles entre ambos sectores. 2. Una economía con bienes finales, cada uno producido con dos factores de producción, uno de los cuales es específico de un sector particular y otro es común a ambos sectores y perfectamente móvil entre ellos. 3. Una economía con dos bienes finales, cada uno de los cuales es producido con dos factores de producción. Los cuatro factores son específicos a sus sectores particulares y por lo tanto inmóviles.

De hecho, uno de los argumentos de mayor peso a favor de que la propiedad sea privada en vez de pública es que se reducirá en gran medida el exceso de empleados y consiguientemente el abultamiento de las nóminas tanto con trabajadores como con gerentes que suele registrarse en el sector público en vista de que no hay parámetros de desempeño mínimo ni disciplina del mercado (Hanke, 1987, p. 49). Con dicha reducción los costos serán abatidos.

Sin embargo, el consenso es relativamente escaso en los supuestos determinantes de las rigideces sobre precios y salarios que conducen al desempleo. Distintos analistas macroeconómicos subrayarían tales factores como las expectativas de precios y salarios que se ajustan con lentitud, los contratos salariales explícitos con horizontes fijos que no están coordinados entre los empleadores, los contratos implícitos entre empleadores y empleados que favorecen los despidos sobre los recortes de salarios, o los mecanismos de búsqueda de empleo. Ninguna teoría del mercado laboral puede predecir con confianza la extensión y la duración del desempleo que acompañarían a los programas de privatización (Azariadas y Stiglitz, 1983).

Más aún, la privatización es, como se ha dicho, un componente de la gama de programas de ajuste estructural instrumentados simultáneamente o en forma secuencial. Así, en México la privatización está verificándose compaginada con la contracción del crédito, la austeridad fiscal y la liberalización comercial. Los efectos en el empleo de la austeridad presupuestal y la contracción del crédito pueden ser mucho mayores que los que se derivan de la privatización o de la liquidación de las empresas públicas.

Tenemos información muy pobre para documentar el problema del desempleo en los países en desarrollo. No hay estudios comparativos que analicen las características de los distintos países y que sugieran cómo un grado determinado de austeridad ocasiona más o menos desempleo durante periodos diferentes, pero mucho menos que la privatización.

Sin buena información sobre los mercados laborales es difícil dar respuestas precisas acerca de quién resulta desempleado y por cuánto tiempo. La misma tasa de desempleo agregada puede ser producida por números variables de individuos desocupados y distintas duraciones promedio de su desocupación. De hecho, es sólo relativamente reciente la práctica de los economistas de Estados Unidos y Gran Bretaña de agrupar a los desocupados por edad, sexo y habilidades (e incluso así,

los datos estadísticos no son sólidos; véase Clark y Sommers, 1979; Nickel, 1980). Hay poca evidencia disponible al respecto para los países menos desarrollados (Bienen y Gersewitz, 1985, p. 739).

Sabemos, no obstante, que el empleo del sector público como porción del total de la ocupación total del sector no agrícola moderno varía de país en país y de región en región. Reducir el empleo en el sector público es más difícil en aquellos países donde el sector público ocupa una proporción muy alta de la mano de obra no agrícola total. En África los trabajadores del sector público equivalen al 54% de los empleados no agrícolas, en comparación con 36% de Asia y 27% de América Latina (Heller y Tait, 1983). Recortar el empleo del sector público es especialmente difícil en África porque recopar a estos trabajadores es casi imposible. Esto es más cierto para los trabajadores de cuello blanco que para los trabajadores industriales.²

Si los trabajadores han sido superfluos o altamente ineficientes, se les ha pagado a expensas de otros agentes de la economía, quizá de los productores agrícolas que han estado recibiendo precios menores a los del mercado mundial, o de otros productores que han estado compitiendo con desventaja por insumos escasos. No obstante, los decrementos en el empleo de trabajadores que han sido productivos tendrán efectos negativos sobre el nivel de la producción y el crecimiento de corto plazo. Esto puede ocurrir si los subcontratantes eficientes de las empresas públicas ineficientes pierden su cliente principal al ser liquidadas tales empresas.

Los gobiernos que se embarcan en programas de privatización pueden intentar vender las empresas más productivas o las que lo son menos. Les resultará más fácil hacer lo primero, y quizá simplemente deberán eliminar las empresas para las que no hay compradores. Pueden lograr convenios con los sindicatos a fin de asegurar su cooperación para la venta de algunas empresas, valiéndose para ello de promesas de mantener los salarios en otras. Si la organización de la fuerza de trabajo está centralizada razonablemente y atada a un partido político o a un aparato de gobierno, puede haber un buen grado de cooperación. Esto describe una reciente liquidación de orden mayor (Fundidora Monterrey) en México. Sin embargo, si bien la federación sindi-

² Hay mucha variación por sector y por país. El sector público emplea a más de 95% de los empleados mineros en Ghana y a 99 en Zambia, pero a 33% en Kenia. Los sectores manufactureros muestran una gran dispersión también, de 15% del sector público en Ghana a casi la mitad en Tanzania y Zambia (Véase Herbst 1988, cuadro 1, p. 5).

cal central de México ha cooperado con las políticas económicas del gobierno, los sindicatos individuales cesaron de dar su apoyo pleno al partido gobernante en la elección presidencial de 1988.

4. LA POLÍTICA EN LA PRIVATIZACIÓN

La política de la privatización, como las de las otras medidas de reforma, estriba en ofrecer las ganancias futuras tanto al público en general como a los beneficiarios específicos, tales como los capitalistas del sector privado que han competido con el sector público. Las ganancias son sopesadas contra los costos inmediatos de los que pierden empleo e influencia. El riesgo político implícito es obvio: los beneficiarios del status quo pueden paralizar el proceso de reforma antes de que los beneficiarios futuros de tal proceso puedan organizarse para apoyarlo. Como veremos, moverse de una constelación de intereses coaligados a otra, constituye la prueba política clave, y algunos regímenes pueden estar mejor preparados que otros para manejar la transición.

Es asunto prioritario, sin embargo, preguntarse: ¿qué factores impulsan a los dirigentes y los que formulan la política económica a comprometerse con el proceso de reformas? El ajuste estructural, y ocasionalmente la privatización, pueden llevarse a cabo por mandato del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, o bien por los otorgantes bilaterales y los bancos comerciales. Hay una impresión general en los PMD de que los paquetes son impuestos por los acreedores con muy poca sensibilidad hacia las condiciones y las restricciones locales. Cada una de las reformas realizadas por Tanzania desde principios de los años ochenta se ha efectuado bajo coacción de los donadores. En Guinea, un crédito de ajuste estructural del Banco Mundial fue condicionado a la implantación de un vasto programa de privatización. Por otra parte, hay buena evidencia de que en África y en todas partes la necesidad de las reformas, si no su instrumentación, ha sido reconocida ampliamente con independencia de la presión de los donantes (Hyden 1986; Wilson, 1988).

Después de la caída de los precios internacionales del petróleo, Argelia efectuó una reevaluación de toda su estrategia de desarrollo y del papel del Estado en ella. La desconcentración de las ESP, iniciada con anterioridad, está siendo acelerada; la desregulación y el estímulo al sector privado han comenzado; y el más grande símbolo de la revo-

lución socialista —el sector agrícola autogestionado— ha sido reorganizado en cooperativas al tiempo que los títulos de propiedad eran concedidos a las familias. Argelia nunca ha perdido su buena clasificación en los mercados internacionales de crédito y la presión de los donadores no ha sido un factor preponderante en su proceso de reforma. De manera similar, desde 1980 India ha promovido la liberalización comercial y la desregulación sin fuertes presiones foráneas de por medio. Sharad Marathe, economista puramente empírico, fue por dos décadas funcionario público en el Ministerio de Industria y en alguna ocasión secretario del gobierno de India para la industria. Escribió a mediados de los años ochenta (1986, p. 262) sobre su experiencia:

...las formas institucionales o los mecanismos operativos han fracasado en lograr los resultados que se esperaba de ellos. De hecho, ha llegado la hora en que para proseguir efectivamente nuestro compromiso con los valores del socialismo democrático, como el crecimiento, la libertad y la igualdad, es urgentemente necesario revisar y reconsiderar críticamente nuestro énfasis tradicional en la propiedad o el monopolio del Estado de los activos de la producción, lo mismo que la detallada regulación y el control administrativos de amplios campos de la actividad económica.

Consideramos que las aseveraciones de Marathe son típicas de un amplio abanico de reevaluaciones efectuadas dentro de los gobiernos de los P.M.D. Para los tecnócratas y quizá para algunos dirigentes políticos, el compromiso con "la magia del mercado" ha sido importante. Pueden estar persuadidos de la lógica económica de la privatización. Traducir esta nueva conciencia en políticas económicas constituye el desafío político principal.

La realización de la política de reforma, y de la privatización dentro de ella, será normada por:

- a) los orígenes mismos del sector público;
- b) la naturaleza del déficit y de la crisis fiscal del Estado;
- c) la naturaleza de las coaliciones con intereses creados en el status quo;
- d) la preocupación de la dirigencia por el control de los recursos y el patronazgo (o tutela) económicos.

a) *Causales ideológicas*

En relación con lo primero, la función asignada a las ESP, dentro de los marcos ideológicos más amplios sí reviste importancia. Los países que han rechazado adoptar programas socialistas y que han reconocido una legitimidad considerable a la actividad del sector privado, pueden promover la reducción del papel del Estado y la privatización con base tan sólo en criterios de eficiencia. Algunos de los países de industrializaciones recientes de Asia, así como Brasil, Costa de Marfil y Pakistán (con la excepción del periodo de Bhutto) pertenecerían a esta categoría. En contraste, los países que han enfatizado el papel redistribuidor del Estado con fines de justicia social y que han criticado la incapacidad del sector privado de lograr tales metas, hallarán difícil reducir la intervención estatal y privatizar sin poner la legitimidad del régimen en tela de juicio. A este respecto puede pensarse en India, Tanzania, Argelia o Egipto. Los regímenes tanto "liberales" como casi socialistas pueden encontrar difícil permitir que los intereses foráneos privados adquieran activos públicos importantes.

b) *Déficit*

Hemos dicho ya que las ESP contribuyen significativamente a los déficit globales de muchos PMD, incluso en aquellos que han enfatizado los criterios de eficiencia en la evaluación del desempeño de las empresas. Al final de los años setenta la porción de las ESP en el déficit global de Brasil varió entre 66 y 76%. Además, las ESP tienden a estar fuertemente apalancadas, y el servicio de la deuda representa a menudo una parte mayor de sus déficit operativos. La privatización puede ser vista como un remedio rápido para reducir el déficit, ya que, una vez vendida, la ESP causa baja en las cuentas públicas, esto es, cesa de gravitar sobre ellas aunque más tarde puede aflorar como una fuente de ingreso por concepto de impuesto a las corporaciones. La privatización no es un remedio rápido sin embargo, en el sentido de que preparar a las ESP para la privatización puede consumir mucho tiempo y de que, al tratar de atraer compradores, puede ocasionar que el Estado deba asumir la deuda insoluble de la compañía. Eliminar los pesados cargos de las arcas públicas puede ser a menudo más importante que el ingreso generado por la venta de las empresas. También puede ha-

ber, antes de que cobre solidez la oposición a la privatización, un resquicio de oportunidad política para vender a marchas forzadas, generalmente subvaluando los activos. En Sudán en 1972 y en Bangladesh una década más adelante, los regímenes militares "devolvieron" los activos nacionalizados al sector privado con toda prisa. Sabemos los detalles únicamente de la reprivatización de Bangladesh (Lorsch, 1988). El caso de Sudán es más bien anecdótico.

Es frecuente que los impactos sociales y económicos de otros aspectos de los programas de reforma sean más severos que los atribuibles directamente a la privatización. La congelación de las contrataciones y los salarios, la desindización de los salarios, los recortes en los presupuestos de inversión y de servicios sociales, la reducción de los subsidios al consumidor y la devaluación, probablemente ocasionarán muchísimos más estragos que cualquier repercusión de la privatización. Considérese que en México se perdieron 1.5 millones de empleos en la economía formal entre 1981 y 1983 antes de que la privatización formara parte siquiera del curso proyectado de la política económica (Carr, 1983, p. 104).

Así, en cierto sentido la privatización puede ser relativamente fácil. Los intereses organizados pueden centrar más su atención en otros aspectos del paquete de reformas que tienen mucho mayores implicaciones en términos del bienestar social. La mayor parte de los PMD, sin embargo, afronta una escasez de tecnócratas capaces de manejar los procesos de reforma que con frecuencia son realizados en una atmósfera de crisis. Hay varios incendios al mismo tiempo —déficit, inflación, cuantiosos desequilibrios de las cuentas externas, pago del servicio de la deuda, etcétera— y muy pocos bomberos. Puede tomar tantas horas de tiempo tecnocrático preparar la privatización de una ESP pequeña, como las que tomaría preparar una oferta grande de bonos en el mercado internacional. Lo segundo podría tener mucho mayores resultados para administrar la crisis que lo primero. En Turquía, por ejemplo, tomó tres meses encontrar a un nuevo gerente general para el Sümer-bank, una ESP grande a ser privatizada, y lo que se avizora de entrada es un proceso de dos años de restructuración de corporaciones a efecto de poder privatizarlas. Al mismo tiempo, Turquía en 1988 y durante los próximos tres años debe enfrentar un servicio anual de su deuda externa equivalente a siete mil millones de dólares o más. No es difícil ver dónde recaerán las prioridades al emplear al reducido equipo de gerentes financieros. Tal es en parte, la razón de que hasta

la fecha la privatización en los PMD haya consistido en gran medida en las tareas más sencillas de vender el capital accionario minoritario del Estado (por ejemplo, Turquía y México) o en la liquidación directa.

Puede haber una fuerte correlación entre el desempeño extremadamente pobre de las empresas públicas y el grado de dificultad política de deshacerse de ellas mediante la privatización. En África, una serie de estudios ha documentado los pobres retornos en las compañías públicas por la filosofía burocrática y la interferencia política en sus operaciones (Nellis, 1986). Sin embargo, es en África donde los mercados de capital están menos desarrollados. Privatización probablemente significará en el corto plazo, fuera de Nigeria y otros pocos países, propiedad foránea o propiedad de ciudadanos políticamente inaceptable porque son de extracción asiática o mesoriental o pueden ser autóctonos pero del grupo étnico "equivocado", por ejemplo, kikiyus en la Kenia actual (Cowan, 1987, p. 15). En África los problemas comunales, sumados a la dificultad relativa de cambiar a un empleo alternativo en el sector privado, sugieren que las dificultades políticas serán más severas allí donde es mayor el daño causado por el sector público.

c) *Coaliciones dominantes y pactos sociales*

La tercera y quizá más importante restricción política estriba en el mantenimiento o la transformación de las coaliciones dominantes. Puede argumentarse que en muchos PMD la industrialización guiada por el Estado y sustituidora de importaciones (ISI) produjo una coalición estándar constituida por la élite política, frecuentemente los militares, los gerentes estatales, el movimiento obrero organizado, los funcionarios públicos y grandes porciones de la clase media profesional vinculados estrechamente a los programas del intervencionismo estatal. Generalmente el sector privado de pequeña escala, el sector agrícola y el sector informal fueron dejados de lado. En Egipto, India, Turquía, México, Tanzania y Argelia estas coaliciones han sido notablemente estables. Con el transcurso de varias décadas de ISI también se han atrincherado en forma por demás predecible. En grados diversos, los programas de ajuste estructural y la privatización amenazan, o son vistas como amenaza, a sus intereses materiales. Están equipados de varias maneras para resistir las reformas.

En contraste, aquellos que pueden beneficiarse con las reformas no están bien organizados, y los dirigentes que se hallan en el poder pueden tener grandes dificultades para comunicarse con ellos. Esperaríamos, *ceteris paribus*, que la reforma estimulara la empresa privada en general, pero los ganadores serán particularmente los intereses tanto rurales como urbanos que produzcan para la exportación. Numéricamente son fuertes, pero muchos son agricultores dispersos. En lo agregado su peso económico puede ser grande, dado el hecho de que en una coalición ISI tenían poca voz política, pero parecerán un frágil soporte en el cual apoyarse para llevar adelante el proceso de reforma.

En la coalición ISI la fuerza de trabajo organizada y otros grupos de ingresos bajos y medios han sido parte de pactos sociales por los cuales han intercambiado apoyo político, o por lo menos docilidad, por protección a su nivel de vida y el continuado compromiso del Estado con la redistribución. Las naciones industrializadas avanzadas han tenido su correlación de estos pactos en lo que algunos han llamado las alianzas keynesianas. En el transcurso de los procesos de ajuste, sea en Gran Bretaña durante el gobierno de Thatcher o en México durante el gobierno de De la Madrid, varias facetas de tales pactos son rotas por el Estado.

En muchos PMD el término "pacto social" es utilizado efectivamente. Cuando este pacto social está siendo roto, ello es descrito con expresiones que van desde las de corte técnico como "desindización" o "vinculación de los salarios a la productividad", hasta otras como "ya no hay más tazones de arroz" o "ya no hay comidas gratuitas". En los PMD el pacto social ha estribado de hecho con frecuencia en un paquete de servicios gratuitos de salud y de educación, altos niveles de subsidios al consumidor, empleo garantizado y salarios indizados de manera implícita. El pacto social está asociado con altos niveles de consumo en las áreas urbanas, altos niveles de financiamiento deficitario, altos niveles de importaciones y de endeudamiento externo, así como con niveles relativamente bajos de productividad laboral. El éxito del ajuste estructural altera fundamentalmente los pactos.

La creación de empleos ha sido y sigue siendo una parte crucial de los pactos en muchos PMD. Lo que distingue a los PMD de las sociedades industrializadas avanzadas son las altas tasas de crecimiento poblacional y la alta tasa de crecimiento de población que se incorpora a la fuerza de trabajo, y no las tasas de desempleo. Es intensa la presión general para que los estados aseguren altos niveles de empleo, pero,

como hemos indicado, la reducción del déficit puede requerir congelaciones de las contrataciones gubernamentales y, como en México, reducciones sustanciales de la nómina estatal. Al respecto, la privatización puede asumir dos formas: *i*) proporcionar al sector privado los estímulos para que se expanda y cree empleos a una tasa mayor que la del Estado; y *ii*) transferir las empresas y los servicios públicos a manos privadas de modo que éstas puedan racionalizar la ocupación, readiestrando y reasignando.

La fuerza de los trabajadores organizados varía grandemente de un país a otro. Ha sido relativamente débil en Corea del Sur, donde no hay pacto social, y relativamente fuerte en Argentina, donde se reconoce ha bloqueado muchos intentos de reformar y privatizar las ESP (*The Economist*, agosto 6, 1988, p. 57). A menudo, en la coalición ISI el trabajo es representado por una gran confederación cupular con cuya dirigencia el gobierno puede lograr arreglos. Pero también aquí las generalizaciones son peligrosas; en Egipto y en México tales organizaciones han sido desde largo tiempo miembros de las coaliciones dominantes y han ejercido poder de veto sobre la política gubernamental (sobre Egipto, véase Bianchi, 1986), mientras que en India el movimiento sindical está altamente fragmentado, por lo que los convenios corporativos son difíciles de lograr. Sin embargo, podemos esperar en general que los trabajadores organizados estén concentrados en el sector estatal (profesores, enfermeras, contadores, etcétera) y en las empresas del sector público.

Los procesos de reforma y la privatización son vistos con aprensión comprensible por los trabajadores organizados. Tanto en Japón (Calder, 1988) como en Gran Bretaña (Suleiman, 1988), la privatización ha estado dirigida en parte a reducir la influencia del trabajo organizado, mientras que en Turquía y en Chile militares autoritarios despojaron a los sindicatos de algunos de sus derechos legales antes de promover la privatización. Pocos trabajadores pueden ser persuadidos de que acepten la generación eventual de empleos futuros en un sector privado que se expande, sobre la seguridad de un empleo actual en el sector público.

Los regímenes embarcados en ajustes estructurales generalmente pueden reconocer los límites a los que los trabajadores pueden ser empujados. Cuando se aproxima la ruptura pueden intentar renegociar los pactos sociales y asociar a los trabajadores organizados con las medidas de austeridad. El régimen de Jaruzelski en Polonia parece haber-

se visto obligado, a mediados de 1988, a intentar tal cosa. Brasil, Argentina e Israel renegociaron todos sus pactos con la fuerza de trabajo al poner en marcha sus programas de choque heterodoxos a mediados de los años ochenta. Únicamente Israel parece estar resistiendo. En diciembre de 1987, México conjuntó un pacto de solidaridad con los trabajadores y el sector privado, en lo que se denominó el *choquecito*.

No obstante, de todos modos los trabajadores, organizados o no, han sufrido caídas absolutas en sus niveles de vida durante los años ochenta en Turquía, México y Nigeria, entre otras naciones. Tales caídas han sido provocadas por las medidas de austeridad asociadas con la reducción del déficit, y no por la privatización. Más aún, los trabajadores han sido relativamente incapaces de bloquearlas. No obstante, la deserción de una porción considerable de los trabajadores organizados de México hacia los candidatos de oposición en las elecciones de verano de 1988 muestra que hay altos costos potenciales al enajenar a esta parte de la coalición.

En veintenas de PMD los militares han manejado directamente las estrategias económicas o bien han sido integrante clave de las coaliciones dominantes. Sean autoritarios "liberales" como en Brasil, Indonesia o Corea del Sur, o bien populistas socialistas como en Burma y Egipto durante el gobierno de Nasser o Perú durante el de Velasco, han puesto esferas de la economía bajo el control de los militares. Cuando los militares se enseñorearon en los países de Asia, África, Medio Oriente y América Latina, a menudo crearon sus propias empresas industriales y comerciales a fin de proporcionar empleos para ex soldados y de tener fuentes independientes de recursos bajo su control. Al hacerlo, generalmente invocaron cuestiones de seguridad (Lissak, 1976; Bianchi, 1984; Crouch, 1978; Bienen y Moore, 1987).

Muchas ESP, desde fábricas y compañías de comercio hasta granjas y compañías de transporte, son controladas por militares, o como en Turquía, por el fondo de pensiones de los oficiales. Algunos de estos intereses económicos incluyen asociaciones público-privadas, pero el punto importante es que los establecimientos de los militares en muchos de los PMD están fuertemente vinculados con la economía civil mediante lo que es esencialmente la empresa del sector público. De hecho, a las Fábricas Militares de Argentina, fundada en 1941, se le atribuyó haber logrado la autosuficiencia industrial del país (Baklanoff, 1986, p. 3). Tales establecimientos pueden no ser partidarios fervientes de la privatización. En Chile, el paradigma de las transformaciones neo-

conservadoras, los militares han retenido su control sobre el sector cuprífero y lo han mantenido bajo control público (Sigmund, 1988). En Egipto, cuando se frustró un convenio de arriendo entre General Motors y la compañía pública Automotriz Nasr, la Organización Industrial Militar, con un socio coreano, propuso un proyecto para manufacturar automóviles.

Con frecuencia los mismos gerentes de los activos públicos son señalados como los opositores primarios a la reforma del sector público y la privatización. La aseveración de Jones y Mason (1982, p. 19; véase también Haggard y Kaufman, 1988, pp. 25-26) es típica: "Una vez que una empresa pública ha permanecido en manos públicas durante un periodo considerable, entonces se desarrolla una fuerte inercia (defendida por varios grupos de interés) que tiende a mantenerla en el sector público por encima de ideologías o desempeño."

La evidencia de la oposición de los gerentes es magra. Se puede documentar mejor el tortuguismo, pero incluso a este respecto la evidencia es poca (Waterbury, 1988). Uno debe distinguir entre el colocado en una empresa pública por razones políticas y el gerente (más o menos) profesional. El primero se hundirá o flotará en función de la fuerza de sus contactos políticos. El segundo será juzgado en alguna medida con base en el desempeño real.

Incluso en economías relativamente avanzadas en los PMD, no hay abundancia de personal gerencial. Los gerentes profesionales de las ESP tienen, por mucho, la opción de mudarse al sector privado. Sus capacidades en manejo de finanzas y de personal y en ingeniería de producción, los hacen atractivos para las empresas recién creadas y para las establecidas. De mayor importancia, en vista de la estrecha relación entre las empresas públicas y privadas en muchos PMD, estos gerentes proporcionan conocimiento interno de los procedimientos burocráticos y de la actitud de los actores cruciales de las políticas.

Las opciones de moverse pueden no ser utilizadas. En relativamente pocas naciones africanas hay gerentes o administradores del sector público que hayan defecionado voluntariamente para trabajar en empresas privadas o para dedicarse de tiempo completo a sus propias actividades empresariales. Esto sí ha ocurrido en Kenia, Nigeria y Costa de Marfil, pero raramente en otras partes. En Malasia, Marruecos, Senegal y México el sector público ha estimulado a los funcionarios y a los gerentes decanos a mudarse al sector privado y aceptar por cuenta

propia negocios de inversión extranjera, o transferir los negocios públicos a nuevas compañías.

Aun cuando los ejecutivos de rango máximo de los ministerios de finanzas o de los bancos centrales abogan por la privatización urgente, no deberíamos olvidar que hay extensos estratos medios de funcionarios públicos en los ministerios y otras dependencias cuya función primaria es controlar y vigilar a las ESP. La privatización menoscabaría directamente su *raison d'être* funcional. Los funcionarios de rango máximo carecen de las mismas opciones de movimiento con que cuentan los gerentes de las compañías públicas. Sospechamos que las élites de los funcionarios públicos pueden tener más incentivos para oponerse a la autonomía del sector público y a la privatización que los gerentes de las ESP mismas, aunque esto varía enormemente de país a país.

Los intereses más importantes del sector privado han tenido algún peso en muchas coaliciones ISI. En algunos casos ese peso ha sido escaso (por ejemplo Egipto hasta finales de los años setenta, Argelia, Tanzania) y el régimen ha negado legitimidad política al sector privado. En otros países (Turquía, México, India, Perú y Filipinas) el sector privado ha tenido influencia *de facto* sobre las políticas sin tener un papel plenamente legítimo en la política formal. Cualquiera que sea el tipo de coalición, hay partes del sector privado que se han beneficiado de muchas maneras de la ISI guiada por el Estado y por lo tanto no serán quienes propongan el desmantelamiento del sector de empresas estatales ni el viraje hacia las estrategias de exportación, aunque estas dos instancias no necesitan estar vinculadas "Las políticas de sustitución de importaciones generalmente comienzan protegiendo los bienes de consumo final mientras permiten la importación relativamente libre de bienes de capital. Sin embargo, a medida que la ISI continúa, la protección es extendida hacia las industrias de bienes intermedios y de capital. En términos políticos, esto amplía la coalición de industrias que apoyan las políticas proteccionistas (Haggard y Kaufman, 1988, p. 26)."

El sector privado ha sido protegido de la competencia foránea. Se le ha provisto de insumos a precios reducidos que son producidos por las ESP, como químicos, acero, fertilizantes, textiles, electricidad y combustibles. Ha sido sostenido por la subcontratación gubernamental y de las ESP, y por la compra de suministros y servicios. Hay muchas trabas que acompañan a estos beneficios: altos niveles de regulación y

licenciamiento, controles de precios, saturación de los mercados internos de crédito y de divisas y tasas tributarias discriminatorias. Frecuentemente los exportadores han debido pagar por sus insumos precios superiores a los del mercado mundial. Al sector privado ciertamente le agradaría ver removidas estas trabas, pero no está claro si desea comprar y operar en un ambiente competitivo las compañías públicas que hasta ahora han sido sus proveedoras y sus clientes. A menudo el sistema bancario del sector público ha actuado para absorber los riesgos financieros del sector privado, renovando créditos, aplazando pagos, refinanciando a las empresas que están quebrando y ocasionalmente convirtiendo la deuda privada en capital accionario público. La reforma y la privatización pueden, en alguna medida, suprimir esa red de seguridad. Consiguientemente la privatización no sólo significará la transferencia de activos, sino que también implicará forzar al sector privado existente a volverse eficiente y competitivo. Si esto ocasiona la eliminación de empleos incluso de empresas enteras, podemos ver las precondiciones para un nuevo ciclo de rescate e intervención estatales.

Si nuestra especulación sobre la ambivalencia del sector privado es correcta, ¿quién será capaz y estará dispuesto a comprar activos de propiedad pública? Puede ser que haya montos enormes de ahorro interno en espera de fluir en cuanto los ahorradores y los inversionistas reciban retornos positivos de sus recursos cuando disminuyan las tasas de inflación y las políticas gubernamentales se tornen predecibles. Aun cuando esto fuera cierto, las privatizaciones en la mayoría de los países en desarrollo, a diferencia de Francia, Gran Bretaña, España o incluso Portugal y Grecia, es poco probable que den resultados de tipo electoral positivos para las coaliciones de centro-derecha, suponiendo que haya elecciones competidas. En suma, la base económica para el capitalismo popular es débil y por ende también lo es el resultado en términos de amplio apoyo político.

Sólo quedan los compradores institucionales, tanto locales como foráneos. Los actores internos más elegibles son probablemente los conglomerados privados fuertemente controlados —los *grupos*, los *chaebos*, etcétera—, muchos de los cuales cuentan con sus propios bancos y, junto con algunas pocas contrapartes internas, monopolizan los mercados locales en una serie de productos. Puede haber costos políticos considerables en permitir que estos grandes intereses privados expandan sus imperios. Sin embargo, pudiera ser que pese a todo no estén

dispuestos a hacerlo. Una razón es que los mercados locales de capital son tan reducidos que tales grupos no han querido hacerse públicos debido al grado de divulgación que podría requerirse. De manera similar, si los conglomerados privados fuertemente controlados participan en las subastas de venta de las empresas públicas, tendrían que abrir sus libros y sus operaciones al escrutinio público. La carnada tiene que ser muy tentadora.³

Retornemos al tema de las coaliciones y los pactos sociales. No sólo los pactos sociales resultaron costosos en términos de eficiencia económica sino también en términos de credibilidad política. Por décadas, el Estado asumió la función de redistribuir el ingreso, proporcionar bienestar público y encabezar el proceso de industrialización. En los campos del bienestar y el ingreso sus esfuerzos han fracasado frecuentemente, por lo menos en comparación con las promesas iniciales. Vista así, la privatización puede ser considerada una forma de relevar al Estado de algunas de sus obligaciones sociales, de desprender del campo estatal algunas cuestiones como fijar salarios, proporcionar beneficios, determinar las normas de productividad y generar empleos. En esencia, el Estado pide al sector privado que comparta no sólo los beneficios del patronazgo estatal, sino también los riesgos y los costos sociales del desarrollo.

d) *Conservación del poder*

La cuarta variable de peso que moldea la política del ajuste y la privatización es el conservar el poder. La empresa pública es visualizada mejor, de acuerdo con Sheperd (1976, p. xv, tal como lo cita Baklanoff, 1986, p. 4) “simplemente como una expresión de poder político, y su capacidad de servir a un comprensible interés público es primordialmente un asunto de azar”. O, en las palabras de Lal (1987, p. 277): “El Estado es visto entonces como una entidad que busca maximizar su propia utilidad (incluyendo ingresos, rentas y poder) y no necesariamente el bienestar de los ciudadanos”. Incluso aquellos líderes que asocian la necesidad de reducir la intervención del Estado en

³ Como mencionamos con anterioridad, los gobiernos pueden verse forzados a hacer ofertas altamente tentadoras. En Turquía, la gigantesca compañía consorcio Sümerbank tiene un valor en libros de 3 billones de TL mientras que el valor de sus acciones en poder del Estado es 200 mil millones de TL.

la economía y desincorporar algunos de los activos estatales pueden vacilar en su proceder por miedo a perder el control sobre recursos políticos cruciales". Por ejemplo, tal parece ser el dilema de Turgut Özal, el primer ministro turco, un hombre consagrado a reducir el peso del Estado en la economía, pero también un hombre que necesita todos los recursos estatales disponibles a fin de mantener su estrecha mayoría electoral.

En forma similar, Herbst sugiere que el sector público se expandió en África quizá más a raíz de las necesidades de los dirigentes políticos de contar con mayor autoridad sobre sus sociedades que de fallas del mercado o de factores ideológicos, aunque éstos no son mutuamente excluyentes (Herbst, 1988; que cita a Callaghy, 1984). Las empresas públicas proporcionaban a los dirigentes políticos recursos para repartir empleos, fondos, posición, y les permitió regular una amplia gama de actividades, o al menos intentar regularlas. Las opciones regulatorias no estaban tan disponibles por la debilidad de los sistemas administrativos, y los políticos creyeron que el control directo por la vía de las empresas que producían y distribuían les permitiría realizar intervenciones estratégicas.

El Estado ha gravitado grandemente en la rápida expansión del sector industrial de México y Brasil. En el pasado, el poder político radicaba no en ganar elecciones abiertas en México, sino en manipular un aparato burocrático y en lidiar con un sector privado no insignificante mediante el uso de "zanahorias" en la forma del acceso al crédito, las licencias y los contratos. En los años recientes México ha ido desechando las restricciones cuantitativas y adoptado el sistema de aranceles mientras realiza algunas privatizaciones, por lo que los dirigentes han perdido así de modo parcial mecanismos y recursos que habían utilizado con anterioridad. También han virado hacia sistemas electorales y partidarios más competidos. ¿Cuán lejos puede llegar esto? Si la asignación discrecional de recursos ha de mermar considerablemente, entonces el partido gobernante, el PRI, deberá basar su control en elecciones riesgosas, como demostraron los comicios presidenciales de 1988. En la actualidad, los dirigentes del PRI son capaces de realizar muchos miles de nombramientos para los consejos de dirección de las corporaciones estatales y las instituciones de servicios. Ciertamente es que, como argumenta Schneider (1988), el apoyo dimanado del patronazgo es a menudo poco confiable. Los elementos tanto de la élite burocrática como de la del sector privado pueden escamotear su

apoyo en México. La primera puede paralizar la acción burocrática y la segunda puede amenazar con expatriar capitales y con desinvertir.

e) *Continuidad política*

Se ha debatido ampliamente si el ajuste y la reforma son efectuados con mayor facilidad en regímenes autoritarios o democráticos. De acuerdo con la evidencia de los intentos de Rajiv Gandhi de liberalizar y desregular la economía india, Kohli (1989) constata que el sistema democrático indio produjo la parálisis (véase también Haggard y Kaufman, 1988, para un resumen del debate). Queremos plantear el problema de modo distinto. En muchas instancias, la variable crucial puede ser el grado de continuidad o de discontinuidad en la configuración del régimen y de la coalición dominante. Gandhi en India, Mwinnyi en Tanzania, Mubarak en Egipto, Salinas en México, o, para el caso, Gorbachov en la U.R.S.S., son todos ejemplos de reformistas que emergieron de y han sido partes integrales de coaliciones añejas de intereses estatales y no estatales. Entre ellos, sólo Rajiv Gandhi ha actuado consistentemente en un sistema con elecciones competidas, pero todos han sido cautivos en algún grado de sus coaliciones.

En contraste, las pronunciadas discontinuidades entre los regímenes ofrecen la posibilidad de cambios de vastas dimensiones. Los ejemplos más dramáticos son los registrados después de que Pinochet reemplazó a Allende y emprendió su transformación conservadora o, en sentido inverso, cuando los sandinistas reemplazaron a Somoza y lanzaron una transformación socialista. La cuestión es que el cambio radical de regímenes ocasionará una reestructuración radical de coaliciones cimentada en la redistribución de los activos públicos y la reformulación de la política estatal. Como ha mostrado Bermeo (1988), el colapso del régimen de Franco en España y el advenimiento de un gobierno socialista elegido democráticamente encabezado por Felipe González, han conducido al desmoronamiento de los intereses estatales que habían sostenido a la coalición de Franco. De manera parecida, el gobierno de Aquino en Filipinas tomó medidas similares para deshacer la base de apoyo de Marcos (Haggard, 1988).

El cambio electoral, en ausencia de cambio de régimen, representa una forma intermedia de discontinuidad política y puede originar una reestructuración significativa de coaliciones y cambios de política. Ejem-

plos obvios incluyen la victoria de Seaga sobre Manley en Jamaica durante 1980, la de Jayawardene sobre Bandanaraike en Sri Lanka, la de Thatcher en Gran Bretaña y las dos victorias de los socialistas en Francia durante los años ochenta. En todos estos casos la democracia y la reestructuración amplia del sector estatal fueron de la mano.

En América Latina y en Europa meridional y occidental la privatización requiere nuevos regímenes o coaliciones de formuladores de política económica que se apoyen en grupos sociales diferentes para concretar la reforma del sector público. En estas regiones hay más participantes organizados en la política y en la definición de la política económica que en África, donde la élite del Estado es la clientela (o bloque) electoral clave. Sin embargo, incluso en África puede reunirse en ocasiones apoyo suficiente para innovación de las políticas, debido a que continuar haciendo las cosas como de costumbre anuncia resultados sombríos o porque hay suficientes personas en funciones críticas que aprecian las nuevas oportunidades. Paradójicamente, el cambio de política puede ser generado con mayor facilidad cuanto menor sea el número de personas que participan en los procesos de elaboración de las políticas.

No deseamos ofrecer una explicación monolítica. Hay muchos regímenes capaces de impulsar reformas desde dentro. Los líderes civiles como Bouguiba en Túnez o Houphouët-Boigny en Costa de Marfil han guiado a sus países a más de una renovación de la estrategia económica. Los dirigentes individuales pueden cambiar de parecer significativamente, como Rawlings lo hizo en Ghana cuando adoptó un vasto programa de estabilización auspiciado por el FMI, o como Didier Ratsiraka ha comenzado a hacerlo en la República Malagasy después de una década de nacionalizaciones y de intervencionismo estatal. Los dirigentes son capaces de cambiar direcciones abruptamente; por ejemplo, recuérdese la nacionalización de los bancos decretada por López Portillo en 1982 en las postrimerías de su sexenio.

Los ejemplos citados muestran que es posible adoptar un paquete de medidas de ajuste estructural incluso sin discontinuidades pronunciadas entre regímenes. Pero es significativo el hecho de que ninguno de los casos referidos tenga que ver con sistemas democráticos verdaderos, con la excepción problemática de México. Los innovadores pueden saltar al escenario o los dirigentes pueden cambiar de posición. Esto puede ser más fácil de lograr en sistemas donde los votos no cuentan. No obstante, incluso en los sistemas no electorales los dirigentes

deben hallar apoyo suficiente o crear nuevas bases de respaldo para sostener las políticas de privatización.

5. CONCLUSIÓN

La idea de vender empresas públicas ya no constituye una herejía incluso en países de convicciones casi socialistas como India, Tanzania, Argelia o Senegal. Así, los dirigentes resueltos que buscan deshacer coaliciones de predecesores a los cuales buscan desacreditar o de quienes quieren distanciarse, ayudados por grupos pequeños de tecnócratas comprometidos con una mayor eficiencia económica pueden promover la privatización en el marco de una ciudadanía indiferente en general. La pregunta real es: ¿cuánto pueden consagrar a la tarea cuando otras cuestiones económicas gravitan en mayor medida sobre la agenda de la política económica?

En una situación de riesgo político y en la circunstancia de políticas económicas que deben mantener una dosis de austeridad por un buen tiempo, ¿es probable que las medidas de privatización reduzcan significativamente el control del Estado sobre la economía y la porción de la propiedad estatal en el PIB en la mayoría de los países en desarrollo? Puede ser mucho más probable que se utilicen otras políticas de ajuste estructural. La liberalización comercial puede proceder en forma creciente (y en México ha sido una reforma de orden mayor). La reducción de ciertos subsidios al consumidor puede también ser efectuada en algunos países de modo tal que no provoque reacciones masivas (Bienen y Gersovitz, 1986). Los políticos deberán escoger entre varias opciones riesgosas.

El conjunto de cuestiones que configuran el marco general del ajuste estructural hace improbable que los procesos de privatización sean lineales. La historia de Japón desde finales del siglo XIX es ilustrativa a este respecto, y revela ciclos de expansión y contracción estatal (Calder, 1988). Wilson (1988, p. 27), al explorar tres escenarios de la expansión y la contracción del sector público en África, sugiere que en tiempos económicos buenos los estados pueden recobrar su control sobre las economías y expandir al sector público.

Si bien aceptamos esta posibilidad, deseamos sugerir que nuevas formas de crisis económica pueden producir una revitalización del intervencionismo estatal. Esto es especialmente cierto para los PMD que

están intentando realizar su ajuste con base en una estrategia de crecimiento remolcado por las exportaciones. El sector privado se halla en un riesgo doble: 1. Endeudarse considerablemente con el extranjero y agentes del interior para modernizarse y competir. 2. Volverse dependiente de mercados foráneos sobre los que no tiene control alguno. Chile en 1983 mostró lo que puede ocurrir cuando las industrias reprivatizadas, incapaces de hacer frente al servicio de sus adeudos denominados en dólares y con altas tasas de interés, sufrieron un colapso y fueron reincorporadas al sector público. Puede no ser un escenario poco común en los PMD. En varios de éstos los bancos del sector público son dueños de una gran parte de los adeudos internos del sector privado. Si se produce una moratoria extensa por altas tasas internas de interés y contracción de los mercados foráneos, los bancos podrían hacerse cargo de las empresas. De hecho, no es inconcebible que en algunos PMD después de experimentos fallidos de liberalización y privatización, populistas —quizá en uniforme— reinvocaran fórmulas de crecimiento encabezado por el sector público. Japón tuvo dicha experiencia en los años 30, y Turquía en los años 60. No es difícil imaginar resultados de esta naturaleza cuando se ve a Sri Lanka, Argentina, Sudán o Filipinas en la actualidad.

Para gran parte de la mayoría de PMD en muchos años venideros habrá grandes empresas públicas en servicios, transportes, minerales y metales y en defensa, las cuales tendrán enormes costos fijos operativos establecidos y habitualmente registrarán grandes déficit corrientes. En 1985, el déficit acumulativo de las entidades estatales de electricidad de India fue tan grande como la combinación del resto de las actividades del sector público. En Nigeria la aerolínea nacional pierde 8.6 millones de dólares al mes y sus deudas exceden los 450 millones de dólares. Los ejemplos son legión. De todos modos, la cuestión de buscar fórmulas de autonomía gerencial, la fijación de precios, el financiamiento y la evaluación del desempeño para esas ESP residuales debería ser importante tanto internamente como para la comunidad de naciones donadoras. Estas ESP continúan haciendo su aporte a la crisis económica, y el alivio que la privatización podría originar se encuentra aún a años de distancia.

No debería ser necesario reiterar que los PMD registran entre ellos tantas variantes en características económicas como las que existen entre ellos y las sociedades industrializadas avanzadas. Incluso los PMD grandes revelan tales diferencias. Sin embargo, puede ser útil especular

sobre el futuro de las distintas regiones en lo que concierne al ajuste estructural y la privatización.

En el África subsahariana la preocupación de los gobernantes acerca del mantenimiento del poder y los horizontes de plazos cortos que la acompañan, significan que algunos regímenes llegarán al borde mismo del colapso económico, o que incluso se precipitarán en él antes de adoptar medidas para remediar la situación. Los dirigentes que están en el poder pueden continuar haciendo las cosas como de costumbre, pero la continuidad —el *más de lo mismo*— ya no es posible. Por ende, en África es donde puede esperarse razonablemente la discontinuidad pronunciada de regímenes y la posibilidad de alteraciones marcadas en las estrategias de desarrollo. No deseamos minimizar el compromiso con la reforma de Senegal, Costa de Marfil y la República Malgache, pero la instrumentación apenas está comenzando.

En América Latina, donde, a diferencia de África, los sectores son añejos, autóctonos y relativamente poderosos, es posible que veamos que éstos lleguen a dominar efectivamente la arena estatal mediante sistemas electorales centristas. Las ESP serían conservadas para satisfacer necesidades y para absorber riesgos del sector privado. En Medio Oriente, Turquía bien podría seguir este camino. En Asia Nororiental, como Cumings (1984) y Hofheinz y Calder (1982) han argumentado persuasivamente, puede estar surgiendo un modelo inspirado en el japonés. Está construido sobre una alianza de las entidades de Estado mercantilista con poderosos conglomerados privados, que trabajan juntos para sostener el crecimiento remolcado por las exportaciones. De alguna manera, en esta región es donde están menos marcadas las líneas entre los intereses públicos y privados o entre los intereses privados y la política pública. Debido al escaso compromiso del Estado con el bienestar social, fuera de la República Popular China la restructuración de los balances público-privado no se encuentra tan cargada políticamente como en el resto de los PMD. Más aún, ésta es la única región en la que el crecimiento poblacional se halla estabilizado o está haciéndolo, y en la que el crecimiento puede ser constreñido por escasez de mano de obra más que de oferta.

Finalmente están los gigantes distribuidos a lo largo de estas regiones para los cuales los viejos modelos ISI aún son viables. Incluidos están India, Brasil, China y en menor grado México, Indonesia y Nigeria. El tamaño de la base de recursos y del mercado interno constituyen los factores cruciales en estos casos. En dichas naciones las

fórmulas añejas y los intereses de coalición asociados con ellas están particularmente atrincherados. Se harán concesiones a la reforma en algunas ocasiones de gran magnitud, como en México, al tiempo que se efectúan esfuerzos concertados para acrecentar las exportaciones. Pero en estos países también puede ser que, como Ernest Wilson ha especulado, los tiempos económicos buenos ocasionen una revitalización de la intervención estatal y una expansión del sector público.

De tal suerte, está abierta la pregunta de si estamos en el umbral de una nueva era de mercados y de empresas libres de trabas, o si apenas nos hallamos en una de ajuste en la cual el Estado busca redefinir los instrumentos y el alcance de su intervencionismo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aharoni, Y., *The Evolution and Management of State-Owned Enterprises*. Ballinger Compañía de Publicaciones, Cambridge, 1986.
- Azariadas, C., y J. E. Stiglitz, "Implicit contracts and fixed price equilibrium". *Quarterly Journal of Economics*, vol. 98, suplemento, 1983, pp. 1-22.
- Bachman, D., "China and privatization". Texto presentado en la Privatization Working Conference, Universidad de Princeton, N. J., 1988.
- Baklanoff, E. N., "The dependent 'entrepreneurial' state, public enterprise and external debt in Latin America" *USFI Report*, núm. 17, 1986.
- Berg, E., y M. M. Shirley, "Devestiture in developing countries" World Bank Discussion Papers, núm. 11, Banco Mundial, Washington, D. C., 1987.
- Bermeo, N., "The politics of public enterprise in Portugal, Spain and Greece". Texto presentado en la Privatization Working Conference, Universidad de Princeton, Princeton, N. J., 1988.
- Bianchi, R., "The corporatization of the Egyptian labor movement". *Middle East Journal*, vol. 40, núm. 3, 1986, pp. 429-444.
- , *Interest Groups and Political Development in Turkey*. Imprenta de la Universidad de Princeton, Princeton, N. J., 1984.
- Bienen, Henry y M. Gersovitz, "Consumer subsidy cuts, violence, and political stability". *Comparative Politics*, vol. 19, núm. 1, octubre de 1986 pp. 25-44.
- , "Economic stabilization, conditionality and political stability". *International Organization*, vol. 39, núm. 4, 1985, pp. 729-654.
- Bienen, Henry, y J. Moore, "The Sudan military economic corporation". *Armed Forces and Society*, vol. 13, núm. 4, verano de 1987, pp. 489-516.
- Calder, K. E., "Public corporations and privatization in modern Japan". Texto presentado en la Privatization Working Conference, Universidad de Princeton, Princeton, N. J., 1988.

- Callaghy, T., *The State-Society Struggle: Zaire in Comparative Perspective*. Publicaciones de la Universidad de Colombia, Nueva York, 1984.
- Carr, B., "The Mexican debacle and the labor movement", en D. L. Wyman (ed.), *Mexico's Economic Crisis: Challenges and Opportunities*. Universidad de California, San Diego CA 1983, pp. 91-116.
- Clark, K. B., y L. H. Summers, "Labor market dynamics and unemployment: A reconsideration", *Brookings Papers on Economic Activity*, núm. 1, Brookings Institution, Washington, D. C., 1979, pp. 12-71.
- Cosan, F. M., y H. Ersel, "Turkish financial system: Its evolution and performance 1980-1986". *Inflation and Capital Markets*. Presentado en Conferencia de la OCDE-MB, Capital Market Board Publications, núm. 7, Bant, Bolu, Turquía: agosto de 1987, pp. 27-65.
- Cowan, L. G., "A global overview of privatization", en S. H. Hanke (ed.), *Privatization and Development*. Instituto para Estudios Contemporáneos, San Francisco, CA, 1987.
- Crouch, Harold, *The Army and Politics in Indonesia*. Imprenta de la Universidad de Cornell, Ithaca, N. Y., 1978.
- Cumings, B., "The origins and development of the Northeast Asian political economy: Industrial sectors, product cycles, and political consequences". *International Organization*, vol. 38, núm. 1, invierno de 1984, pp. 1-39.
- De Macedo, J. B., "Banking competition under socialism: A case study of Portugal". Texto presentado en la Privatization Working Conference, Universidad de Princeton, Princeton, N. J., 1988.
- Ersel, H., y G. Sak, "The financial structure of the corporation subject to CMB supervision: 1979-1984". *Inflation and Capital Markets*, presentado en la Conferencia OCDE-CMB, Capital Market Board Publications, núm. 7, Bant, Bolu, Turquía, agosto de 1986, pp. 89-109.
- Fariborz, G. et al., *Privatization for Development: Strategies and Techniques*. International Management Center, Washington, D. C., 1987.
- Floyd, R. H., C. Gray, y R. P. Short, *Public Enterprise in Mixed Economies*. Fondo Monetario Internacional, Washington, D. C., 1984.
- Foxley, A., *Latin American Experiments in Neo-Conservative Economics*. Imprenta de la Universidad de California, Berkeley, 1983.
- Haggard, S., "The Philippines: Picking up after Marcos", en R. Vernon (ed.), *The Promise of Privatization*, Consejo de Relaciones Exteriores, Nueva York, 1988, pp. 91-121.
- Haggard, S., en R. Kaufman, *The Politics of Stabilization and Structural Adjustment*, preparado por el Proyecto NBER sobre deuda de países en desarrollo, NBER, Cambridge, MA, 1988.
- Hanke, S. H. (ed.), *Privatization and Development*, International Center for Economic Growth, ICS Press, San Francisco, 1987.

- Heller, P., y A. Tait. "Government employment and pay: Some international comparisons". *Finance and Development*, vol. 20, núm. 3, 1983, pp. 44-47.
- Hemming, R., y A. M. Mansoor, *Privatization and Public Enterprises*. Occasional Paper núm. 56, Fondo Monetario Internacional, Washington, D. C., 1988.
- Herbst, J., "Power and privatization in Africa". Presentado en la Privatization Working Conference, Universidad de Princeton, Princeton, N. J., 1988.
- Hofheinz, Roy y Kent Calder, *The East Asia Edge*. Basic Book, Nueva York, 1982.
- Hyden, G., "Business and development in Sub-Saharan Africa". *UFSI Reports*, núm. 25, 1986.
- Ikenberry, J., "The international spread of privatization politics: Inducements, learning and Policy bandwagoning". Texto presentado en la Privatization Working Conference, Universidad de Princeton, Princeton, N. J., 1988.
- Jones, Leroy P., y Edward S. Mason, *Public Enterprise in Less-Developed Countries*. Imprenta de la Universidad de Cambridge, Cambridge, 1982.
- Kohli, A., "Politics of Economic Liberalization in India". *World Development*, vol. 17, núm. 3, 1989.
- Lal, D., "The political economy of economic liberalization". *The World Bank Economic Review*, vol. 1, núm. 2, 1987, pp. 273-299.
- Leeds, R. S., "Privatization of the National Commercial Bank of Jamaica: A case study". Inédito, septiembre de 1987.
- Lewis, P. M., "State, economy and privatization in Nigeria". Texto presentado en la Privatization Working Conference, Universidad de Princeton, Princeton, N. J., 1988.
- Lissak, M., *Military Roles in Modernization: Civil-Military Relations in Thailand and Burma*. Publicaciones Sage, Beverly Hills, CA, 1976.
- Lorch, K., *The Privatization Transaction and Its Longer-Term Effects: A Case Study of the Textile Industry in Bangladesh*. Inédito, Universidad de Harvard, Center for Business and Government, Cambridge, MA, 1988.
- Marathe, S., *Regulation and Development: India's Policy Experience of Controls over Industry*. Sage, Nueva Delhi, 1986.
- Nellis, J. R., *Public Enterprises in Sub-Saharan Africa*. World Bank Discussion Paper núm. 1, Banco Mundial, Washington, D. C., 1986.
- Nickell, S., "A picture of male unemployment in Britain". *Economic Journal*, vol. 90, 1980, pp. 776-794.
- Pazos, F., "Import substitution policies, tariffs, and competition", en J. L. Dietz y S. H. Street (eds.) *Latin America's Economic Development*. Lynne Rienner, Boulder, Co., 1987, pp. 147-155.
- Penati, A., "Macroeconomic policies to reduce inflation: Lessons from the Italian and Turkish experiences". *Inflation and Capital Markets*, presentado en la Conferencia OCDE-CMB, Capital Market Board Publications núm. 7, Bant, Bolu, Turquía, 1987, pp. 387-409.

- Ramanadham, V. V., *Public Enterprises and the Developing World*, Croom Helm, Londres, 1984.
- Sappington, D. E. M. y J. Stiglitz, "Privatization, information and incentives". NBER Working Paper Series, núm. 2196, NBER, Cambridge, 1987.
- Scheetz, T., "Public sector expenditures and financial crisis in Chile". *World Development*, vol. 15, núm. 8, 1987, pp. 1053-1075.
- Schneider, B. R., "The bureaucratic political economies of Brazil and Mexico and the prospects for privatization". Texto presentado en la Privatization Working Conference, Universidad de Princeton, Princeton, N. J., 1988.
- Sheperd, W. G., *Public Enterprises: Economic Analysis of the Theory and Practice*. D. C. Heath, Lexington, MA, 1976.
- Sigmund, P., "Chile: Privatization, reprivatization, hyperprivatization". Texto presentado en la Privatization Working Conference, Universidad de Princeton, Princeton, N. J., 1988.
- Starr, P., "The limits of privatization", en S. H. Hanke (ed.), *Prospects for Privatization*. The Academy of Political Science, Nueva York, 1987, pp. 124-137.
- , "The meaning of privatization". *Yale Law and Policy Reviews*, vol. 6, 1988, pp. 1101-1136.
- Subramanian, A., "Public and private sector choices: The case of the Indian fertilizer industry". Texto presentado en la Privatization Working Conference, Universidad de Princeton, Princeton, N. J., 1988.
- Suleimen, E., "The politics of privatization in Britain and France". Texto presentado en la Privatization Working Conference, Universidad de Princeton, Princeton, N. J., 1988.
- Tignor, R. L., "African capitalism: An historical overview". Texto presentado en la Privatization Working Conference, Universidad de Princeton, Princeton, N. J., 1988.
- PNUD, "Subregional meeting on the role of the private sector in economic development". Informe preliminar, PNUD, Lagos, Nigeria, mayo-junio, 1988.
- Vernon, R., *The Promise of Privatization: a Challenge for U. S. Policy*. Council of Foreign Relations, Nueva York, 1988.
- Waterbury, J., "The Political Context of Public Sector Reform and Privatization in Egypt, India, Mexico and Turkey". Texto presentado en la Privatization Working Conference, Universidad de Princeton, Princeton, N. J., 1988.
- , *The Egypt of Nasser and Sadat: the Political Economy of Two Regimes*. Imprenta de la Universidad de Princeton, Princeton, N. J., 1983.
- Wilson, E., "Privatization in Africa: Domestic Origins, Current Status and Future Scenarios". *Issue: A Journal of Opinion*, vol. 16, núm. 2, 1988, pp. 24-29.